

Globalización y Fiscalidad: Apuntes para la Administración Tributaria

Por Alejandro Otero*

Prácticas extendidas en el marco de la globalización y la fenomenal concentración económica mundial, como el comercio intraempresa, la triangulación de operaciones y la localización planeada de bases y hechos imponibles en paraísos fiscales complejizan el accionar del estado y generan fenomenales excedentes financieros que evitan la fiscalidad y agravan, aún más, las brutales asimetrías que genera el capitalismo global. En este marco, desarrollamos algunas ideas para repensar la gestión tributaria.

I. Introducción

En el marco de la crisis actual del capitalismo global, se reedita una cuestión que acompaña la historia de la economía de mercado y que fue encontrando distintas respuestas teóricas y políticas- a lo largo del tiempo: qué tipo de articulación entre el estado y los mercados puede asegurar un sendero sustentable de crecimiento y prosperidad? Y, en todo caso, ¿Cómo financiarla?.

En el presente nuevamente se plantea el debate acerca del rol del estado. Ahora bien, hay una tendencia a considerar virtuosa cualquier forma de intervención frente a la crisis. Sin embargo, conviene señalar que si se limita la intervención del estado a un rol subsidiario, financiando la recuperación o el sostenimiento de los distintos sectores que se encuentran afectados, en particular los financieros (sean bancarios, aseguradoras, fondos de pensión) y/o algunos industriales se corre el riesgo de generar mayor concentración y desigualdad, e inadecuación en el manejo de recursos fiscales, sin resolver el problema de fondo. Es decir, sin encontrar una nueva forma de articulación estable entre estado y mercado capaz de promover un nuevo ciclo de prosperidad a escala global.

La crisis nos pone frente a una alternativa de intervención estatal de nuevo cuño que no tiene antecedentes, que habrá que explorar en cada caso nacional, pero que va más allá de la intervención subsidiaria para respaldar o sostener a los sectores del capital afectados por la crisis. En este sentido a nivel macroeconómico, la experiencia Argentina y de otros países de la región nos brinda lecciones importantes para conjugar con éxito la crisis. En particular, se puso en evidencia que a mayor solvencia fiscal y mayor desconexión financiera de los mercados, menor resultó el impacto. En la misma línea, a mayor capacidad de sostener el ciclo ascendente vía políticas activas y mayor capacidad de regular el movimiento de capitales, menor resultó el impacto.

Asimismo, parece conveniente encontrar formas de presencia estatal (y no sólo estatal) microeconómicas que potencien la capacidad de regulación y agreguen estabilizadores frente a los efectos potencialmente devastadores de decisiones empresariales temerarias en contextos de alta concentración económica, que si bien son frecuentes en el mundo más desarrollado, no gozan de difusión en nuestro medio. Nos referimos a

*) *Invitado.*
Experto en temas tributarios.
Preside el Frente Grande de la
Capital Federal en la República
Argentina

cuestiones tales como la participación en la información contable financiera de las empresas, la tenencia accionaria y la consecuente ocupación de los cargos en los Directorios o la distribución de utilidades entre los trabajadores de las compañías de cierta envergadura.

Hoy tiende a percibirse que el camino de salida de la crisis no es el mismo que nos trajo hasta ella; por la vía de liberalizar y fortalecer los mercados (o sea: hacer más de lo mismo) no se sale de la crisis. Se la reproduce. De la crisis “la economía” no nos saca; o nos saca la política o nos hundimos con “la economía”.

Ahora bien, esta crisis desnudó otra cuestión conexas. El impacto debilitador de la globalización sobre la fiscalidad del estado y, en especial, la corrosiva presencia de los “paraísos fiscales” sobre las fuentes de financiamiento del estado moderno. Naturalmente, en el marco del auge del neoliberalismo, los paraísos fiscales tendieron a multiplicarse y se convierten en centros de captura de ahorro de los países con fiscalidad relativa más débil y fuente de financiamiento accesible de los mercados en auge. Así, un viejo problema de los estados de América Latina ahora también se hace presente en el centro del mundo desarrollado. De modo que la crisis ha puesto en escena dos cuestiones básicas del mundo moderno: el rol del estado y su sustentabilidad fiscal. Y resulta claro que una y otra son fuertemente interdependientes.

II. Globalización y Crisis

Como es sabido, las causas remotas de la crisis actual se originaron al “soltarse las amarras” que habían permitido contener los efectos de la crisis del '30. Crear aquella contención llevó tiempo. En un mundo con experiencias socialistas todavía fuertes, New Deal y Guerra Mundial mediante, la superación de la crisis capitalista se dio por dos vías. A nivel nacional con la construcción de un nuevo tipo de estado y una articulación virtuosa entre éste y el mercado; muy distinta de la que había existido hasta entonces. Es la que conocemos como Estado de Bienestar. Esa respuesta a escala nacional fue coherente con una serie de instituciones novedosas de alcance mundial que son consecuencia de los llamados acuerdos de Bretton Woods. Estos acuerdos, entre otras cosas, dieron lugar a los organismos multilaterales de crédito (Fondo Monetario, Banco Mundial) y a un régimen financiero internacional en el que el dólar va a quedar como moneda dominante. A su vez, esos organismos multilaterales de crédito tenían por función financiar el déficit transitorio en las cuentas corrientes de los países que así lo requirieran, básicamente para evitar que volvieran a endeudarse con el sistema financiero, como había sucedido inmediatamente antes de la crisis del '30.

En definitiva, el estado de bienestar y las instituciones emergentes de Bretton Woods son las grandes amarras que tras la segunda post-guerra ponen un cerco a las consecuencias de la crisis y enmarcan un ciclo sostenido de crecimiento de aproximadamente treinta años.

Cuando se habla de estado de bienestar, se habla de un estado que asumió como propia la función permanente de regular el ciclo económico y evitar que la economía cayera en instancias de alta inflación o de fuerte recesión. En ese marco, se expandió la ciudadanía, desde los derechos políticos y legales, que ya venían extendiéndose como resultado de las conquistas democráticas, hacia el campo de lo económico y social. En esa derivada se crean y/o se extienden los seguros de desempleo, las jubilaciones, las coberturas a los riesgos de trabajo, la regulación en el mercado laboral y una cantidad de medidas e instituciones que se van gestando con las características nacionales propias

de cada experiencia. A su vez el estado asume y multiplica funciones en la esfera de la producción y la distribución de bienes y servicios y convierte en bienes públicos prestaciones que hasta entonces eran provistas sólo por el mercado. En términos macrosociales y en el marco de esta construcción de una nueva articulación entre el estado y el mercado, lo que se genera es una distribución de las ganancias de productividad entre el capital y el trabajo de modo relativamente equitativo, para asegurar que exista demanda permanente, consumo y aliento a la inversión, realimentándose así un círculo ascendente de expansión económica² que impulsa a la baja de la tasa de desempleo.

Esa espiral ascendente va a permitir un importante incremento de la presión fiscal, que en pocos años va a más que duplicar el peso del sector público en la economía, superando en los casos de mayor desarrollo del estado de bienestar los 45 puntos del PBI. Básicamente, esos recursos se obtienen de sistemas tributarios maduros que se asientan en tres pilares: el impuesto a los ingresos, los gravámenes al consumo y las contribuciones para la seguridad social y que captan recursos esencialmente de los mercados domésticos.

Promediando los años '70 esas amarras son cuestionadas a partir de un nuevo humor de época. Se quiebran los acuerdos de Bretton Woods, se libera el dólar y se generan las condiciones que hacen posible que los estados vuelvan a endeudarse con el sistema financiero (endeudamiento facilitado por la expansión de los llamados petrodólares). El cuestionamiento se planteó desde un nuevo discurso emergente: el neoliberalismo. Básicamente el neoliberalismo critica la forma en que se habían articulado el mercado y el estado para salir de la crisis del '30. Así el estado, que había sido visto durante los treinta años previos como parte de la solución, pasa a ser visto como parte del problema. La penuria de financiamiento que comienza a manifestarse en el estado de bienestar y el éxito cultural obtenido por el neoliberalismo al posicionar al déficit fiscal como la gran causal de los males de la economía de la época (estancamiento e inflación o estanflación como pasó a llamarse) van a dar paso a una nueva forma de articulación, esta vez montada sobre la liberalización de los mercados y el repliegue de la presencia del estado. La última dictadura en la Argentina (1976-83) acuña una frase emblemática del neoliberalismo emergente: "achicar el estado es agrandar la Nación". Al amparo de esas ideas, en Argentina y el mundo, se promovieron estrategias de liberalización, de desregulación, de apertura económica y privatización en el marco del alivio fiscal al capital y la disminución de la presión tributaria sobre el poder económico.

Es oportuno señalar, que aun en el marco del debilitamiento de la presión fiscal sobre el capital, los países de mayor desarrollo relativo tendieron a preservar su fiscalidad y, en particular, su capacidad de gestión y contralor estatal. La gestión tributaria en particular, en muchos casos tendió a fortalecerse, ganando en competencias, tecnología y recursos. En nuestras experiencias latinoamericanas, la capacidad de gestión estatal tendió a ser dinamitada y la gestión tributaria en particular, fue fuertemente alineada con la suerte de la fiscalidad en su conjunto, es decir se debilitó aceleradamente.

Esta nueva fase en la vida del estado moderno gestó un nuevo sendero de crecimiento y de fortísima concentración económica. Esa aceleración en el proceso de globalización va a ser especialmente inducida por el capital financiero. Son los flujos de capital los que van a transitar libremente por el mundo en busca de aquellos quienes lo reproduzcan y valoricen; esta cuestión en particular, en América Latina, va a repercutir en inestabilidad creciente. La fuerte exposición que se genera en el escenario de alta volatilidad del capital sumada al marcado límite a las posibilidades del crecimiento económico

2) Dinámica que también conocemos con el nombre de "Fordismo".

impuesto por el doble yugo del endeudamiento y las políticas de ajuste impulsadas por los organismos multilaterales, que muy lejos van a dejar sus bases fundacionales para convertirse en los garantes de la obtención de excedentes para el pago de la deuda, condenaron a la Región al estancamiento económico y al retroceso político y social.

Hay un aprendizaje en este largo periplo de expansión y crisis algo amargo pero que conviene tener presente. El auge es portador de crisis. En la economía de mercado, el auge como potencial portador de crisis no es menos dañino que las políticas erradas de los gobiernos; esto sugiere que aún en el auge conviene tener medidas de regulación, de proacción y de control por parte del Estado. El trade off crecimiento por desregulación es uno de los apotegmas centrales del neoliberalismo y, se ha visto, conlleva las semillas del desastre.

III. Globalización y Fiscalidad

Prácticas cada vez más extendidas en el marco de la globalización y la fenomenal concentración económica mundial, como el comercio intraempresa, la triangulación de operaciones y la localización planeada de bases y hechos imponibles en jurisdicciones de baja o menor tributación relativa complejizan el accionar del estado y generan fenomenales excedentes financieros que evitan la fiscalidad y agravan, aún más, las brutales asimetrías que genera el capitalismo global.

En el marco de la globalización y la multiplicación de los paraísos fiscales, la capacidad para fugar del poder tributario se ha potenciado. Muy acertadamente la presidenta CFK ha impulsado en el G20 la necesidad de combatir los paraísos fiscales. Porque sin ellos esta capacidad pierde un aliado esencial. En el mismo sentido y en los últimos foros internacionales, la AFIP ha planteado el desafío que los “contribuyentes globales” imponen a la administración tributaria. Sin embargo y hasta el presente, entre los países centrales las acciones concretas no han ido demasiado lejos y se limitan a la declamación oportuna y políticamente correcta.

En tanto, quienes promueven la evasión fiscal global reducen los ingresos fiscales, debilitan seriamente los servicios y programas de los gobiernos, distorsionan la carga fiscal mediante el aumento de las obligaciones de los contribuyentes de menores ingresos, socavan la ley y erosionan los procedimientos democráticos.

Se trata de actores que operan a escala mundial con estrategias de planeamiento fiscal sofisticadas, que transitan con habilidad los bordes difusos de las normas tributarias y que condensan un enorme poder de lobby, frente a estados que despliegan su capacidad de control sólo en escala nacional y no siempre con la voluntad política que demanda enfrentar el problema.

Esta diferencial de escala es crucial. Un dato: investigaciones recientes evidencian que, en el mundo y en América Latina y contrariamente a lo que se suele difundir y sostener, la mayor parte de los flujos financieros ilícitos y globales proviene de operaciones comerciales. Es decir no se originan mayoritariamente en la corrupción estatal o en las actividades criminales, que obviamente generan una parte de estos flujos, sino en transacciones que se gestan mediante el forzamiento de las situaciones imperantes, por ejemplo, a través de maniobras de sobre o subfacturación o del abuso en los llamados “precios de transferencia”.³

En nuestro país, el incumplimiento tributario a lo largo de las cadenas de valor de los exportables no es nuevo. La brecha entre la capacidad de pago y la tributación efectiva en estos sectores fue históricamente importante. Agricultura, ganadería, hidrocarburos,

3) Jorge Gaggero, prestigioso investigador en la materia, estima el monto de fuga de capitales ilícitos desde el Sur al Norte en u\$s 5,2 billones para los años de crisis (2007-2010). La cifra equivale a buena parte del total de los “programas de salvataje” implementados frente a la crisis.

minería y pesca, entre otros, han sabido generar condiciones favorables para evitar el poder del fisco. La irrelevante recaudación del impuesto inmobiliario en las provincias, sobre los bienes personales, la informalidad laboral, el enanismo fiscal, el trato generoso de las normas y el ocultamiento liso y llano de operaciones son fenómenos muy conocidos y de larga data en el país, que muy recientemente han comenzado a enfrentarse de modo metódico y sistemático.

En este marco, es preciso considerar que las mejoras que se logren a nivel nacional y regional son indispensables y, también, que existe una dimensión sistémica global del problema que demanda una mirada diferente de estos actores desde el poder tributario del estado.

Estamos en los albores de la gestación de un nuevo paradigma en la visión del comercio mundial y los flujos financieros internacionales y sus consecuencias fiscales. En principio es necesario superar el dogma liberal que aconseja liberar las exportaciones, que suele operar como mal disimulado telón de fondo legitimador de estas prácticas nocivas e incluso de cierta laxitud en su regulación y control.

Un paso un poco más audaz tal vez requiera repensar a estos actores económicos que son, además, fenomenales operadores de bienes esenciales para el desarrollo humano, propagadores de empleo directo e indirecto a gran escala, potenciales dinamizadores de la inversión y generadores de bases tributarias indispensables para el sostenimiento del estado moderno. Todas cuestiones demasiado relevantes para estar sujetos formalmente casi al mismo trato que un contribuyente menor que opera su negocio y es asesorado por el contador del barrio.

IV. Coordinación regional y supervisión

La construcción de una red global de administraciones tributarias tejida en base a acuerdos efectivos de intercambio de información (puntuales y masivos) es un paso imprescindible en el que nuestro país es pionero. La generación de una instancia global de coordinación fiscal es otro. Una y otra, deben ayudar a lograr que las centrales financieras internacionales de los grandes grupos y las jurisdicciones con secreto provean la información relevante sobre los flujos financieros. Y en paralelo, promover legislación que obligue a las instituciones financieras y otras entidades que obtienen ingresos más allá de las fronteras del país a obrar en consecuencia.

En la misma línea de pensamiento parece aconsejable fortalecer la administración tributaria local frente a estos actores, generando capacidad de anticipación a las acciones fiscalmente lesivas derivadas del planeamiento fiscal nocivo. En tanto éstas son consecuencia de una elaboración previa que involucra a las más altas esferas de toma de decisión empresarial, parece conveniente anticipar efectos no deseados sobre el erario público internalizando el control en la firma de modo permanente. Es decir, superando las limitaciones propias del control a posteriori.

En este sentido la creación de la figura del Director Fiscal como miembro permanente del Directorio de las empresas de gran tamaño y vinculadas al comercio exterior, con competencia en aquellas decisiones con impacto fiscal, aduanero o sobre los recursos de la seguridad social, parece un buen modo de avanzar hacia nuevas formas de regulación y control frente a los desafíos de la globalización y en la búsqueda de un financiamiento sustentable para el estado moderno.

Esta figura puede resultar de ampliar las competencias que hoy tienen los Directores estatales que ocupan un lugar en las empresas con participación accionaria derivada de

las inversiones del Fondo de Sustentabilidad de la ANSES o bien dotando a la AFIP de la facultad para nombrarlo; en un caso se requerirá una modificación a la Ley 19550 y en el otro puede formar parte de un próximo impulso antievasión modificando la Ley de Procedimientos Administrativos (11683).

V- Conclusión

Investigaciones recientes evidencian que, en el mundo y en América Latina y contrariamente a lo que se suele difundir y sostener, la mayor parte de los flujos financieros ilícitos y globales proviene de operaciones comerciales.

La globalización y la fenomenal concentración económica mundial, como el comercio intraempresa, la triangulación de operaciones y la localización planeada de bases y hechos impositivos en jurisdicciones de baja o menor tributación relativa complejizan el accionar del estado y generan fenomenales excedentes financieros que evitan la fiscalidad y agravan, aún más, las brutales asimetrías que genera el capitalismo global

Entonces, las mejoras que se logren a nivel nacional y regional en los controles y regulaciones y la capacidad de anticipación a las acciones fiscalmente lesivas de las grandes empresas son indispensables. Además, existe una dimensión sistémica global del problema que demanda una mirada diferente de estos actores desde el poder tributario del estado: los grandes actores económicos gravitan en cuestiones demasiado relevantes como para estar sujetos formalmente casi al mismo trato que un contribuyente menor que opera su negocio y es asesorado por el contador del barrio.

V. Bibliografía

- Burkun Mario y Vitelli Guillermo, *Crisis en la madurez del capitalismo*, Prometeo, Ciudad Autónoma de Bs. As., 2010
- Bergman Marcelo, *La administración y el cumplimiento tributario: algunas lecciones a partir de una simulación*; en IR, Revista del Instituto AFIP, N. 1, Junio 2007
- Botana Natalio, *La ciudadanía fiscal aspectos políticos e históricos*; en *La brecha entre América Latina y Estados Unidos*, F. Fukuyama (comp.), Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2006
- Cao Horacio, *La coparticipación federal de impuestos: los distintos enfoques actuales*; en Documentos de IETARES, Buenos Aires, 2007
- Gaggero Jorge y otros, *La Fuga de Capitales en Argentina*, Documentos de Trabajo CEFID-AR, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2010
- Gaggero Jorge, *La progresividad tributaria su origen, apogeo y extravío*, Documento de Trabajo N. 23, CEFID-AR, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2008
- Iñiguez Alfredo, *Tributos al Modelo: Records del Presente y Desafíos a Futuro*, en *Entre Líneas de la Política Económica*, CIEPYC, N. 32, año 6, Abril 2012
- Lemgruber Andrea, *Mecanismos de cooperación entre administraciones tributarias de diferentes niveles de gobierno - el caso brasileño*, Presentación CIAT, Canadá, Québec, 2002
- Otero Alejandro y Fasiolo Valeria, *Nuevas y viejas razones para la reforma tributaria en la Argentina actual*, en *La Profundización del Modelo Económico*, GEENaP, Buenos Aires, junio 2010
- Otero Alejandro, *Penuria Fiscal y Administración Tributaria en la Argentina*, en *Administración Fiscal Presupuestaria y Tributaria*, Facultad de Ciencias Económicas UBA, Pedro Andrieu (comp.) 2009
- Otero Alejandro, *El Federalismo Fiscal Argentino y sus Fatigas. Una mirada desde la Administración Tributaria*, en *Estado, Política y Gestión Pública*, Mario Krieger (comp.), Fundación Union, Ciudad Autónoma de Bs. As. 2009
- Sevilla José, *La cooperación interjurisdiccional en la administración tributaria*; en IR, Revista del Instituto AFIP, N. 1, Junio 2007