



REVISTA CENTRAL DE SOCIOLOGÍA

8

Juan Jiménez-Albornoz

La racionalidad de la acción racional

Javier Hernández
Daniel Paillama Raiman

*Más allá de la racionalidad: Relaciones
clientelares en gobiernos locales en Chile*

Miroslav Pulgar Corrotea
Constantino Villarroel Ríos

*Aproximaciones teóricas diferenciadas al
fenómeno del análisis de clases en la pesca
artesanal*

Alejandro Marambio Tapia

*El peso de la financiarización de la vida diaria
del nuevo proletariado de servicios: una lucha
cotidiana*

Margarita Lira

*Estrategias metodológicas para entender
los espacios comerciales dentro y fuera del
capitalismo desde el mundo material*

Alejandro Díaz

*Los poblados coloniales del Biobío, una
urbanización autoritaria desde arriba*

REVISTA CENTRAL DE SOCIOLOGÍA

Director Revista Central de Sociología

Dr. Emilio Torres Rojas

Editores Revista Central de Sociología

Dr. Nicolás Gómez Nuñez

Mag. Rodrigo Larraín Contador

Mag. Daniel Palacios Muñoz

Comité Editorial Revista Central de Sociología

Dr. Darío Rodríguez Mansilla
Universidad Diego Portales

Dr. Diego Pereyra
Universidad de Buenos Aires

Dra. Nélide Cervone
Universidad de Buenos Aires

Dr. Fabio Engelmann,
Universidade Federal do Rio Grando do Sul

Dr (C) Luis Gajardo Ibáñez
Universidad Central de Chile

Dr. Domingo García-Garza
CESSP Centro Europeo de Sociología y
Ciencias Políticas

Consejo de Evaluadores

Dra. Svenska Arensburg Castelli
Universidad de Chile

Dr. Fabien Le Bonniec
Universidad Católica de Temuco

Dr. Luis Campos Medina
Universidad de Chile

Dr. Salvador Millaleo Hernández
Universidad de Chile

Lic. Miguel Chávez Albarrán
Universidad de La Frontera, Chile

Dr. Juan Carlos Oyadenel
Universidad Nacional Andrés Bello

Mag. Patricio de la Puente Lafoy
Corporación de Desarrollo de las Ciencias
Sociales, Chile

Dr. (C) Mag. Daniel Palacios Muñoz
Universidad Central de Chile

Dr. Manuel Gárate Chateau
Universidad Diego Portales

Dra. Lis Pérez
Universidad de la República, Uruguay

Dra. Jeanne Hersant
Universidad Nacional Andrés Bello

Lic. Augusto Iriarte Díaz
Universidad Católica del Norte

Dr. Marcelo Martínez Keim
Universidad de Santiago de Chile

Dra. Virginia Vecchioli
Universidad Nacional de San Martín

Revista Central de Sociología. N°8 - marzo 2019

Edita: Escuela de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Central de Chile

Correspondencia: Lord Cochrane # 414, Torre A 2° Piso / Santiago - Chile
Teléfono (56) 2-5826513 / Fax (56) 2-582 6508 / E-Mail: etorres@ucentral.cl
Diseño: Patricio Castillo Romero



LA RIQUEZA ESCONDIDA DE LAS NACIONES

cómo funcionan los paraísos fiscales
y qué hacer con ellos

gabriel zucman

Zucman es el autor de la investigación económica y estadística más rigurosa y actual sobre los paraísos fiscales, y del mejor libro sobre el modo de combatirlos. Además, nos trae una excelente noticia: es mucho lo que podemos hacer para luchar contra ellos. Su libro resulta absolutamente indispensable.

Thomas Piketty

siglo veintiuno
editions

Título: La riqueza escondida de las naciones. Cómo funcionan los paraísos fiscales y qué hacer con ellos

Title: The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens

Autor: Gabriel Zucman

EDITORIAL: Siglo Veintiuno, Buenos Aires, Mayo de 2015

NÚMERO DE PÁGINAS: 144

ISBN 978-987-629-541-3

150

Por Jorge Atria¹

La discusión sobre los impuestos ha añadido en la última década un nuevo elemento. Junto a temas tradicionales estudiados por la economía, como los cálculos de tasas óptimas o de estructuras tributarias que no desincentiven la actividad económica, o por la ciencia política, como las reformas tributarias y su economía política, ha emergido con creciente claridad el fenómeno de los paraísos fiscales. Ciertamente, este no es un tema nuevo: su existencia puede ser fácilmente trazada a lo largo de las últimas tres décadas, y más atrás existe evidencia sobre desplazamiento de recursos y gestión de fortunas, aunque de forma menos expandida. Sin embargo la última década, con la colaboración del periodismo de investigación y la mayor facilidad para difundir información con ayuda de la tecnología, han posicionado a los paraísos fiscales como un asunto contemporáneo sobre el cual es necesario discutir más allá de lo anecdótico.

¹ Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES). Este artículo recibió financiamiento del Proyecto Fondecyt N° 3160705 y del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (Conicyt/Fondap N° 15130009). Correo electrónico: jaatria@uc.cl

El libro de Gabriel Zucman constituye un insumo valioso para organizar el debate, conocer cifras actualizadas y bien fundamentadas, y vislumbrar estrategias de acción serias, pero no por ello poco ambiciosas. Zucman, economista francés, doctor en economía de la Paris School of Economics, profesor en UC Berkeley e integrante del equipo de investigadores que ha construido la base de datos más actual y extensa sobre la evolución histórica de la distribución mundial de ingreso y riqueza² –encabezado por Thomas Piketty– reporta en este libro parte importante de un material que viene desarrollando los últimos años, publicado en forma de artículos en distintas revistas internacionales. Este trabajo ofrece un aporte distintivo, focalizado en un tema específico –paraísos fiscales– cuya indagación sirve al estudio de otros temas de interés internacional, como la desigualdad, la tributación, la concentración de ingreso y la política fiscal, entre otros.

Luego de la introducción, donde formula su motivación, discute con otros diagnósticos actuales y presenta sus contribuciones principales, el libro está organizado en cuatro partes. En la primera de ellas (“Un siglo de finanzas offshore”), Zucman tematiza los paraísos fiscales en perspectiva histórica, concentrándose en el periodo desde 1920 a la actualidad y en el surgimiento de Suiza como destino para la gestión de fortunas internacionales. La conformación de Suiza como paraíso fiscal representa un hito por una serie de coyunturas institucionales e internacionales, entre las que se incluye una sólida industria financiera con capacidad de gestión ante el gobierno suizo, el cambio general en las modalidades en que se administraban las fortunas –la emergencia de la riqueza financiera empieza a predominar sobre la propiedad de la tierra desde la mitad del Siglo XIX– y una posición relativamente saludable post primera guerra mundial –a diferencia de varias naciones vecinas– gracias al status de neutralidad perpetua que se le había conferido. Ya en 1938 las fortunas pertenecientes a extranjeros (offshore) se habían incrementado sustancialmente en el país, fenómeno que decayó en los años posteriores a la segunda guerra, para luego remontar en las décadas siguientes, lo que se acompañó de un proceso de expansión de paraísos fiscales, irrumpiendo nuevos destinos en el Caribe, Asia y Europa.

El segundo capítulo (“La riqueza faltante de las naciones”) expande el análisis del caso suizo para observar el fenómeno de los paraísos fiscales a escala global. En este punto, Zucman estima que el 8% del patrimonio financiero de los particulares está depositado en paraísos fiscales (aproximadamente 5,8 billones de euros), discutiendo con otras estimaciones y explicando por qué sus cálculos constituyen un piso mínimo sobre el cual pueden pensarse cifras mayores según los elementos que sean incorporados en cada estimación. En los capítulos 3 y 4 el libro adquiere una orientación más práctica: mientras en el tercero analiza por qué han fracasado las iniciativas que han proliferado contra los paraísos fiscales y el secreto bancario a lo largo de la historia, en el cuarto ofrece un inspirador plan de acción, haciéndose cargo de las debilidades de las estrategias anteriores y justificando por qué estas nuevas medidas, aunque ambiciosas, están llenas de sentido para pensar la administración tributaria y la gestión *offshore* de fortunas en el siglo XXI.

² World Wealth and Income Database (ver www.wid.world).

El diagnóstico central de este libro sostiene que los paraísos fiscales mantienen su vitalidad. Pese a que distintos planes de acción gubernamentales e internacionales han presumido su fin, la complejidad que entraña el funcionamiento de los paraísos fiscales y la gestión de fortunas preserva la impunidad de las grandes operaciones de evasión internacional y requiere una estrategia más estricta, que controle el cumplimiento de compromisos y verifique la veracidad e integridad de la información.

Un aspecto fundamental discutido a lo largo de todo el libro y que opera como uno de los grandes sustentos de los paraísos fiscales es el secreto bancario, ley que comenzó a operar en Suiza en 1935, con aparentes objetivos “humanitarios” (p.30), pero que ha desplegado su real contribución al facilitar la opacidad financiera, favorecer el anonimato de los reales titulares de fortunas y proteger a contribuyentes de políticas de fiscalización y cumplimiento tributario. Zucman entiende el secreto bancario como un problema que excede al estado nación respecto a sus consecuencias: *“el secreto bancario no es otra cosa que una forma solapada de subvención que ofrece a los bancos offshore la posibilidad de expoliar a los gobiernos vecinos”* (p.14). El secreto bancario es, en ese sentido, una pérdida parcial de soberanía fiscal para los países afectados. Más ampliamente, representa una amenaza para todo el mundo al mostrar la posibilidad vigente de realizar agresivas operaciones financieras con cargo al presupuesto de cualquier economía nacional. Como sugiere Zucman, es una *“externalidad negativa”* en lenguaje económico (p.103).

El secreto y la opacidad financiera representan una virtud muy valiosa para quienes se benefician de ella. Si bien es cierto que distintas operaciones económicas legales pueden incluir paraísos fiscales, también es cierto que las condiciones que esas legislaciones ofrecen las hacen atractivas para actividades ilegales que incluyen corrupción y evasión. He ahí el aporte de las estimaciones de Zucman, al ofrecer un panorama bien documentado sirviéndose de datos de acceso público que no habían sido combinados anteriormente. Cuantificar en este caso implica primeramente conocer el verdadero peso que tienen los paraísos fiscales en las finanzas mundiales y diferenciar cómo tales costos afectan a distintas regiones. Asimismo, implica distinguir los costos asociados –a la cantidad de patrimonio financiero *offshore* hay que agregar la pérdida de recursos en impuestos que se deja de pagar en los países de origen–. En segunda instancia, el valor de estas estimaciones es académico, al favorecer el desarrollo de nuevos estudios que analicen estos datos en realidades nacionales específicas, examinando los flujos de recursos que fluyen a paraísos fiscales, diferencias en los instrumentos y mecanismos utilizados para tales fines, etc.

Zucman utiliza un lenguaje claro y se hace cargo de los temas de forma muy pedagógica, explicando aspectos básicos del impuesto a la renta empresarial, la optimización tributaria, el fraude fiscal y el expertise que ofrece cada paraíso fiscal, haciendo el libro verdaderamente accesible a un público amplio.

Esto es también cierto con el plan de acción que propone hacia el futuro, centrado en tres dimensiones: la primera de ellas, centrada en las sanciones, apunta a endurecer y hacer efectivas restricciones concretas a los países que se nieguen a cooperar plenamente en el aseguramiento de estándares de transparencia fiscal. Esto

se concretaría en sanciones comerciales, que van desde el impulso de la autarquía comercial en paraísos fiscales pequeños hasta la creación de coaliciones internacionales de tres o más países para elevar los aranceles aduaneros a grandes paraísos como Suiza, Hong Kong, Singapur o Luxemburgo, igualando tales sanciones al costo del secreto bancario. Aquí podría requerirse la participación de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La segunda medida establece la creación de un registro financiero mundial, que detallen quiénes son los propietarios de los títulos, acciones, obligaciones y partes de fondos de inversión de todo el mundo. Con esto cada país podría contrastar la información que entregan los paraísos fiscales con una fuente de datos actualizada y universal. Para Zucman, este sería un esfuerzo no con fines primeramente fiscales, sino ante todo de regulación de los mercados financieros (p. 123). La tercera medida, propiamente tributaria, plantea la creación de un impuesto mundial progresivo al capital. Esto permitiría que los estados pudieran hacer tributar las fortunas y no sólo las ganancias que de ellas se derivan. Su aplicación conferiría mayor importancia a algún organismo internacional –Zucman propone el Fondo Monetario Internacional (FMI), que también adquiriría protagonismo en la administración del registro financiero–, para retener un porcentaje de recursos inicial, obligando a que quienes deseen recuperar esos recursos o parte de ellos deban declarar su patrimonio en la declaración de impuestos de su país³. Para el autor, esto devuelve la soberanía fiscal a los países, permitiéndoles decidir si tener o no un impuesto a las fortunas y establecer distintas tasas en caso que lo deseen, encargándose cada país posteriormente de los reembolsos de la retención inicial donde sea necesario.

La claridad del análisis y la simpleza con que se presentan las medidas para enfrentarlo sugieren, por un lado, que efectivamente es posible avanzar de forma real hacia una reducción de los paraísos fiscales o al menos hacia una limitación de su repertorio de servicios. Por otro lado, el mismo hecho de que algunas de esas iniciativas parezcan tan simples sugiere la desconsideración o un análisis menos meticuloso de aspectos de economía política de la tributación que pueden entorpecer los progresos a nivel global, de la misma forma como puede parecer imposible acabar con el hambre o con la pobreza extrema en el mundo pese a todas las estimaciones que recuerdan que los montos requeridos son inferiores a los de otros muchos gastos habituales de las empresas y los países.

Dos aspectos pueden ser comentados a modo de ejemplo. En primer lugar, examinar la creciente importancia de los paraísos fiscales requiere analizar el declive que vienen sufriendo los sistemas tributarios en las últimas décadas, dentro de lo cual es clave la desvalorización del impuesto a la renta, lo que se ha traducido institucionalmente en la diferenciación entre distintos tipos de ingreso –beneficiando en muchos países al capital con menores impuestos que a los ingresos laborales– y en la baja de las tasas máximas. Esto ha disminuido la progresividad y el impacto redistributivo que tuvo la tributación a los ingresos personales en el periodo posterior a la segunda guerra mundial.

³ Un procedimiento similar al que realizan los contribuyentes chilenos cada año en su declaración anual de impuestos.

En este sentido, el panorama actual requiere junto al diagnóstico estadístico, un diagnóstico político: los paraísos fiscales son el reflejo de un escepticismo que recae sobre la administración y efectividad de los estados y sobre la necesidad de la recaudación y la redistribución fiscal. Este diagnóstico implica también reconocer la influencia política que han adquirido las grandes empresas multinacionales, dotándolas de una alta habilidad negociadora en los procesos de producción de leyes tributarias y de discusión de iniciativas económicas en general. Por último, a nivel ciudadano este diagnóstico también debe ser explorado: más allá de la existencia de una elite económica transnacional –cuestión que parece evidente a la luz de la evidencia de Zucman– si la tributación refleja un vínculo intenso entre ciudadanía y estado, las motivaciones y disposiciones de los contribuyentes para con sus compromisos tributarios no son homogéneas a nivel mundial, lo que redundaría en distintas valoraciones del estado y diversas preferencias redistributivas. Esto puede traducirse en distintos niveles de adherencia hacia los impuestos y hacia medidas universales como las propuestas por el autor.

En segundo lugar, el plan de acción que ofrece el autor implica volver a entender los impuestos como un pilar importante dentro de la arquitectura de solidaridad institucional, pero ya no sólo a nivel nacional, sino también internacional. Esto es expresado en la propuesta de un impuesto progresivo mundial al capital combinado con nuevos instrumentos de información y control (registro financiero) y con sanciones comerciales y aduaneras. Sin embargo, no es claro en qué medida las instituciones internacionales actuales tienen la capacidad para llevar esto a cabo. Si bien Zucman deja ver la plausibilidad de que organizaciones como la OMC y el FMI puedan asumir nuevas funciones –es decir, tendrían la capacidad administrativa– es menos evidente que cuenten con la capacidad política y con legitimidad a nivel mundial para fiscalizar, solicitar más información o sancionar de manera equitativa e imparcial, de modo tal de balancear las actuales correlaciones de poder que dan mayor representatividad e influencia a algunos países o coaliciones en detrimento de otros. Después de todo, se trata de un desafío mayor porque se trata de gravar fortunas, y esto incluye impartir justicia y tener capacidad de dirimir allí donde haya diferencias, información incoherente o infracciones a los acuerdos internacionales. De esta forma, la plausibilidad de este plan de acción pasa por un análisis cuidadoso de en qué medida el orden mundial actual cuenta con una infraestructura institucional que, además de capacidad administrativa, tenga legitimidad, representación política, financiamiento e impartición de justicia para asegurar la participación equitativa de todos los países y regiones.

Con todo, estos aspectos no son imputables al libro, sino más bien a la complejidad de una discusión que requiere de varios diagnósticos y planes de acción adicionales. Enfrentar los paraísos fiscales implica repensar la fiscalidad a distintas escalas, y para esto el libro de Zucman ofrece una guía fundamental, que permite comprender los múltiples costos asociados, la altísima relevancia e influencia del sector financiero mundial y algunas estrategias económicas para lograr avances productivos. Como bien plantea Zucman (p. 17), lo verdaderamente costoso e irresponsable es aceptar el status quo.