

Global Tax Initiatives

The Movement for the Currency Transaction Tax

Heikki Patomäki



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC). UNRISD also thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

ISSN 1020-8178

Contents

Acronyms	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iv
Resumen	v
Introduction	1
The Emergence of the Global CTT Campaign	2
The Emergence of ATTAC and the World Social Forum	2
Europe and the Global CTT Campaign	6
Proactive and reactive sequences of global strategic action	8
Two strands of the campaign: "More development aid" versus "Another world is possible"	11
"Mainstream" Economic Theory versus Global Keynesianism	13
A neoliberal Tobin tax?	15
New sources of funding for the purpose of achieving the Millennium Development Goals	16
The role of power relations and political conflicts in global regulation	18
What is Really Politically Possible?	20
Conclusion	23
Bibliography	26
UNRISD Programme Papers on Civil Society and Social Movements	29
Figures	
Figure 1: Proactive and reactive sequences of global political action	9

Acronyms

ATTAC	Association pour la Taxation des Transactions pour l'Aide aux Citoyens
CEO	chief executive officer
CIVES	Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania (<i>Brazilian Association of Entrepreneurs for Citizenship</i>)
CTT	currency transaction tax
CTTO	currency transaction tax organization
ECB	European Central Bank
EMU	European Monetary Union
EU	European Union
Forex	foreign exchange
G7	Group of Seven
GATS	General Agreement on Trade in Services
GDP	gross domestic product
IMF	International Monetary Fund
LTCM	Long-Term Capital Management
MDG	Millennium Development Goal
NGO	non-governmental organization
NIFA	New International Financial Architecture
NIGD	Network Institute for Global Democratization
ODA	official development assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UK	United Kingdom
UNU	United Nations University
US	United States
VAT	value added tax
WEF	World Economic Forum
WIDER	World Institute for Development Economics Research
WSF	World Social Forum
WTO	World Trade Organization

Summary/Résumé/Resumen

Summary

The currency transaction tax (CTT), first proposed in 1972, is a simple idea: a tax levied on every currency exchange, set at a level low enough not to hinder transactions needed to finance trade in goods and services, or long-term investments. The establishment of the CTT, or a new organization to govern the CTT, would potentially constitute a far-reaching global regulatory change. This paper asks two sets of questions. First, what have been, and are, the causes of the emergence, rise and development of both the transnational campaign for the CTT and the related worldwide movements and networks? Second, what are the conditions of success of different strategies for global regulatory change, in this case the CTT? And consequently, what models for the CTT, and strategies to realize them, are feasible, and what effects would they have?

To analyse the first question, the author draws on the Braithwaite and Drahos scheme, according to which there are recurrent proactive and reactive sequences of strategic action to secure global regulatory change, such as the establishment of the CTT. A proactive sequence starts with the creation of new ideas and “enrolment of organizational power” through various mechanisms and transnational networks. A reactive sequence starts with a disaster, followed by media hype and then public demand to innovate new regulations. Subsequently, individual actors may revive regulatory innovation, which may, through a complicated process and in a potentially diluted version, become a global standard, which will eventually placate the public.

By the mid-1990s, the CTT started to be discussed in the context of trying to find alternative sources of funding for the United Nations system, and, more generally, for global efforts to reduce absolute poverty. However, until the Asian crisis of 1997–1998, interest in the CTT was usually triggered by major financial crises, and then died out when the crisis passed from the headlines. Of the almost 200 major financial crises (which involved more than 80 currency crises) which have taken place since the late 1970s, the farthest-reaching ones have occurred since 1990. The Mexican crisis (1994–1995) and its repercussions, and the Asian crisis (1997) – which spread to Russia and Brazil (1998) – alarmed the world. In part as a reaction to this situation, a more systematic and organized global campaign for the CTT finally emerged. This reactive scheme has been reinforced by general frustration with the mainstream Western politics of neoliberal globalization, and it contributed decisively to the establishment of the World Social Forum (WSF) in 2000–2001.

By 2004, the momentum generated by the Asian crisis was mostly over. Although many non-governmental organizations (NGOs) celebrated the Belgian CTT law of 1 July 2004 as a major breakthrough, no CTT in the sense of the original proposal is in sight. What remains on the agenda of global politics is a neoliberal version of the tax that aims at finding alternative sources of funding for development. There are also major obstacles in realizing that vision. Moreover, the CTT campaign is now divided between those who would like to see a minimalist CTT implemented unilaterally by individual countries or the European Union, and those who are struggling for global regulatory changes.

The second part of the paper analyses and assesses the two different visions of the CTT. War on Want—an international development NGO based in London—has been advocating a minimalist version of the CTT as a means to “raise 20 billion dollars each year to help fund the Millennium Development Goals”. The Draft Treaty on Global CTT outlines an alternative model more in line with the aspirations of ATTAC and other organizations and movements participating in the WSF process. In the latter model, the tax is set at a sufficiently high level to curb the power of transnational financial flows. The Draft Treaty on Global CTT also has the potential to act as an “icebreaker” in international law, by setting an example of post-sovereign global regulation and taxation that can be applied in other fields as well.

The paper concludes by discussing possible futures in terms of the conditions for success of different visions and strategies of realizing the CTT. Although new crises may appear crucial to the creation of further momentum for the global CTT, it does not seem wise to rest one's hopes on the possibility of a new disaster. The global dialectic of control may also take on different forms from that wished by the reformists.

Heikki Patomäki is professor of International Relations at the University of Helsinki. He is also the research director of the Network Institute for Global Democratisation (NIGD) and the vice-director of the Finnish Centre of Excellence in Global Governance Research. This paper was prepared for the UNRISD research project on Global Civil Society Movements: Dynamics in International Campaigns and National Implementation. The project is led by Kléber B. Ghimire, with assistance from Santiago Daroca, Britta Sadoun, Anita Tombez and Murat Yilmaz, and is funded by a grant from the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) and the UNRISD core budget.

Résumé

La taxe sur les mouvements de capitaux, proposée pour la première fois en 1972, est une idée simple: une taxe prélevée sur toutes les opérations de change, fixée à un niveau assez bas pour n'entraver ni les transactions nécessaires au financement du commerce des biens et des services, ni les investissements à long terme. L'institution de cette taxe ou d'une nouvelle organisation chargée de la régir, pourrait introduire un changement profond dans la réglementation mondiale. Ce document pose deux séries de questions. Premièrement, quelles ont été et sont encore les causes de l'émergence, l'essor et le développement de la campagne transnationale en faveur de la taxe ainsi que des mouvements et réseaux qui se sont créés dans le monde dans son sillage? Deuxièmement, quelles sont les conditions du succès des diverses stratégies en faveur d'un changement de réglementation mondiale, en l'occurrence de la taxe sur les mouvements de capitaux? Et, par voie de conséquence, quels modèles sont envisageables pour cette taxe, quelles stratégies pourrait-on appliquer pour les mettre en pratique, et quels effets auraient-ils?

Pour analyser la première question, l'auteur s'inspire de la conception de Braithwaite et Drahos, selon laquelle toute action stratégique tendant à changer la réglementation au niveau mondial, telle que l'instauration de la taxe sur les mouvements de capitaux, se compose d'épisodes récurrents, tantôt anticipateurs tantôt réactifs. L'épisode anticipateur commence par le lancement d'idées nouvelles et la "mobilisation de la force organisationnelle" par divers mécanismes et réseaux transnationaux. L'épisode réactif commence par une catastrophe, suivie d'un battage médiatique et d'un mouvement du public exigeant une réglementation novatrice. Des acteurs individuels peuvent alors relancer une mesure innovante qui, après un processus compliqué, sera appliquée au niveau mondial sous une forme peut-être atténuée et apaisera le public.

On a commencé à discuter de la taxe sur les mouvements de capitaux vers 1995, au moment où l'on cherchait d'autres sources de financement pour le système des Nations Unies et, de manière plus générale, pour la lutte contre la misère dans le monde. Cependant, jusqu'à la crise asiatique de 1997-1998, il fallait d'ordinaire des crises financières majeures pour que la taxe éveille l'intérêt, et celui-ci retombait dès que la crise ne faisait plus la une des journaux. Près de 200 crises financières majeures se sont produites depuis la fin des années 70 (et ont entraîné plus de 80 crises monétaires), mais les plus graves ont eu lieu depuis 1990. La crise mexicaine (1994-1995) et ses retombées, et la crise asiatique (1997), qui s'est étendue jusqu'en Russie et au Brésil (1998), ont alarmé le monde. En partie en réaction à cette situation, une campagne mondiale pour la taxe sur les mouvements de capitaux s'est finalement organisée et a pris un tour plus systématique. Le ressentiment général causé par la politique occidentale de mondialisation néolibérale a accentué cette réaction, qui a été un élément décisif dans la création du Forum social mondial en 2000-2001.

En 2004, l'impulsion donnée par la crise asiatique était largement retombée. De nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) ont accueilli la loi belge du 1^{er} juillet 2004 instaurant la taxe sur les transactions financières comme une percée majeure, mais la taxe sur les mouvements de capitaux telle que l'entendait la proposition originale n'est pas encore en vue. Ce qui reste à l'ordre du jour mondial, c'est une version néolibérale de la taxe, dont l'objet est de trouver d'autres sources de financement pour le développement. Des obstacles de taille s'opposent à la réalisation de cette vision. De plus, ceux qui font campagne pour la taxe sont maintenant divisés en deux camps: ceux qui voudraient voir certains pays ou l'Union européenne appliquer unilatéralement une taxe minimaliste et ceux qui se battent pour obtenir un changement de la réglementation mondiale.

La seconde partie du document analyse et évalue les deux conceptions de la taxe sur les mouvements de capitaux. War on Want—ONG internationale de développement établie à Londres—défend une version minimaliste de la taxe comme moyen de “lever chaque année 20 milliards de dollars pour contribuer à financer les Objectifs du Millénaire pour le développement”. Le projet de traité relatif à l'instauration mondiale d'une taxe sur les mouvements de capitaux présente un autre modèle, plus conforme aux inspirations d'ATTAC et d'autres organisations et mouvements participant au Forum social mondial. Dans ce modèle, la taxe est fixée à un niveau assez élevé pour modérer le pouvoir des flux financiers transnationaux. Le projet de traité évoqué plus haut peut aussi agir à la manière d'un “brise-glace” dans le droit international, en donnant un exemple de réglementation et de taxation mondiales qui dépasse la souveraineté des Etats et qui pourrait être suivi dans d'autres domaines.

L'auteur conclut en évoquant divers avenir possibles en fonction des conditions de succès des différentes visions et stratégies d'instauration de la taxe. Bien que de nouvelles crises puissent jouer un rôle crucial en donnant l'impulsion nécessaire à l'instauration d'une taxe mondiale, il ne semble guère judicieux de fonder son espoir sur l'éventualité d'une nouvelle catastrophe. La dialectique mondiale du contrôle peut aussi prendre des formes différentes de celles que souhaitent les réformistes.

Heikki Patomäki est professeur de relations internationales à l'Université d'Helsinki. Il est également directeur de recherches au Network Institute for Global Democratisation (NIGD) et vice-directeur du Finnish Centre of Excellence in Global Governance Research. Ce document a été établi pour le projet de recherche de l'UNRISD Mouvements de la société civile mondiale: Dynamique des campagnes internationales et réalisation au niveau national. Ce projet est dirigé par Kléber Ghimire, avec l'aide de Santiago Daroca, Britta Sadoun, Anita Tombez et Murat Yilmaz et financé par un don de la Direction suisse du développement et de la coopération (DDC) et le budget central de l'UNRISD.

Resumen

El impuesto sobre las transacciones monetarias (CTT por sus siglas en inglés) propuesto por primera vez en 1972, se fundamenta en una idea simple: un impuesto aplicado a todo cambio de divisas, a una tasa suficientemente baja para no entorpecer las transacciones que se requieren para financiar el comercio de bienes y servicios o las inversiones a largo plazo. El establecimiento del CTT, o de una nueva organización que lo administre, podría constituir un cambio normativo mundial de gran alcance. El presente documento se propone responder a dos preguntas. En primer lugar, ¿cuáles han sido, y son, las causas del surgimiento, el auge y el desarrollo de la campaña internacional en favor del CTT y los movimientos y redes mundiales conexos? En segundo lugar, ¿qué condiciones deben cumplirse para tener éxito con la aplicación de las diferentes estrategias para el cambio normativo mundial, en este caso el CTT? Y en consecuencia, ¿cuáles son los modelos y las estrategias viables para la aplicación del CTT y qué efectos podrían tener?

Para analizar la primera pregunta, el autor recurre al esquema de Braithwaite y Drahoš, de acuerdo con el cual existen secuencias proactivas y reactivas recurrentes de acción estratégica para garantizar un cambio normativo mundial, como sería el caso del establecimiento del CTT. Una secuencia proactiva comienza con la creación de nuevas ideas y la “incorporación del poder institucional” por medio de diversos mecanismos y redes transnacionales. Una secuencia reactiva comienza con un desastre, seguido de una histeria mediática y, luego, las demandas del público en favor de la aplicación de nuevas regulaciones. En consecuencia, determinados actores pueden revivir una innovación normativa que podría, por medio de un complicado proceso y en una versión potencialmente diluida, convertirse en una norma mundial que a la postre aplacaría los ánimos del público.

A mediados de los años 90 comenzó a debatirse el tema del CTT en el contexto de la definición de fuentes alternativas de financiamiento para el sistema de Naciones Unidas y, en términos más generales, como parte de las iniciativas mundiales para reducir la pobreza absoluta. Sin embargo, hasta la crisis asiática de 1997-1998, el interés por el CTT generalmente se reanimaba a raíz de importantes crisis financieras, para luego desvanecerse a medida que las crisis desaparecían de los titulares de prensa. De las casi 200 crisis financieras importantes (que implicaron más de 80 crisis monetarias) que se han dado desde finales de los años 70, las de mayores consecuencias se han registrado desde 1990. La crisis mexicana (1994-1995) y sus repercusiones, y la crisis asiática (1997) —que se propagó hacia Rusia y Brasil (1998)— alarmaron a todo el mundo. En una reacción debida en parte a esta situación, surgió finalmente una campaña mundial más sistemática y organizada a favor del CTT. Este esquema reactivo se vio reforzado por la frustración general ante la política occidental de mundialización neoliberal y contribuyó de forma decisiva al establecimiento del Foro Social Mundial (FSM) en 2000-2001.

Para 2004, el movimiento que había generado la crisis asiática ya casi se había extinguido. Aunque muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) celebraron la ley belga sobre el CTT el 1 de julio de 2004 como un acontecimiento de gran significación, no se vislumbra ningún CTT en el sentido de la propuesta original. Lo que permanece en la agenda de la política mundial es una versión neoliberal del impuesto que busca definir fuentes alternativas de financiamiento para el desarrollo. También existen importantes obstáculos para la cristalización de esta visión. Más aún, la campaña por el CTT se divide ahora entre quienes abogan por la implantación de un CTT minimalista implementado por cada país o la Unión Europea; y quienes luchan por la introducción de cambios normativos a nivel mundial.

En la segunda parte de este documento se analizan y evalúan las dos visiones que existen sobre el CTT. War on Want —una ONG de desarrollo internacional con sede en Londres— ha venido abogando por una versión minimalista del CTT como medio para “recaudar 20 mil millones de dólares anuales para ayudar a financiar los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. El Proyecto de Tratado para un Impuesto sobre las transacciones monetarias mundial esboza un modelo alternativo más congruente con las aspiraciones de ATTAC y otras organizaciones y movimientos que participan en el proceso del FSM. En este último modelo, el impuesto se fija

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21236

