



Foto: iStock / Rich Legg / KPN

COMBATIR

LOS PARAÍOS FISCALES



Los miles de millones de divisas que atraen los paraísos fiscales perjudican por igual a naciones remitentes y destinatarias

Nicholas Shaxson

Hasta la crisis financiera de 2008, los paraísos fiscales eran vistos como exóticas atracciones secundarias de la economía mundial, fortalezas financieras en los Alpes o islas del Caribe frecuentadas por celebridades, mafias y aristócratas adinerados. Desde entonces, el mundo ha aprendido dos lecciones preocupantes: primero, el fenómeno es mucho más amplio y fundamental para la economía mundial de lo que se imaginaba; segundo, los paraísos más grandes no están donde pensábamos.

En conjunto, se estima que el costo de los paraísos fiscales, medido como pérdida de recaudación del impuesto sobre sociedades, es de USD 500.000 a USD 600.000 millones anuales (Crivelli, de Mooij, y Keen, 2015; Cobham y Janský, 2018), por medios legales y no tan legales. De esa recaudación perdida, USD 200.000 millones corresponden a economías de bajo ingreso, con un impacto como porcentaje del PIB más fuerte que en las economías avanzadas. Esta cifra es incluso superior a los USD 150.000 millones de asistencia para el desarrollo que reciben del exterior. Tan solo las empresas del American Fortune 500 tenían USD 2,6 billones fuera del país en 2017, si bien una pequeña parte fue repatriada después de la reforma fiscal de Estados Unidos en 2018.

No solo se benefician las empresas. Gabriel Zucman (2017), economista de la Universidad de California en Berkeley, estima que las personas físicas tienen USD 8,7 billones en paraísos fiscales. Las estimaciones más completas del economista y abogado James S. Henry (2016) elevan el total a USD 36 billones. Ambos, suponiendo tasas de rentabilidad muy diferentes, calculan pérdidas de recaudación por el impuesto sobre la renta personal de alrededor de USD 200.000 millones anuales, lo que debe sumarse a las pérdidas por el impuesto sobre sociedades.

La gran variación entre estimaciones se debe al secreto financiero, a la falta de datos oficiales y a que no existe una definición generalmente aceptada de paraíso fiscal. La mía se sintetiza en “eludir” y “a otro lugar”. Para *eludir* las normas que no gustan, se lleva el dinero *a otro lugar*, fuera del país. Prefiero esta definición amplia porque estos paraísos no solo afectan a los impuestos: ofrecen una vía de escape contra regulaciones financieras, la transparencia, la

responsabilidad penal, y mucho más. Como los principales usuarios de los paraísos fiscales son las grandes instituciones financieras y otras multinacionales, el sistema inclina la balanza en contra de las pequeñas y medianas empresas y potencia la monopolización.

La lista también incluye los daños políticos, aunque imposibles de cuantificar. Los paraísos fiscales ofrecen un lugar donde esconder las actividades ilícitas de las élites en desmedro de una mayoría menos poderosa. En su defensa, estos paraísos se autodefinen como “vehículos fiscales neutros” que facilitan el flujo de las inversiones y las finanzas internacionales. Pero pese a los beneficios evidentes para los actores privados, esto no es así para el mundo en su conjunto. Además de pérdidas tributarias, la libre circulación transnacional de capitales conlleva riesgos; entre ellos, el peligro de inestabilidad financiera en economías de mercados emergentes.

En general, cuanto más adineradas son las personas y más grandes las multinacionales (algunas tienen cientos de subsidiarias en el extranjero), más enquistadas están en el sistema y más lo defienden. También hay gobiernos poderosos que participan; los paraísos más importantes están ubicados en economías avanzadas o sus territorios. En el Índice de paraísos fiscales corporativos que elabora la Red para la Justicia Fiscal, los tres primeros puestos corresponden a las Islas Vírgenes Británicas, Bermuda y las Islas Caimán, todos territorios británicos de ultramar. El Índice de secreto financiero sobre fortunas privadas lo encabezan Suiza, Estados Unidos y las Islas Caimán.

Para entender por qué las jurisdicciones ricas encabezan las listas, cabe preguntarse cuántos nigerianos ricos esconden activos secretos en Ginebra o Londres, y cuántos suizos o británicos ricos esconden activos en Lagos. Los capitales tienden a fugarse de países pobres a países ricos.

Y el sistema offshore está creciendo. Cuando una jurisdicción encuentra una nueva laguna fiscal o diseña un mecanismo de secreto financiero que logra atraer dinero móvil, otros la copian o superan en una competencia nociva. Esto explica el enorme descenso de las tasas promedio del impuesto sobre sociedades, del 49% en 1985 al 24% hoy día. Entre las multinacionales estadounidenses, el traslado de ganancias hacia paraísos fiscales aumentó de un 5%–10% de las ganancias brutas en los años

HASTA HACE UNOS DIEZ AÑOS. CASI NO HABÍA FRENOS POLÍTICOS A LA EXPANSIÓN DE LOS PARAÍSO FISCALES

noventa a alrededor del 25%–30% actualmente (Cobham y Janský, 2017).

Los principios del sistema internacional de impuestos sobre sociedades se establecieron en el marco de la Liga de las Naciones hace casi un siglo. Consideran que las multinacionales son “entidades independientes” con escasa conexión. Esto es una ficción. De hecho, las multinacionales se potencian con su naturaleza unitaria y cosechan poder de mercado y economías de escala. Si el todo es más que la suma de sus partes (geográficamente diversas), ¿qué países logran gravar el valor adicional? Casi nunca los países de bajo ingreso pues el sistema tiende a favorecer a la jurisdicción en que las multinacionales tienen su sede, a menudo en países ricos.

Más aún, las multinacionales pueden manipular los precios de transferencia entre filiales para trasladar beneficios de jurisdicciones con altos impuestos a otras con impuestos bajos. Por ejemplo, una empresa con una patente en un paraíso fiscal cobra regalías exorbitantes a filiales en países con altas tasas y así incrementa al máximo las ganancias en la jurisdicción de baja tributación. En teoría, los precios de transferencia pretenden reflejar los precios de mercado que se cobrarían en operaciones entre dos partes independientes. Pero con frecuencia no pueden establecerse fácilmente, como sucede con un dispositivo exclusivo para un motor de reacción que no se vende en el mercado abierto o la patente de un medicamento. En la práctica, el valor es el que establecen los contadores de la empresa.

La principal alternativa al concepto de “independencia de las partes” es algo denominado “impuesto unitario con fórmula de reparto”. En este sistema, una multinacional es una única entidad y distribuye las ganancias de manera geográfica según una fórmula que refleja la actividad económica real, la cual puede ser una combinación de ventas, empleo y activos tangibles. En teoría, este método reduce la influencia de los paraísos fiscales: si una empresa tiene una oficina con una persona en Bermuda, la fórmula asigna una porción minúscula de las ganancias globales a esa jurisdicción, de modo que poco importa si Bermuda cobra una tasa cero. En la práctica, este sistema también tiene dificultades técnicas, y la elección de la fórmula está muy politizada, aunque es un sistema más simple, justo y racional que el actual.

Muchos estados de Estados Unidos, provincias canadienses y cantones suizos han usado versiones limitadas de este sistema para impuestos subnacionales, aunque aún no se utiliza a nivel internacional. Ya se está elaborando una norma para exigir que las multinacionales desglosen e incluso publiquen información financiera y contable por país, lo que podría proporcionar datos útiles para una fórmula de reparto internacional. También puede haber otros pasos intermedios hacia ese objetivo, de modo que el cambio puede ser evolutivo más que revolucionario.

Hasta hace unos diez años, casi no había frenos políticos a la expansión de los paraísos fiscales. Sin embargo, después de la crisis de 2008, los gobiernos sufrieron presiones para cerrar grandes déficits fiscales y tranquilizar a votantes furiosos por los rescates bancarios financiados por los contribuyentes, lo que aumentó la desigualdad y la capacidad de las multinacionales y los adinerados para eludir impuestos. Los Papeles de Panamá y la información filtrada desde Luxemburgo revelaron el uso de los paraísos fiscales para fines nefastos y redoblaron la presión para que se *tomaran medidas*. Así, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el organismo integrado por países ricos que fija las normas en materia de impuestos internacionales, lanzó dos grandes proyectos.

Uno es el Estándar Común de Reporte (ECR), un régimen para el intercambio automático de información entre países que ayuda a las autoridades fiscales a identificar los activos de contribuyentes en el exterior. Pero el ECR tiene muchos vacíos; por ejemplo, permite que personas con determinados pasaportes declaren ser residentes en un paraíso fiscal, en lugar del país en el que viven. Estados Unidos representa un vacío geográfico aun mayor: por aplicación de la Ley de cumplimiento tributario sobre cuentas extranjeras, recopila información sobre sus contribuyentes en el extranjero, pero comparte poca información, de modo que los no residentes pueden mantener activos en ese país protegidos por secreto, lo que convierte a Estados Unidos en un gran paraíso fiscal.

Aun así, el ECR dio resultados. En julio de 2019 la OCDE estimó que 90 países habían compartido información sobre 47 millones de cuentas valuadas en €4,9 billones, que los depósitos en paraísos fiscales se habían reducido en un 20%–25%, y que las declaraciones

voluntarias previas a la implementación del ECR habían generado €95.000 millones de recaudación tributaria adicional para miembros de la OCDE y del Grupo de los Veinte, que incluye a las principales economías de mercados emergentes.

La otra gran iniciativa fue el proyecto BEPS (erosión de la base imponible y traslado de ganancias), dirigido a multinacionales. Fue el esfuerzo de la OCDE por “armonizar los impuestos con la realidad económica” sin alterar el consenso internacional de larga data a favor del principio de independencia de las partes, apoyado por las multinacionales que evaden impuestos y sus aliados. Si bien el BEPS mejoró la transparencia de las multinacionales, la OCDE finalmente lo consideró un fracaso, en especial para la economía digitalizada.

Estados Unidos también reconoció tardíamente que, con una economía basada en el consumo, tenía sentido trasladar la potestad tributaria hacia la jurisdicción en que se produce la venta. Y las economías de mercados emergentes, incluidos Colombia, Ghana e India, que cobraron más importancia en 2016, han impulsado nuevos enfoques. La OCDE está estudiando fórmulas con base solo en las ventas, aunque algunos países de bajo ingreso prefieren una fórmula que incluya a los empleados y los activos tangibles, lo que les daría mayor potestad tributaria. Este alejamiento del principio ortodoxo de independencia de las partes constituye un paso hacia la fórmula de reparto.

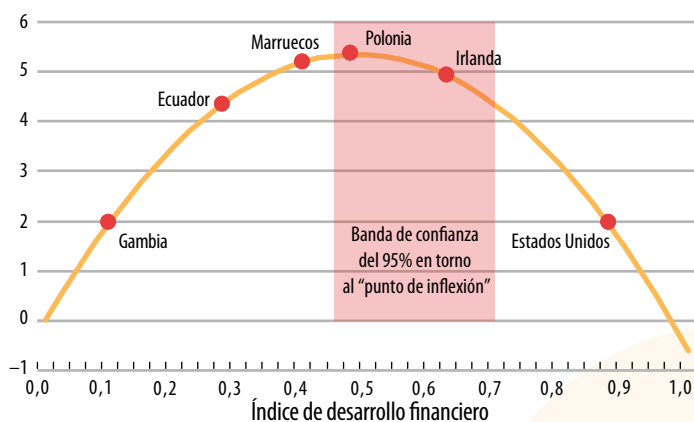
En enero de 2019 el panorama comenzó a cambiar. Por primera vez, la OCDE reconoció públicamente la necesidad de “soluciones superadoras del principio de independencia de las partes”. En marzo, Christine Lagarde, entonces Directora Gerente del FMI, opinó que el método era “obsoleto” y “dañaba especialmente a las economías de bajo ingreso”. Exhortó a un “replanteo fundamental” y al uso de fórmulas de reparto de ganancias. En mayo, la OCDE publicó un “plan” que propone reformas basadas en dos pilares: en primer lugar, determinar dónde se deben pagar los impuestos y sobre qué base, y qué porción de las ganancias deben tributar y sobre qué base; y, en segundo lugar, lograr que las multinacionales paguen un mínimo nivel de impuestos. El profesor Reuven Avi-Yonah de la Facultad de Derecho de la Universidad de Michigan dijo que el plan era “sumamente radical” y hubiese sido “casi inconcebible” cinco años atrás.

Estamos iniciando el período más importante de cambio en el sistema internacional del impuesto sobre sociedades en un siglo. Los avances dependerán de las luchas de poder: entre países ricos y pobres y, dentro de los países, entre los contribuyentes ordinarios y quienes se benefician del sistema actual. Pero un cambio radical

¿Un sector financiero sobredimensionado?

La mayoría de las economías avanzadas, incluido Estados Unidos, ha pasado el punto en que el crecimiento del sector financiero es favorable.

(efecto sobre la tasa de crecimiento del PIB, puntos porcentuales)



Fuente: Sahay et al. (2015). Datos actualizados en julio de 2019.


es viable. Para la Red de Justicia Fiscal, donde he trabajado, sus cuatro demandas centrales, inicialmente desestimadas por utópicas, están cobrando impulso: intercambio automático de información financiera entre países, registros públicos de titulares efectivos de activos financieros, informes por país y un impuesto unitario con fórmula de reparto.

El impuesto sobre sociedades es tan solo el comienzo. Para entender los temas más generales, debemos tener en cuenta las fuerzas que ponen en funcionamiento al sistema de depósitos offshore. El ejemplo de Suiza es elocuente. En el pasado políticos de Alemania, Estados Unidos y otros países se han enfrentado con Suiza por la normativa de secreto bancario, sin mucho éxito. Sin embargo, en 2008, tras descubrirse que ejecutivos de la banca suiza habían ayudado a clientes estadounidenses a evadir impuestos, el Departamento de Justicia tomó otro camino: no apuntó al país, sino a los bancos y sus funcionarios. En respuesta, los actores privados asediados se convirtieron en los principales defensores de la reforma y Suiza no tardó en realizar por primera vez importantes concesiones sobre el secreto bancario. Esto enseñó que cualquier respuesta internacional debe incluir fuertes sanciones contra los facilitadores privados, incluidos contadores y abogados, sobre todo cuando facilitan actos delictivos como la evasión de impuestos.

Tengamos también en cuenta que el catalizador de este sistema offshore es la competencia entre jurisdicciones por ofrecer la mejor forma de evitar impuestos, la transparencia y las regulaciones financieras. Normalmente, una competencia de este tipo entre jurisdicciones se enmarca en un problema de acción



PARA MUCHAS ECONOMÍAS, TENER UN CENTRO FINANCIERO OFFSHORE ES UNA PROPUESTA DECIDIDAMENTE DESFAVORABLE



colectiva que requiere soluciones multilaterales y de colaboración. Pero los enfoques cooperativos tienen falencias. Algunas jurisdicciones son proclives a hacer trampa para atraer capital móvil, por eso la acción colectiva puede ser como arrear ganado a ciegas. Además, no es fácil movilizar votantes a favor de una colaboración transnacional compleja, en especial cuando el objetivo es ayudar a extranjeros y países de bajo ingreso.

Existe un enfoque más sólido y radicalmente diferente. La pregunta es si los flujos financieros atraídos a los paraísos fiscales ayudan a los países receptores. Sin duda, ayudan a *grupos de interés* en esos países, por lo general, profesionales bancarios, contables, jurídicos e inmobiliarios, pero ¿acaso benefician a la *jurisdicción en su conjunto*?

Una nueva línea de investigación del FMI, el Banco de Pagos Internacionales y otros sugiere que la respuesta es no. Esta bibliografía sostiene que el crecimiento del sector financiero es favorable hasta cierto punto óptimo, después del cual perjudica al crecimiento económico (véase el gráfico en la página anterior). La mayoría de las economías avanzadas, incluidos Estados Unidos, el Reino Unido y otros grandes paraísos fiscales, pasaron ese punto hace mucho. Para ellos, reducir el sector financiero para erradicar actividades financieras nocivas debería de generar prosperidad.

Junto con este estudio, John Christensen, exasesor económico de Jersey (paraíso fiscal británico) y yo desarrollamos el concepto de “maldición financiera” que afecta a jurisdicciones con un sector financiero sobredimensionado, concepto análogo a la maldición de los recursos, que afecta a ciertos países que dependen de materias primas como el petróleo. Esta “paradoja de la pobreza en medio de la abundancia” tiene muchas causas: el desplazamiento de gente talentosa del sector público, la industria y la sociedad civil hacia el sector dominante que mejor paga; una desigualdad creciente y dañina para el crecimiento entre el sector dominante y los otros; el aumento de los precios locales que quita competitividad a otros sectores transables a través de las importaciones; auges y caídas recurrentes en los precios de las materias primas y activos financieros; y un aumento de la búsqueda de rentas personal y disminución de la actividad empresarial en detrimento de las actividades productivas debido

a la entrada de dinero fácil. Algunos investigadores denuncian una “financiarización” o desplazamiento de actividades que generan riqueza hacia actividades predatorias que destruyen la riqueza, como la monopolización, la protección a bancos por temor a su quiebra y la utilización de paraísos fiscales.

Los flujos financieros que buscan secreto o eluden impuestos sobre sociedades son precisamente los que exacerbaban la maldición financiera, al agudizar la desigualdad, aumentar la vulnerabilidad a las crisis, y causar daños políticos incalculables cuando el capital protegido por el secreto se infiltra en los sistemas políticos de Occidente. Y así como los capitales financieros se desplazan de países pobres a países ricos, la migración laboral sigue los mismos pasos.

Como siempre, se necesita profundizar el estudio. Sin embargo, pareciera que para muchas economías tener un centro financiero offshore es una propuesta decididamente desfavorable; no solo transmite daños hacia el exterior sino también hacia el interior. Los países que reconocen este peligro pueden actuar *unilateralmente* para frenar sus centros financieros transnacionales, simplemente dando un paso al costado en la competencia entre jurisdicciones y frenando la actividad del paraíso fiscal y, al mismo tiempo, mejorando el bienestar de sus ciudadanos. Esta es una fórmula poderosa y beneficiosa. **FD**

NICHOLAS SHAXSON es autor de *Poisoned Wells*, un libro sobre la maldición de los recursos naturales en África occidental; *Treasure Islands*, que trata sobre paraísos fiscales; y más recientemente *The Finance Curse*, acerca de países con sectores financieros sobredimensionados.

Referencias:

- Cobham, Alex, y Petr Jansky. 2017. “Measuring Misalignment: The Location of US Multinationals’ Economic Activity versus the Location of their Profits”. *Development Policy Review* 37 (1): 91–110.
- . 2018. “Global Distribution of Revenue Loss from Corporate Tax Avoidance: Re-Estimation and Country Results”. *Journal of International Development* 30 (2): 206–32.
- Crivelli, Ernesto, Ruud A. de Mooij y Michael Keen. 2015. “Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries”. IMF Working Paper 15/118, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Henry, James S. 2016. “Taxing Tax Havens”. *Foreign Affairs*, 12 de abril.
- Sahay, Ratna, et al. 2015. “Rethinking Financial Deepening”. IMF Staff Discussion Note 15/08, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Zucman, Gabriel. 2017. “How Corporations and the Wealthy Evade Taxes”. *New York Times*, 10 de noviembre.