



# Impuestos y financiación para el desarrollo

Informe de SOMO | Octubre 2008

Los ingresos fiscales nacionales constituyen una fuente esencial de la financiación para el desarrollo. Sin embargo, los impuestos recibieron sólo una atención limitada hasta ahora si se los compara con otras áreas clave de la financiación para el desarrollo. El presente informe describe algunos de los principales problemas que socavan los ingresos tributarios fiscales en países en desarrollo, centrándose en la evasión impositiva y la elusión impositiva agresiva por parte de empresas multinacionales (EMNs).

## Introducción

El seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo tendrá lugar en Doha entre el 29 de noviembre y el 2 de diciembre de 2008. El objetivo de esta conferencia es revisar la aplicación del Consenso de Monterrey, documento resultante de la primera Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en 2002.

El Consenso de Monterrey abarca seis áreas de la Financiación para el Desarrollo:

1. La movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo
2. La movilización de recursos internacionales para

el desarrollo: la inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados

3. El comercio internacional como promotor del desarrollo
4. El aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo
5. La deuda externa
6. El tratamiento de cuestiones sistémicas: el fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo

La fiscalidad está íntimamente ligada a dichos temas, teniendo en cuenta que un sistema impositivo justo y eficiente es condición *sine qua non* de la mejora de la situación financiera de los países en desarrollo. El Consenso de Monterrey reconoce este hecho, afirmando que los sistemas impositivos son importantes en relación con el aumento de los recursos nacionales.<sup>1</sup>

La relación entre desarrollo e impuestos también se planteó en otras ocasiones, como en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Sin embargo, la fiscalidad aún no recibe la atención que merece, lo cual es curioso y sorprendente dado el potencial de los ingresos fiscales nacionales para la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible. El llamado en pos de una mayor atención

al tema es cada vez más fuerte. La Red por la Justicia Fiscal (Tax Justice Network – TJN), por ejemplo, procura analizar y explicar la relación entre impuestos y desarrollo y exponer las prácticas fiscales nocivas a fin de alentar la reforma a nivel nacional e internacional.<sup>2</sup> Christian Aid llamó la atención sobre el tema en mayo de 2008, brindando ejemplos nacionales asombrosos en su informe 'Death And Taxes: The true toll of tax dodging'.<sup>3</sup> Greenpeace, por su parte, expuso el fraude impositivo en la industria maderera.<sup>4</sup>

El objetivo del presente trabajo es informar a la sociedad civil y los hacedores de políticas acerca de la importancia de un sistema fiscal internacional justo y promotor del desarrollo. El informe ofrece una vista general de los desarrollos más recientes en las áreas de fiscalidad y desarrollo, y trata las cuestiones relativas a los impuestos sobre empresas, no sobre personas físicas. La estructura del informe es la siguiente: en primer lugar se explica el propósito de la fiscalidad y la relación entre ésta y el desarrollo. Luego se proporciona un resumen sobre los problemas en materia fiscal y su influencia en los países en desarrollo; dichos problemas son divididos en tres grupos: problemas derivados de las características de los países en desarrollo, problemas derivados de la fuga de capitales y problemas derivados de la elusión impositiva por parte de empresas. La última sección explica el papel de los foros y organizaciones internacionales relevantes en la materia y ofrece recomendaciones concretas en materia de políticas.

## ¿Por qué la fiscalidad es importante para el desarrollo?

Las finanzas públicas sostenibles son esenciales para el desarrollo sostenible. Al fin y al cabo, la provisión de protección social, de infraestructura y de servicios básicos – como educación y protección de la salud – es crucial para el desarrollo. La sustentabilidad exige que los medios para financiar dichos bienes y servicios públicos provengan, en la mayor medida posible, de los propios recursos del Estado, es decir, de los ingresos fiscales. Ello explica la íntima relación entre impuestos y desarrollo. Por varios motivos, los países en desarrollo enfrentan dificultades para recaudar en forma adecuada sus ingresos fiscales.

Si los países en desarrollo estuvieran en condiciones de lograr ingresos fiscales suficientes podrían aumentar su independencia, ya que necesitarían menos financiación a través de préstamos extranjeros – lo cual reduce el problema de la deuda – y serían menos dependientes de la ayuda extranjera para el desarrollo.<sup>5</sup> Esta independencia daría mayor estabilidad al presupuesto público, ya que los ingresos fiscales son mucho menos volátiles e impredecibles que los flujos de la ayuda extranjera para la financiación del desarrollo.<sup>6</sup> También aumentaría el margen de acción

de los gobiernos en materia de políticas, teniendo en cuenta los condicionamientos de política económica que frecuentemente acompañan la ayuda y los préstamos extranjeros. Más aún, mayores ingresos fiscales podrían fortalecer la responsabilidad democrática y brindar oportunidades para reducir las altas tasas impositivas marginales en muchos países.<sup>7</sup>

En suma, los regímenes tributarios sirven a cuatro objetivos principales, llamados 'las cuatro R' (por sus siglas en inglés)<sup>8</sup>:

1. Generación de ingresos: reiterando lo expuesto, un primer objetivo es incrementar los ingresos públicos.
2. Redistribución: el segundo objetivo es redistribuir el ingreso y reducir la desigualdad. En general se logra mediante los impuestos progresivos que implican impuestos más altos (proporcionalmente) a mayores ingresos.
3. Intervención de precios: el tercer objetivo consiste en incidir en los precios de las distintas alternativas económicas para promoverlas o desalentarlas, es decir, en el uso de impuestos y subsidios para asegurar que los precios de mercado reflejen mejor los costos y beneficios sociales.
4. Representación: el cuarto objetivo es fortalecer la representación política. Respecto de los gobiernos, la mayor dependencia de los ingresos tributarios en lugar de los ingresos provenientes de recursos naturales, ayuda externa o financiación por deuda generalmente incrementa la responsabilidad hacia los ciudadanos respecto del uso de los fondos públicos. Este es especialmente pronunciado tratándose de impuestos directos sobre el ingreso personal o empresarial. La ayuda externa, por el contrario, estimula la responsabilidad hacia el donante extranjero.

Los gobiernos a nivel global han reconocido que la movilización de ingresos también es esencial para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Las cuestiones de fiscalidad se relacionan directamente con el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio: fomentar una alianza mundial para el desarrollo. Dos de las metas más concretas establecidas para el ODM 8 contemplan con mayor profundidad la importancia de los ingresos tributarios:<sup>9</sup>

- 'Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio' (incluye el compromiso de lograr la buena gobernanza, el desarrollo y la reducción de la pobreza); y
- 'Encarar de manera integral los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales en internacionales para que la deuda sea sostenible a largo plazo'

Estas metas son clave para el logro de los restantes siete ODM e indican que el vasto espectro de cuestiones tratadas por los ODM no puede ser enfrentado sin que los países en desarrollo aseguren sus propios ingresos fiscales.

## ¿Cuáles son los problemas?

Los problemas en materia fiscal son comunes en todos los países, no exclusivos de los países en desarrollo. No obstante, ciertas cuestiones fiscales representan un problema mayor para los países en desarrollo que, para colmo, enfrentan además sus problemas propios.

### Problemas derivados de las características de los países en desarrollo

En promedio, el ingreso fiscal de los países en desarrollo es inferior al de los países ricos. En 2000, el ingreso promedio de los países de bajos ingresos representaba aproximadamente el 13% del Producto Interno Bruto (PIB)<sup>10</sup>, menos de la mitad del nivel promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), situado en 36% del PIB.<sup>11</sup> La capacidad de obtener ingresos tributarios directos – que con frecuencia son de naturaleza progresiva y pueden ser usados para una redistribución efectiva – es especialmente baja: de 2 a 6% del PIB en países pobres, contra 12 a 18% en países desarrollados.<sup>12</sup>

Esto se debe en parte a ciertos aspectos característicos de los países en desarrollo:

#### La economía informal grande

La economía informal abarca las actividades económicas que no se encuentran reflejadas en las estadísticas oficiales. La mayoría de los países en desarrollo exhiben una economía informal grande, sub-gravada o directamente no gravada. Según estimaciones para el período de 2002-2003, el tamaño promedio de la economía 'negra', calculado como proporción del PIB, era del 43% en los países africanos, el 30% en los países asiáticos y el 43% en los países latinoamericanos. En los países de la OCDE, la economía informal representa aproximadamente el 16% del PIB.<sup>13</sup> Otra fuente proporciona la cifra de 33% en los países de bajos ingresos, contra 19% en los países de la Unión Económica y Monetaria Europea.<sup>14</sup>

Estos datos señalan que en los países en desarrollo, en promedio, el nivel de evasión impositiva derivada de la economía informal es de aproximadamente el doble del nivel en los países desarrollados, lo cual genera la impresión de que los países en desarrollo se pierden de montos considerables de ingresos fiscales en razón de sus economías informales. No obstante, es importante enfatizar que muchas de las personas cuyos ingresos no son registrados viven por debajo de la línea de la pobreza. Por ende, es posible que la reducción de la actividad informal en los países en desarrollo no traiga aparejado un aumento significativo de los ingresos fiscales. Aún así, la inclusión de los trabajadores en el sector formal es importante para fortalecer sus derechos y su acceso a los beneficios sociales correspondientes.

#### La capacidad limitada de las autoridades tributarias de los países en desarrollo

Con frecuencia, las fugas de los sistemas fiscales de los países en desarrollo empeoran debido al mal funcionamiento de las autoridades fiscales nacionales por diversas razones<sup>15</sup>:

- ❑ Administraciones fiscales con escasos recursos o personal poco formado
- ❑ Malos sistemas de recaudación
- ❑ Fallas en los mecanismos de ejecución de las normas fiscales
- ❑ Multas bajas por no pago

Estos factores crean oportunidades para que entidades nacionales y extranjeras abusen del sistema fiscal, ya que las autoridades tributarias carecen frecuentemente de las capacidades técnicas necesarias para desentrañar las complejas estructuras fiscales internacionales empleadas para eludir las obligaciones fiscales y porque las potenciales multas no bastan para frenar la evasión impositiva.

#### La competencia fiscal

Para las empresas resulta cada vez más posible trasladar sus actividades de negocios más allá de las fronteras de los países. En algunos sectores (como el de extracción de recursos naturales), las empresas están atadas a determinados países, pero en otros (p. ej. la manufactura), las empresas pueden cambiar su localización fácilmente y moverse hacia países más atractivos. El atractivo económico de un país depende de factores tales como la estabilidad política, la presencia de capacidades adecuadas, buena infraestructura, etc. Los países en situación económica, política y social comparable pueden competir entre sí para atraer la inversión extranjera directa (IED). Debido a las circunstancias comparables entre ellos, estos países necesitan ventajas específicas que les permitan sobresalir ante inversores extranjeros. La competencia fiscal implica que los países compiten entre sí para atraer la IED, valiéndose de incentivos en materia tributaria o financiera.<sup>16</sup> Dichos incentivos incluyen:

- ❑ Tasas impositivas más bajas sobre las ganancias y sobre el capital
- ❑ Vacaciones fiscales (reducción o eliminación temporaria de impuestos con el objeto de atraer la IED o estimular el crecimiento de determinadas industrias)
- ❑ Desgravaciones fiscales aceleradas para la adquisición de activos de capital (ver 'Planificación fiscal', 'Dónde la empresa registrará contablemente sus activos')
- ❑ Subsidios
- ❑ Flexibilidad en las regulaciones, incluso las relativas a la publicación de la información financiera de la empresa
- ❑ Ausencia de retenciones fiscales
- ❑ Incentivos fiscales para la movilidad laboral en el contexto de proyectos de inversión

Instados tanto por las principales instituciones financieras internacionales (IFIs) a atraer la inversión extranjera directa como por las EMNs, que emplean ventajas fiscales como condición para la inversión, varios gobiernos practican comúnmente la competencia fiscal y ofrecen algunos o todos los incentivos expuestos en el párrafo anterior. Sin embargo, no siempre logran aumentar la inversión extranjera.

Datos relativos a impuestos sobre empresas revelan que, entre 1997 y 2004, los países más ricos redujeron sus tasas impositivas más que los países de menores ingresos.<sup>17</sup> Sin embargo, los países ricos tienen mayor capacidad de defender su base imponible (la ganancia gravable) que los países en desarrollo, mucho menos capaces de adaptarse a las presiones de la competencia fiscal. Para éstos, ello resulta en niveles más bajos de ingresos fiscales derivados de impuestos a empresas, y provoca el traslado de la carga tributaria a los salarios y el consumo. Por ende, en el largo plazo, la competencia fiscal aumenta la pobreza y la desigualdad y – contrariamente a su objetivo original – frena el desarrollo económico.

## Ejemplo de la pérdida de ingresos derivada de incentivos fiscales

Desde la privatización de su industria minera a fines de los años '90, la economía de Zambia depende fuertemente de la minería para los ingresos fiscales derivados de la exportación. Esta dependencia llevó al gobierno a comprometerse a ofrecer las tasas impositivas más bajas para la minería; por ende, sus ingresos derivados de dicha industria fueron muy limitados. Según el informe del Banco Mundial de 2004 sobre la fiscalidad en Zambia, las empresas mineras (extranjeras) contribuyeron únicamente el 12% del total de los ingresos derivados de impuestos a empresas, a pesar de generar casi el 70% del total de los ingresos por exportaciones.<sup>18</sup>

Además, la competencia fiscal puede ser una forma de competencia perniciosa cuando los países compiten ofreciendo impuestos más bajos aunque sin hacer nada para mejorar la eficiencia. La competencia fiscal puede hasta generar mayor ineficiencia, ya que la ventaja que un país gana bajando sus impuestos es frecuentemente de corto plazo y rápidamente eliminada por movimientos similares en países vecinos. En el largo plazo, ello conduce a pérdidas de ingresos en todos los países. Estas pérdidas de ingresos

culminan notablemente en la pérdida de inversiones más que en la atracción de la IED, ya que, a la hora de invertir en un país, las empresas multinacionales priorizan la calidad de la infraestructura, la mano de obra formada y un mercado local dinámico por sobre las grandes ventajas fiscales que dicho país pueda ofrecer.<sup>19</sup> No obstante, las empresas piden desgravaciones especiales y ventajas financieras al decidir invertir en un país, y logran obtenerlas en razón de su fuerte posición de negociación.

El resultado es claro: el no pago de impuestos en los países ricos indudablemente tiene graves consecuencias negativas, pero el impacto es siempre mayor en los países en desarrollo, donde parte de una base imponible más baja.

### La corrupción

En los últimos 15 años hubo creciente propensión a reconocer que la corrupción – incluyendo el soborno de funcionarios públicos – tiene un impacto particularmente nocivo en los países en desarrollo. Distorsiona los mercados y la competencia, crea cinismo en la ciudadanía, obstaculiza el Estado de derecho y deteriora la legitimidad de las autoridades y la integridad del sector privado. La corrupción es, por lo tanto, un obstáculo importante al desarrollo y la reducción de la pobreza. El soborno también preserva a los gobiernos malogrados, que son incubadores del terrorismo, el lavado de dinero y otros tipos de delitos internacionales. El enfoque esencial para combatir la corrupción exige que los Estados desarrollados creen instituciones sostenibles, transparentes y responsables, capaces de regular asuntos fundamentales en materia económica, política y legal, permaneciendo libres de influencias ilícitas.<sup>20</sup>

### La liberalización del comercio

Actualmente ya casi no quedan dudas de que el comercio internacional tiene el potencial de generar un impacto positivo importante en términos de desarrollo. Aún así, hay un aspecto de la liberalización del comercio que recibió poca atención: el impacto de fuertes reducciones en los impuestos al comercio – esenciales en el proceso de liberalización – en los ingresos fiscales nacionales. Los impuestos a la importación se encuentran entre los más fáciles de administrar y por ello han contribuido significativamente en los ingresos de muchos países en desarrollo, representando en algunos casos entre el 30 y el 50% del ingreso público total.<sup>21</sup>

Sin embargo, durante los últimos veinte años el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) promovieron programas de liberalización del comercio que implicaban fuertes reducciones en los aranceles de importación. Los países de altos ingresos – cuyo ingreso fiscal deriva en menor proporción de los impuestos al comercio – lograron compensarlo con ingresos de otras fuentes, especialmente impuestos al consumo como el Impuesto al Valor Agregado

(IVA). Los países de ingresos medios lograron resultados más débiles, recuperando entre 45 y 65% del ingreso fiscal que habían perdido. Para los países de bajos ingresos, sin embargo, la situación fue considerablemente peor: sólo pudieron recuperar aproximadamente el 30% de sus ingresos fiscales.<sup>22</sup>

Se espera que la liberalización comercial actualmente negociada en el contexto de los Acuerdos de Asociación Económica (EPAs) entre la Unión Europea y los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) también tenga efectos considerables sobre los ingresos de dichos países. En general, las estimaciones indican que cabe esperar que la liberalización del comercio en el marco de un EPA tenga un fuerte impacto negativo en los ingresos fiscales de la mayoría de los países APC, como consecuencia de la eliminación de los aranceles aduaneros sobre la importación de la mayoría de los productos provenientes de la UE. En el caso de los EPAs con la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) y con los países del Caribe (Cariforum), SADC pierde el 19% de sus ingresos aduaneros totales y el 5% de sus ingresos fiscales totales, y Cariforum pierde el 14% de sus ingresos aduaneros totales y el 3% de sus ingresos fiscales totales. Se estima que, en promedio, los Países Menos Desarrollados (PMD) experimentarán pérdidas mayores que los países desarrollados: posiblemente pierdan el 38% de sus ingresos aduaneros totales y el 8% de sus ingresos fiscales totales.<sup>23</sup>

### Problemas derivados de la fuga de capitales

La fuga de capitales es tratada por separado debido a su fuerte incidencia sobre el desarrollo. A modo de ejemplo, el monto global anual de ayuda extranjera de países ricos a países pobres es de USD 50 billones, mientras que los países en desarrollo pierden anualmente USD 500 billones por salidas ilegales de capitales privados, no declaradas ante las autoridades y por las cuales no se paga impuesto alguno.<sup>24</sup>

### Fuga de capitales

La fuga de capitales es la expatriación de dinero encubierta, voluntaria e ilegal por parte de empresas o personas físicas sujetas a impuestos en el país de origen. Los países en desarrollo pierden más dinero por la fuga de capitales privados que lo que reciben en concepto de ayuda extranjera, lo cual les representa un enorme desafío. Si bien la comunidad internacional se comprometió a aumentar la ayuda extranjera y a facilitar el alivio de la deuda de dichos países, sus esfuerzos son minados por los enormes flujos de capitales desde el Sur hacia el Norte.<sup>25</sup> Estas salidas de capitales privados reducen el ahorro nacional y los ingresos fiscales disponibles para la financiación de inversiones y gastos públicos. Por lo tanto, la fuga de capitales tiene efectos negativos sobre el desarrollo. Raymond Baker, fellow senior del US Center for International Policy, describe la fuga de

capitales como *'la más nociva condición económica que actualmente perjudica a los pobres de las economías en desarrollo y transición. Vacía las reservas de divisas fuertes, aumenta la inflación, reduce la recaudación fiscal, amplía la brecha de ingresos, cancela inversiones, perjudica la competencia y socava el comercio'*.<sup>26</sup>

## Ejemplo de la pérdida de ingresos derivada de estrategias fiscales agresivas

El informe del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) titulado *'The 'Pay Your Taxes' Debate'* (*'El debate 'Pague sus impuestos'*) describe el caso de la Compañía Minera Disputada de Las Condes, anteriormente de propiedad de Exxon. En los años '70, Exxon compró Disputa de Las Condes del Estado chileno por USD 80 millones. Durante los 23 años siguientes, Exxon parecía operar Disputa de Las Condes a pérdida, razón por la cual nunca pagó impuestos. Por el contrario, acumuló USD 575 millones en créditos fiscales, que fueron compensados con las operaciones de la mina. Pero, sorprendentemente, en 2002 Exxon vendió la mina por USD 1,3 billones, un precio que demostraba que la operación era rentable.

Exxon lo logró transfiriendo las ganancias derivadas de la operación de la mina a Exxon Financials, una filial en Bermuda, por medio de enormes pagos de intereses. El vicepresidente de Disputa de las Condes admitió este hecho, afirmando que el 96% de los pasivos totales correspondían a préstamos de la sede o de la filial en Bermudas, razón por la cual Exxon retiró capitales del país bajo la forma de pagos de intereses en lugar de bajo la forma de utilidades.<sup>27</sup>

La fuga de capitales obedece a varios motivos, entre los cuales la evasión impositiva es el más importante. Otras razones son, por ejemplo, la búsqueda de lugares seguros para el capital, la elusión del riesgo cambiario local, o la elusión de otras obligaciones legales vigentes en el país del cual se fuga el capital. Por eso es importante advertir que, hasta cierto punto, la fuga de capitales seguiría siendo un problema aunque no hubiera incentivos fiscales implícitos en ella.<sup>28</sup>



La fuga de capitales tiene lugar a través de canales similares a los empleados para la transferencia legal de dinero. Los pagos internacionales legítimos tienen ciertas características que permiten distinguirlos de la fuga de capitales:<sup>29</sup>

- ❑ La fuente del dinero transferido al extranjero es legítima
- ❑ Las salidas de capital representan pagos justos en una transacción comercial
- ❑ La transferencia no viola ninguna norma del país de origen
- ❑ Los impuestos que gravan la transferencia del capital fueron pagados en el país de origen
- ❑ Los flujos de capital son declarados, documentados y registrados en las estadísticas oficiales del país en cuestión

No todo el dinero que abandona el país debido a la fuga de capitales permanece fuera de él. Parte de él puede volver mediante una aparente inversión extranjera directa. Es el caso del capital perteneciente a un país, que abandona dicho país a través de la fuga de capitales y luego es reinvertido bajo la forma de una IED. Este procedimiento es conocido como 'viaje de ida y vuelta' (*round tripping*). Las empresas pueden hallar varios incentivos para hacerlo debido al tratamiento ventajoso que con frecuencia reciben los inversores extranjeros directos, como beneficios fiscales, mayor apoyo administrativo y mayor acceso a servicios financieros.

### Problemas derivados de la elusión impositiva por parte de empresas

Las empresas pueden ser gravadas de distintos modos. La principal manera de gravar directamente a las empresas es mediante el impuesto sobre sociedades, que se paga como porcentaje de los beneficios. Las empresas también pueden ser gravadas con impuestos de importación y exportación, impuestos a las ganancias de capital y retenciones fiscales. El impuesto a las ganancias de capital grava la ganancia de capital, que es la diferencia entre el valor de compra y el valor de venta de una inversión de capital realizada por la empresa. Las retenciones fiscales gravan los pagos hechos a entidades extranjeras. En las multinacionales, tales pagos son frecuentemente dividendos, aunque también pueden ser regalías e intereses. Los honorarios de administración de la empresa también pueden ser sujetos a retenciones. Al celebrar acuerdos bilaterales, los países suelen convenir la aplicación bilateral de niveles más bajos de retenciones.

Las empresas multinacionales tienen diversas posibilidades para estructurar sus actividades y negocios con el objeto de eludir dichos impuestos. Para ello, emplean varias estrategias fiscales legales e ilegales, como se explicará a continuación. No se trata de estrategias aisladas: están estrechamente relacionadas, se superponen la una a la otra y pueden ser parte de una misma actividad.

### Evasión impositiva o elusión impositiva

Evasión impositiva es el término generalmente empleado para denotar los intentos de personas físicas, empresas, fideicomisos y otras entidades de evadir impuestos por medios ilegales. Usualmente implica que el contribuyente – en forma deliberada – oculta o representa equívocamente ante las autoridades fiscales el real estado de su situación patrimonial a fin de disminuir sus responsabilidades fiscales. La evasión incluye, en particular, el uso de declaraciones fiscales fraudulentas. A modo de ejemplo, hay evasión cuando una empresa:

- ❑ omite declarar todo o parte de sus ganancias,
- ❑ presenta una solicitud para deducir de sus ingresos gravables un gasto que no ocurrió o al que no pueden aplicarse desgravaciones fiscales en el país en cuestión, o
- ❑ presenta una reclamación tributaria que parece legal únicamente porque se suprimieron informaciones relevantes.

La elusión impositiva supone el uso legal de las ambigüedades e imprecisiones de la regulación fiscal en beneficio propio, con el objeto de reducir el monto gravable y a través de medios que se encuentran dentro la ley. La elusión fiscal agresiva tiene lugar cuando las empresas explotan las lagunas y fallas de la ley y las instancias de arbitraje fiscal. Aunque esté legalmente permitida, tal conducta es contraria al cumplimiento fiscal: cuando la empresa no aspira a pagar el importe fiscal correcto en el momento y el lugar correctos, viola el espíritu de la normativa fiscal.

### El uso de paraísos fiscales

La mayoría de las fugas de los sistemas fiscales tienen lugar secretamente y a través de paraísos fiscales. De hecho, se calcula que hasta el 50% del total del comercio mundial atraviesa dichos paraísos.<sup>30</sup> Las empresas transnacionales usan los paraísos fiscales para evadir la carga y las normas fiscales aplicables a ellas, como también para ocultar los estados de sus cuentas y sus deudas. Las enérgicas medidas adoptadas por Alemania contra las cuentas bancarias secretas en Liechtenstein puso el foco sobre los paraísos fiscales, que combinan impuestos bajos con reglas estrictas en materia de secreto bancario y la falta de voluntad de cooperar con las autoridades fiscales de otros países. Cerca de 40 países son considerados paraísos fiscales por la OCDE. La Red por la Justicia Fiscal reconoce más de 70 paraísos fiscales en el mundo, ya que también califica como tales a ciertos países y centros financieros de la OCDE, algo que la propia OCDE omite hacer. Según ésta última, los paraísos fiscales – o 'régimenes fiscales preferenciales perjudiciales' – exhiben las siguientes características clave:<sup>31</sup>

1. Tasas impositivas nulas o muy bajas (únicamente nominales)
2. de transparencia
3. Falta de intercambio efectivo de información tributaria
4. Ausencia del requisito que impone que la actividad de la cual deriva el ingreso imponible sea sustancial

## Presencia de empresas en paraísos fiscales

Las Islas Caimán son esencialmente conocidas por sus playas soleadas y aguas azules. Al margen de los muchos turistas que lo visitan, el archipiélago caribeño es hogar de unas 47.000 personas. Sin embargo, también es el quinto mayor centro financiero del mundo. Sus leyes en materia de secreto bancario y la ausencia de impuestos a las ganancias atraen a muchas empresas. Por ejemplo, 45 de los principales 50 bancos del mundo están registrados en las islas. Por esta razón, ¡las Islas Caimán tienen más empresas que residentes!

Al margen de los paraísos fiscales en pequeñas islas hay varios países europeos que ofrecen regímenes y ventajas fiscales especiales que las empresas multinacionales usan para evadir sus obligaciones fiscales en otros lugares. Por ejemplo, Irlanda y Chipre ofrecen tasas impositivas bajas que promueven el traslado de las ganancias para que sean gravadas allí. Otros países europeos – incluyendo Bélgica, Suiza, Luxemburgo y los Países Bajos – ofrecen regímenes especiales de baja tributación para determinadas actividades empresarias, o facilitan mecanismos de tránsito monetario. Éstos últimos posibilitan el movimiento de dividendos, regalías y capitales a través de dichos países – con frecuencia desde o hacia paraísos fiscales *offshore* – sin que se generen impuestos en el proceso.<sup>32</sup> Se estima que las características de paraíso fiscal tan sólo de los Países Bajos generan pérdidas de más de € 100 millones en los ingresos fiscales de países en desarrollo.<sup>33</sup>

### Planificación fiscal

Toda empresa tiene la opción de recurrir a la planificación fiscal para minimizar sus deudas fiscales en el marco de las leyes del territorio en el que opera. La planificación fiscal internacional es la realizada por empresas multinacionales compuestas por una sociedad matriz y una o más filiales en otros países. Los acuerdos de doble imposición evitan que las ganancias de las filiales de las empresas sean gravadas en varios países. Las disposiciones de dichos acuerdos son complejas, y esta complejidad ofrece a las empresas la oportunidad de planificar sus obligaciones fiscales haciendo elecciones que afectan positivamente el monto de los impuestos a pagar en un país. Dichas elecciones incluyen<sup>34</sup>:

- *En qué país la empresa establecerá su sede central:* Esta decisión es importante ya que, en general, la empresa debe pagar impuestos en el país en el cual está

establecida. Ello se ve más claramente en Australia, Canadá, el Reino Unido y los Estados Unidos, países que instauraron sistemas de créditos fiscales conforme los cuales el país de origen grava las ganancias de la multinacional en todo el mundo. A fin de evitar impuestos residuales a las ganancias en países de bajos ingresos, muchas multinacionales establecen *holdings* intermediarios. Estas empresas son de propiedad de la sociedad matriz y a su vez propietarias de las filiales. El holding mismo no realiza ninguna actividad más que percibir los ingresos por dividendos de las filiales y luego reinvertirlos o prestarlos a la sociedad matriz. La ubicación intermediaria es elegida ya sea porque exime de impuestos sobre los ingresos generados por dividendos en el extranjero, porque cuenta con varios tratados de doble imposición con otros países o por tener un régimen fiscal favorable en lo que respecta al impuesto sobre los ingresos por intereses. Ejemplos de ello son los Países Bajos, Irlanda, Luxemburgo y Suiza.

- *Dónde la empresa registrará sus filiales:* Las EMNs consisten generalmente de cientos de empresas filiales. En razón de la normativa fiscal y otras regulaciones relevantes, las empresas multinacionales casi siempre tienen filiales en cada territorio en el que operan. Además, varias de sus filiales no tienen operaciones propiamente dichas sino que existen por motivos administrativos, legales, históricos o fiscales. Mediante dichas filiales, las empresas pueden trasladar ganancias desde su fuente real hacia otros lugares en donde el declararlas permita pagar impuestos más bajos. Para lograrlo, las empresas registran filiales en paraísos fiscales y territorios con bajas tasas impositivas, como Jersey (Reino Unido) o las Islas Vírgenes Británicas.
- *Si la empresa usará o no paraísos fiscales:* Ver 'El uso de paraísos fiscales'.
- *Cuáles empresas incluir – y cuáles no – en la estructura del grupo empresario:* En ocasiones, las empresas eligen ocultar transacciones por medio de la creación de empresas que en teoría no pertenecen al grupo sino que son de propiedad de un fideicomiso caritativo ubicado en un paraíso fiscal. Esto ocurre con frecuencia en relación con las deudas que la empresa prefiere no reconocer, ya que empeorarían la percepción de su posición financiera.
- *Los términos de intercambio que se emplearán entre las empresas del grupo:* Esto se denomina manipulación de los precios de transferencia (*transfer mispricing*). Ver 'Manipulación abusiva de precios de transferencia'.

- *Dónde la empresa registrará sus ventas:*  
Las empresas pueden trasladar el lugar en el que se registra una venta para lograr mejores condiciones en materia fiscal. Esto ocurre particularmente en el caso del *software* y productos similares vendidos online. El objetivo es trasladar las ventas hacia lugares de bajos impuestos.
- *Dónde la empresa incurrirá en costos:*  
En este caso, el objetivo es trasladar los costos hacia lugares de altos impuestos, donde la empresa sacará provecho de los niveles más altos de desgravación impositiva.
- *Dónde la empresa registrará contablemente sus activos:*  
La empresa debe adquirir ciertos activos a fin de realizar sus actividades (p. ej., equipos de perforación de la industria minera). Por lógica, la propiedad sobre dichos bienes es determinada por el país en el cual son utilizados. Sin embargo, los países pueden otorgar beneficios fiscales a empresas que inviertan en bienes de capital. Algunos países, por ejemplo, establecen desgravaciones para empresas que arriendan activos, y otros para quienes los arriendan. Las empresas pueden explotar estas reglas mediante un proceso denominado 'arbitraje fiscal', que permite a la empresa elegir dónde localizar la transacción a fin de sustituir las normas de un país por las normas del otro país que grava el otro extremo de la transacción. Es por ello que, con frecuencia, los activos son legalmente poseídos en lugares que se encuentran lejos de donde son realmente utilizados.
- *Dónde la empresa contratará su personal:*  
Esto es particularmente aplicable a los directivos *senior* de las EMNs, quienes son móviles internacionalmente y estarán dispuestos a participar en la planificación fiscal tanto en su propio beneficio como en el de la empresa. En consecuencia, estos directivos *senior* pueden ser empleados en lugares convenientes por motivos de planificación fiscal, aunque realicen su trabajo en otros lugares (lugares de tratamiento fiscal favorable a las ganancias del directivo, lugares de bajas contribuciones a la seguridad social, etc.).
- *Dónde la empresa pedirá préstamos:*  
En el cálculo de las obligaciones fiscales de las empresas, los intereses reciben un tratamiento mucho más favorable que los dividendos, ya que, a diferencia de éstos últimos, los intereses pueden ser deducidos de las ganancias de la empresa a efectos impositivos. En consecuencia, las empresas prefieren que proporciones más altas de su capital provengan de préstamos. A modo de ejemplo, una empresa puede financiar una filial extranjera mediante préstamos y casi ningún capital accionario (*equity*), lo cual se denomina 'capitalización fina'. El siguiente caso muestra cómo una multinacional puede

trasladar ganancias mediante préstamos internos: una sociedad matriz es propietaria del 100% de una filial extranjera sujeta a tasas impositivas más altas que la matriz. La filial tiene un total de € 4 millones en activos, cuyo retorno sobre la inversión es del 15%, es decir, € 600.000. Si la sociedad matriz financia la filial mediante un 25% de deuda y un 75% de *equity*, y el interés sobre el préstamo es del 10%, la sociedad matriz recibe € 100.000 en concepto de intereses, y las ganancias antes de impuestos de la filial son de € 500.000. Si, en cambio, la sociedad matriz financia la filial mediante un 75% de deuda y un 25% de *equity*, los ingresos en concepto de intereses de la matriz aumentan a € 300.000 y las ganancias antes de impuestos de la filial disminuyen en un 40%, a € 300.000. De este modo, el traslado de las deudas puede afectar sustancialmente el lugar en que las ganancias son reconocidas dentro de una empresa. Los acuerdos fiscales desempeñan un papel importante en la decisión de cómo trasladar la deuda dentro de una empresa, ya que alteran las tasas de retenciones entre los países e influyen así en la financiación óptima de las filiales extranjeras de las empresas. Cuando las tasas de interés internas fueron fijadas a niveles artificialmente altos, se trata de una forma de manipulación de los precios de transferencia. En general, esta práctica se encuentra bien regulada en los países desarrollados, pero ello no ocurre habitualmente en los países en desarrollo.

- *Dónde la empresa registrará su propiedad intelectual:*  
La propiedad intelectual comprende las patentes, por cuyo uso se pagan regalías, y los derechos de autor y marcas, por cuyo uso se pagan derechos de licencia. La propiedad intelectual puede haber sido creada por una multinacional o adquirida de un tercero. Resulta muy difícil probar el valor de la propiedad intelectual, y, por esta razón, es un mecanismo habitual para trasladar las ganancias desde países desarrollados y en desarrollo hacia zonas de bajos impuestos. También aquí los acuerdos fiscales que fijan tasas impositivas desempeñan un papel importante en la decisión de dónde registrar la propiedad intelectual a efectos de lograr más rentabilidad.
- *Si la empresa intentará obtener privilegios fiscales especiales:*  
Las empresas también pueden simplemente solicitar concesiones fiscales especiales al gobierno. Éstas son otorgadas mediante desgravaciones, subsidios, vacaciones fiscales, tasas impositivas especiales, cláusulas de estabilidad fiscal, etc.

Las estrategias mencionadas en los párrafos anteriores reúnen varias opciones: dónde constituir la empresa, dónde solicitar préstamos y dónde localizar las filiales y los holdings intermediarios. La EMN contempla estas decisiones conjunta-



mente ya que busca crear una estructura propia que minimize sus obligaciones fiscales. Las estrategias pueden ser legales o ilegales, pero en su mayoría caen en la zona 'gris' intermedia. Por ende, el usar o no estas ventajas fiscales es una elección ética de la empresa.

### **Facturación fraudulenta, incompleta o doble en las transacciones comerciales**

Esto puede hacerse de diversas maneras, cuya característica común es que la importación o exportación de bienes no son declaradas fehacientemente o directamente son ficticias.

Los diversos modos son:

- ❑ La subfacturación del valor de las exportaciones: luego, una vez exportados, los bienes son revendidos al precio total. El excedente logrado en la venta es el valor del capital fugado.
- ❑ La sobrefacturación del valor de las importaciones: el excedente es el valor del capital fugado, y es depositado en la cuenta offshore del importador.
- ❑ Las declaraciones falsas sobre la calidad o clase de productos importados a fin de lograr su sobrevaluación o subvaluación, con los propósitos citados precedentemente.
- ❑ Las declaraciones falsas sobre la cantidad de productos a fin de lograr la sobrevaluación o subvaluación de la operación, con los propósitos citados precedentemente.
- ❑ La creación de transacciones ficticias para las cuales se realizan pagos.
- ❑ En todos estos casos se trata de maneras ilícitas de eludir impuestos.

### **Manipulación abusiva de precios de transferencia**

Fijar precios de transferencia implica determinar los precios en las ventas entre las diversas entidades de una multinacional. Se estima que más del 60% del comercio internacional es comercio intra-empresario entre filiales de una misma multinacional.<sup>35</sup> La fijación de precios de transferencia es una práctica legítima siempre que sea realizada bajo el principio del 'brazo extendido' (*arm's length principle*), que significa que el precio resultante debe ser equivalente al precio de mercado abierto que sería aplicable entre empresas independientes y no relacionadas entre sí.<sup>36</sup> En general, cada parte en una transacción comercial (empresas, clientes, proveedores) desea obtener el mejor precio para sí misma. Sin embargo, cuando comercian dos empresas que son de propiedad de la misma entidad, no buscan el mejor precio para sí mismas sino un precio que represente el mejor resultado total para la multinacional a la que pertenecen. Por lo tanto, las empresas frecuentemente manipularán el reconocimiento de las ganancias entre las filiales en forma tal de minimizar el monto de impuestos a pagar.

La manipulación de precios de transferencia es la manipulación de los precios de las transacciones entre filiales de empresas multinacionales o, en otras palabras, la venta de

bienes y servicios a precios artificialmente altos o bajos entre empresas relacionadas dentro de una corporación multinacional. Los móviles y mecanismos son los mismos que en el caso de la facturación fraudulenta. Christian Aid calculó que la pérdida de ingresos derivados de impuestos sobre empresas que sufren los países en desarrollo debido a las prácticas de manipulación de precios de transferencia y de facturación fraudulenta alcanza actualmente la cifra de USD 160 billones anuales. Esta suma es 1,5 veces mayor que la suma de los presupuestos de ayuda extranjera combinados de todo el mundo (USD 104 billones en 2007).<sup>37</sup>

Algunos ejemplos concretos de la manipulación de precios de transferencia son baldes de plástico importados a USD 973 por unidad y guantes de goma importados a USD 4.122 por kg. y, en sentido inverso, cámaras de video vendidas a USD 13 por unidad o lanzamisiles vendidos a USD 52 por unidad.<sup>38</sup>

## **Iniciativas internacionales**

Al repasar los problemas del actual sistema fiscal, resulta claro que el alcance global de las cuestiones demanda un enfoque internacional. También es evidente que los países en desarrollo son los que más pierden y que necesitan atención extra en la búsqueda de soluciones. Por lo tanto, las cuestiones relativas a impuestos merecen un espacio central en el orden del día del desarrollo y las finanzas.

Los países y organizaciones internacionales donantes tienen un importante papel que desempeñar aquí. Las prácticas fiscales nocivas ya son un tema muy debatido internacionalmente, pero es necesario prestar mayor atención a sus consecuencias para los países en desarrollo. Sólo entonces podrán encontrarse modos más efectivos de vigilancia y regulación y desarrollarse un sistema fiscal menos vulnerable al abuso. Los siguientes párrafos describen políticas, iniciativas y directrices existentes en el ámbito de las organizaciones y los foros internacionales. A su vez, presentan recomendaciones concretas de políticas que permitan avanzar hacia un sistema fiscal internacional más justo y más propicio para el desarrollo.

### **La OCDE**

El Comité de Asuntos Fiscales (CFA) dirige el trabajo de la OCDE en materia fiscal. Ha desarrollado el Modelo de la OCDE de Convenio Tributario y las directrices de la OCDE sobre precios de transferencia.<sup>39</sup> Varios acuerdos de doble imposición se fundan en el Modelo de Convenio Tributario de la OCDE. Estos acuerdos permiten evitar la doble imposición sobre la mayoría de las clases de ingresos, especialmente las ganancias provenientes del desarrollo de la actividad empresarial y los ingresos derivados de inversiones. Reparten las atribuciones fiscales entre el país

de residencia y el de origen del contribuyente y exigen al primero que elimine la doble imposición allí donde existan atribuciones fiscales que compitan entre sí. Las directrices de la OCDE sobre precios de transferencia enfatizan el uso del principio del 'brazo extendido' en el contexto de empresas relacionadas dentro de un grupo empresarial multinacional y apoyan los métodos tradicionales de transacción como mejor medio para implementar dicho principio.

En 1998, la OCDE emitió su informe seminal 'Competencia fiscal perniciosa: un problema global emergente'. Al mismo tiempo puso en marcha un Programa contra las prácticas fiscales perniciosas, a fin de alentar la competencia, y desarrolló las Propuestas sobre prácticas fiscales perniciosas, que fundamentalmente establecían exigencias en materia de transparencia e intercambio de información.<sup>40</sup> Las Propuestas de la OCDE fueron analizadas y debatidas dentro de la estructura de la OCDE, especialmente en su Foro sobre la Administración Fiscal (FTA), cuya cuarta reunión tuvo lugar en enero de 2008, en Sudáfrica. Sin embargo, las Propuestas no fueron implementadas en su totalidad ya que algunos países miembros de la OCDE no estaban dispuestos a aceptar las obligaciones consecuentes, forzando a la OCDE a transformarlas en un programa voluntario. Por otro lado, las Propuestas omiten tratar las cuestiones de evasión impositiva y fuga de capitales en los países no miembros de la OCDE, y disponen el intercambio de información únicamente a solicitud, lo cual no constituye un intercambio de información efectivo.<sup>41</sup>

El Informe de progreso del Programa contra las prácticas fiscales perniciosas, publicado en 2000, identificó 47 regímenes fiscales preferenciales potencialmente perjudiciales en países miembros de la OCDE. Algunos de ellos fueron luego excluidos de la lista porque en análisis posteriores se determinó que no eran perjudiciales; otros regímenes fueron abolidos y algunos fueron reformados a fin de eliminar sus características potencialmente perniciosas. El único régimen fiscal pernicioso considerado tal en el Informe de progreso de 2006 era el régimen de *holdings* de Luxemburgo.<sup>42</sup> A su vez, la OCDE identificó 41 paraísos fiscales fuera de la OCDE. Tres de ellos fueron excluidos de la lista y otras 35 jurisdicciones identificadas por la organización 'se han comprometido a trabajar bajo los auspicios del Foro Global sobre Fiscalidad de la OCDE a fin de mejorar la transparencia y establecer el intercambio efectivo de información en materia fiscal'. Andorra, Liechtenstein y Mónaco aún se rehúsan a colaborar.<sup>43</sup>

Actualmente, el Comité de Asuntos Fiscales dispone mejoras en materia de intercambio de información – desde una perspectiva tanto legal como práctica – mediante Acuerdos sobre Intercambio de Información en Materia Tributaria (AII Ts) entre los países de la OCDE y los paraísos fiscales. Desde inicios de 2007 hasta el momento de redactarse el presente informe, se habían firmado diecisiete AII Ts con

jurisdicciones dispuestas a trabajar con los países de la OCDE. Se espera que las negociaciones en curso conduzcan a la firma de nuevos acuerdos en el futuro próximo.<sup>44</sup>

En suma, la OCDE se dedica a fortalecer las bases de la competencia justa a fin de minimizar las distorsiones inducidas por los impuestos. El foco principal de su trabajo es la mejora de la transparencia y del intercambio de información para que los países estén en condiciones de asegurar la ejecución efectiva y justa de sus normativas fiscales.

**Recomendación: para lograr un intercambio efectivo de información en materia fiscal, el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE debería promover el intercambio automático de información entre todas las autoridades fiscales. El actual enfoque basado en el intercambio a pedido entre paraísos fiscales y países de la OCDE es menos efectivo y no ayuda a los países en desarrollo.**

### Las Naciones Unidas

En la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en 2002, los gobiernos acordaron trabajar en pos de '*un entorno nacional propicio... para movilizar los recursos internos, aumentar la productividad, reducir la fuga de capitales*'. Desde este Consenso de Monterrey de 2002, la fuga masiva de capitales desde los países en desarrollo hacia centros financieros de la OCDE y paraísos fiscales, y la consecuente evasión impositiva y pérdida de ingresos fiscales en países en desarrollo han socavado gravemente la capacidad de éstos de movilizar sus recursos nacionales. En la Cumbre Mundial de 2005 hubo acuerdo en que la ONU debería '*apoyar los esfuerzos por reducir la fuga de capitales y las medidas para impedir la transferencia ilícita de fondos*'<sup>45</sup>, aunque poco se hace para implementar estos compromisos. Según la Red por la Justicia Fiscal, tanto los países en desarrollo como los países que no son centros financieros deberían resaltar esta cuestión y adoptar posiciones más dinámicas y firmes ante la ONU y sus diversos departamentos.<sup>46</sup>

La ONU cuenta con una Oficina de Financiación para el Desarrollo (FfDO) que brinda apoyo secretarial a las actividades de seguimiento del Consenso de Monterrey y de acuerdos similares resultantes de otras conferencias y cumbres de la ONU.<sup>47</sup> La Conferencia Internacional de Seguimiento sobre la Financiación para el Desarrollo Encargada de Examinar la Aplicación del Consenso de Monterrey tendrá lugar en Doha, Qatar, entre el 29 de noviembre y el 2 de diciembre de 2008. Además, la ONU tiene un Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, establecido en 1968 por ECOSOC (el Comité Económico y Social de la ONU) con el objetivo original de desarrollar el modelo de convenio para acuerdos fiscales de la ONU. El nombre y el mandato del grupo fueron modificados en 1980 y nueva-

mente en 2004. En la actualidad, el Comité está conformado por 25 funcionarios fiscales de 10 países desarrollados y 15 países en desarrollo y transición. Además de los convenios en materia fiscal, el Comité también examina los problemas de evasión impositiva, elusión impositiva y fuga de capitales, y promueve la cooperación internacional en el área fiscal y el fortalecimiento de las capacidades de las administraciones fiscales de los países en desarrollo.

A fines de 2007, el Comité discutió una propuesta de 'Código de Conducta sobre Cooperación en la Lucha Internacional contra la Evasión Fiscal y la Elusión Legal de Impuestos', de carácter voluntario. Dicho Código debía fijar estándares mínimos de cooperación entre países en materia de medidas de lucha contra la fuga de capitales, la evasión impositiva y la elusión impositiva agresiva, brindando orientación a países y actores privados. A pesar del amplio apoyo que recibió el Código propuesto, se sugirió que el foco se centrara en la evasión impositiva y no así en la elusión impositiva agresiva. El Código es actualmente objeto de revisión.<sup>48</sup> En septiembre de 2008, el Parlamento Europeo expresó su apoyo al Código y al Comité de expertos de la ONU, pidiendo a la Comisión Europea y los Estados Miembros *'que soliciten que se adjunte el Código (...) a la Declaración de Doha [sobre Financiación para el Desarrollo], y que apoyen la transformación del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas en un verdadero órgano intergubernamental, dotado de recursos reforzados y encargado de la lucha internacional contra la evasión fiscal junto con la OCDE'*.<sup>49</sup>

**Recomendación: El Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de la ONU debería ser elevado a la categoría de órgano intergubernamental, a fin de fortalecer la cooperación internacional en materia fiscal incluso entre países desarrollados y en desarrollo. El Comité debería adoptar un Código de Conducta de la ONU sobre Cooperación en la Lucha contra la Evasión Fiscal Internacional.**

### El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial

Para enfrentar los problemas del actual sistema fiscal se requiere de medidas regulatorias, además de mayores niveles de cooperación e intercambio de información entre los países. Sin embargo, el FMI continúa recomendando a sus gobiernos miembros que no utilicen controles de capitales. En lugar de ello, el FMI alienta la liberalización de las cuentas de capitales y del sector financiero en los países en desarrollo. La liberalización de las cuentas de capitales implica la eliminación de controles tanto sobre las transacciones financieras internacionales hechas por residentes nacionales como sobre las inversiones hechas por extranjeros en sus países de origen. La liberalización financiera implica eliminar la intervención gubernamental en los mercados financieros, permi-

tiendo esencialmente que el mercado determine quién recibe crédito y a qué precio.<sup>50</sup> Más aún, el Banco Mundial y el FMI recomendaron a los países en desarrollo que introduzcan impuestos al consumo para compensar la pérdida de ingresos provenientes de los impuestos al comercio, opción que en gran parte fracasó como se explica en la sección titulada 'Liberalización del comercio'.

En 2007, el Banco Mundial lanzó la Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (Iniciativa StAR), un paso importante en la búsqueda de soluciones a la delicada cuestión de la fuga de capitales de países en desarrollo. Sin embargo, StAR no considera el hecho de que, en este contexto, los bancos y centros financieros que albergan los activos robados deberían compartir la responsabilidad. Otro importante punto negativo es el hecho de que el Banco Mundial se centra exclusivamente en los flujos financieros ilícitos vinculados a casos de corrupción, ignorando la masa mucho mayor de flujos comerciales a través de esquemas de evasión impositiva empleados por empresas multinacionales.

El Banco Mundial y el FMI también realizan actividades de desarrollo de capacidades. El FMI parte en misiones periódicas a países en desarrollo para brindar asistencia técnica a los órganos locales de recaudación fiscal. El Banco Mundial ofrece préstamos para la asistencia técnica en varias áreas, incluso la administración tributaria.<sup>51</sup>

**Recomendación: El Banco Mundial y el FMI deberían dar mayor atención a las pérdidas de ingresos derivados de impuestos al comercio como consecuencia de la liberalización del comercio. Deberían dejar de recomendar a los países en desarrollo que aumenten sus ingresos mediante impuestos al consumo – como el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) – y dejar de promover el uso de incentivos fiscales para atraer la inversión extranjera directa. La Iniciativa StAR del Banco Mundial debería ser ampliada a fin de incluir los flujos comerciales ilícitos vinculados a la evasión impositiva.**

### La Unión Europea

La Unión Europea adoptó, en 1997, un Código de Conducta sobre Fiscalidad de las Empresas, que provee criterios para identificar medidas fiscales nocivas. Los países de la UE se comprometieron a eliminar medidas fiscales nocivas existentes con anterioridad ('desmantelamiento') y a abstenerse de introducir nuevas medidas ('mantenimiento del statu quo'). Se estableció un Grupo del Código de Conducta, también denominado Grupo Primarolo, para monitorear la implementación del Código. El Grupo se reúne cuatro veces por año y presenta informes al Consejo Ecofin. En noviembre de 1999, el Grupo identificó 66 medidas fiscales potencialmente perjudiciales en los países miembros de la UE y sus territorios dependientes. Desde entonces, varias de ellas fueron abolidas, reformadas o consideradas no perniciosas.<sup>52</sup>

En septiembre de 2008, el Parlamento Europeo aprobó un informe que delinea la posición común europea para la Conferencia de Doha sobre Financiación para el Desarrollo.<sup>53</sup> En dicho informe, el Parlamento Europeo pide a la Comisión 'que incluya en sus políticas medidas de prevención de la fuga de capitales (...) con objeto de acabar con los paraísos fiscales, algunos de los cuales se encuentran en la UE o funcionan en estrecha relación con los Estados Miembros'.<sup>54</sup>

En septiembre de 2004, la Comisión Europea adoptó una Comunicación sobre la prevención y la lucha contra las prácticas irregulares empresariales y financieras, que ofrece una estrategia para la acción coordinada – en materia de servicios financieros, derecho empresarial, contabilidad, fiscalidad y cumplimiento de la ley – tendiente a reducir las prácticas financieras irregulares. En el campo de la fiscalidad, la Comisión sugiere una mayor transparencia y un intercambio de información más desarrollado a fin de que los sistemas fiscales estén mejor preparados para tratar con estructuras corporativas complejas. La Comisión también acentúa la importancia de definir políticas europeas más coherentes respecto de los centros financieros offshore, para alentar a dichas jurisdicciones a que adopten mayores niveles de transparencia e intercambio de información.

**Recomendación: El Grupo del Código de Conducta de la UE debería continuar tratando el tema de las medidas fiscales nocivas en la UE, incluyendo la Isla de Man y Jersey. Los gobiernos de la UE deberían fortalecer la coherencia entre sus políticas de desarrollo y sus políticas fiscales, teniendo en cuenta que las facilidades impositivas concedidas a empresas multinacionales pueden impactar negativamente en los países en desarrollo y, por ende, ser contradictorias a los objetivos de la cooperación internacional.**

### **El Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (CNIC)**

Publicadas por primera vez el 13 de octubre de 2003, las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) son un conjunto de acuerdos destinados a regular el contenido del informe anual de las empresas obligadas a presentar informes financieros. Las Normas son gestionadas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad y están compuestas por las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) y ciertas exigencias adicionales. En la Unión Europea, las Normas del CNIC tienen fuerza de ley desde 2005. La Dirección General de Mercado Interior y Servicios de la Comisión Europea muestra en su página web los avances en la implementación de las Normas en la Unión Europea.<sup>55</sup>

La Red por la Justicia Fiscal y la campaña 'Pública lo que Pagas'<sup>56</sup> (PWYP, por sus siglas en inglés; dedicada a promover la responsabilidad en la gestión de las ganancias de las industrias petrolera, de gas y minera) piden la ampliación

de las Normas y promueven la presentación de informes por país, ya que los actuales informes anuales de cuentas no reflejan las actividades de comercio intra-grupo ni brindan suficiente información acerca de dónde las empresas obtuvieron sus ganancias.<sup>57</sup> Ello mantiene las condiciones favorables a la evasión impositiva, la manipulación abusiva de precios de transferencia, el abuso de paraísos fiscales, etc. Al final de cuentas, las empresas multinacionales usan sus filiales para trasladar ganancias y riesgos entre diversas jurisdicciones – con frecuencia paraísos fiscales – pero las actuales normas internacionales de contabilidad no les exigen publicar información específica desglosada por país en lo referente a ingresos, ganancias, impuestos, inversiones, activos y deudas. Por el contrario, las Normas internacionales establecidas por el CNIC permiten a las empresas combinar los resultados de los diversos países en una única cifra global (o regional), y es imposible valerse de las cuentas de la empresa para desglosar estas cifras por país. En las cuentas consolidadas que promueven las actuales Normas, el comercio interno del grupo desaparece totalmente de vista.

En la actualidad, los gobiernos de los países en desarrollo no pueden utilizar las cuentas de las empresas para determinar los impuestos que éstas deben pagar. Por su parte, los ciudadanos de países corruptos no logran identificar los tratos que sus gobernantes hacen con las multinacionales. Además, las pequeñas empresas y los ciudadanos comunes de todo el mundo pagan más impuestos, y los servicios públicos sufren de escasez de fondos, porque las multinacionales pueden valerse de la falta de claridad en la contabilidad empresarial para trasladar sus ganancias y minimizar su carga fiscal, dejando que paguen los demás en su lugar. A su vez, la falta de información relativa a las actividades de las empresas obstaculiza – y muchas veces hasta impide – el análisis económico esencial para la elaboración de políticas básicas.<sup>58</sup>

La publicación de información desglosada por países brindaría los datos necesarios. La transparencia generada en consecuencia es esencial para el logro de mercados limpios y eficientes, y fortalecería la democracia y el respeto del Estado de derecho. La mayor transparencia también es importante para los inversores, ya que les proporciona información crucial sobre las empresas, información que necesitan para conocer exactamente aquello en lo que invierten. Por último, también crearía un 'campo de juego nivelado' para las empresas, facilitándoles oportunidades de mayor apertura respecto de cómo enfrentan sus responsabilidades y contribuyen en la sociedad.

En noviembre de 2007, la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo solicitó la preparación de normas de publicación de información desglosada por países por parte de la industria extractiva. Dichas normas serán desarrolladas por la Comisión Europea y el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad. En dicha ocasión,

la Red por la Justicia Fiscal sostuvo que la exigencia de publicar información desglosada por países debería aplicarse a todas las empresas multinacionales que emplean las Normas Internacionales de Contabilidad, y no sólo a la industria extractiva. Agregó asimismo que una mejora profunda de la transparencia en la contabilidad de las empresas multinacionales exige, a su vez, transparencia respecto de la totalidad de los países en que operan, de los nombres que emplean para comerciar y del desempeño financiero en los países en que operan, incluyendo lo relativo al pago de impuestos.<sup>59</sup> En el contexto de la Conferencia de Doha sobre Financiación para el Desarrollo, el Parlamento Europeo pidió a la Comisión *'que exija al Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (CNIC) que en las normas internacionales de contabilidad se integre la exigencia de informar país por país de las actividades de las empresas multinacionales en todos los sectores'*.<sup>60</sup> Las directrices de la Global Reporting Initiative (GRI) para la elaboración de memorias de sostenibilidad, ampliamente apoyadas por empresas multinacionales, ya establecen la exigencia de informar país por país, pero muy pocas empresas han implementado este indicador esencial.<sup>61</sup>

**Recomendación: la norma sobre publicación de información desglosada por país – que el CNIC desarrolla en la actualidad y que será aplicada a las industrias extractivas – debería exigir la publicación de información financiera por país con suficiente grado de detalle para que sea posible determinar si las empresas están pagando los impuestos que les corresponde pagar en los países en que operan.**

### **El Grupo Técnico de los Siete (TG-7) y el Grupo de Trabajo sobre Flujos Financieros Ilícitos**

Una reunión de los presidentes de Francia, Chile y Brasil con el entonces Secretario General de la ONU Kofi Annan, a principios de 2004, culminó con la firma de la Declaración de Ginebra de 2004 y la iniciación del 'Grupo Técnico sobre Mecanismos Innovadores de Financiación'.<sup>62</sup> Más tarde se unieron Argelia, Brasil, Chile, Francia, Alemania, Sudáfrica y España, y el Grupo Técnico pasó a llamarse 'Grupo Técnico de los Siete' (TG-7). La tarea del GT-7 consiste en identificar fuentes innovadoras de financiación para luchar contra el hambre y la pobreza, consideradas dos de las cuestiones más urgentes en el marco de los ODM. Una cuestión central para el TG-7 es promover la cooperación internacional en materia fiscal a fin de reducir la evasión y la elusión impositivas a través del uso de paraísos fiscales.<sup>63</sup>

Los dos documentos que conforman la base del programa del TG-7 son el 'Informe Lula' sobre la acción contra el hambre y la pobreza, publicado en septiembre de 2004, y el 'Informe Landau', publicado en diciembre del mismo año y encargado por el entonces presidente de Francia, Chirac.<sup>64</sup> Entre otras cosas, ambos informes afirman que los impuestos sobre las transacciones financieras, el comercio de armas

y las ganancias de empresas multinacionales pueden mejorar el progreso hacia el logro de los ODM. Desde entonces, la financiación innovadora para el desarrollo se ha convertido en un tema común en el orden del día de importantes foros internacionales. En septiembre de 2005, 79 países firmaron la Declaración sobre Fuentes Innovadoras de Financiación para el Desarrollo, y en 2006, 93 países se reunieron en París en ocasión de la conferencia ministerial sobre la Financiación Innovadora para el Desarrollo.<sup>65</sup> Durante ésta última nació el Grupo Líder sobre Impuestos Solidarios, compuesto por los países del TG-7 y otros 30 países. Por su parte, el Grupo Líder sobre Impuestos Solidarios estableció el Grupo de Trabajo sobre Flujos Financieros Ilícitos durante la Conferencia de Seguimiento sobre la Financiación Innovadora para el Desarrollo en Oslo, en febrero de 2007. Centrado en la lucha contra los paraísos fiscales y la fuga de capitales, Grupo de Trabajo mantuvo dos reuniones en las cuales evaluó el problema de los flujos financieros ilícitos y el impacto que tienen en el desarrollo. Durante este proceso surgió una amplia gama de propuestas. En la tercera y última reunión, el 21 y 22 de octubre de 2008, el Grupo debía discutir una lista de recomendaciones para el corto y el largo plazo y de gran importancia para la cumbre de Doha a celebrarse próximamente.<sup>66</sup> Idealmente, las partes lograrán a tiempo un acuerdo respecto de dichas recomendaciones para presentarlas en la reunión plenaria del Grupo Líder, cuyas fechas tentativas son del 4 al 7 de noviembre de 2008. Las recomendaciones se centran principalmente en la necesidad de más y mejor información, mayor transparencia y mejor intercambio de información para luchar contra la evasión fiscal y el uso de paraísos fiscales, como también en medidas para frenar la manipulación de precios de transferencia.

**Recomendación: El TG-7 debería también considerar cuestiones tales como el intercambio de información entre autoridades fiscales, los precios de transferencia y su manipulación y la naturaleza de los convenios fiscales. El Grupo de Trabajo sobre Flujos Financieros Ilícitos debería permanecer en actividad luego de la tercera reunión a fines de octubre y adoptar la forma de un mecanismo de coordinación. La coordinación es deseable para evitar la superposición de actividades y maximizar las sinergias y el intercambio de información.**



#### Sitios web

- Red por la Justicia Fiscal (Tax Justice Network): [www.redjusticiafiscal.org](http://www.redjusticiafiscal.org)
- Asociación por la Tasación de las Transacciones financieras especulativas y la Acción Ciudadana: [www.attac.es](http://www.attac.es)
- El Grano de Arena: <http://attac-info.blogspot.com>
- Federación de ONG de solidaridad internacional: [www.setem.org](http://www.setem.org)
- Coordinadora de ONG para el Desarrollo: [www.congde.org](http://www.congde.org)
- Campaña contra la pobreza: [www.pobrezacero.org](http://www.pobrezacero.org)
- Intermón Oxfam: [www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org)
- Reviste Alter Economía: [www.altereconomia.org](http://www.altereconomia.org)
- Foro mundial de alternativas: [www.forumdesalternatives.org](http://www.forumdesalternatives.org)
- Observatorio de multinacionales en América Latina: [www.omal.info](http://www.omal.info)
- Red Iberoamericana de economía ecológica [www.redibec.org](http://www.redibec.org)
- Minga Informativa de movimientos sociales: [www.movimientos.org](http://www.movimientos.org)
- Enlazando alternativas (Red Birregional Europa, América Latina y el Caribe): [www.enlazandoalternativas.org](http://www.enlazandoalternativas.org)
- Jubileo Sur / Américas: [www.jubileosuramericas.org](http://www.jubileosuramericas.org)
- Escenarios alternativos: [www.escenariosalternativos.org](http://www.escenariosalternativos.org)
- Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos: [www.latindadd.org](http://www.latindadd.org)

#### Informes

- *Fiscalidad y Desarrollo*  
Carlos Garcimartín, José Antonio Alonso, Daniel Gayo  
Instituto de Estudios Fiscales  
La fiscalidad es un aspecto crucial en los procesos de desarrollo, ya que afecta al comportamiento económico de los individuos, modificando los incentivos al trabajo, al ahorro, al consumo o a la inversión. Determina, además, el potencial del sector público a la hora de proveer bienes y servicios y llevar a cabo programas de redistribución de renta y políticas de estabilización.
- *Hacednos pagar impuestos, si podéis*  
La Red por la Justicia Fiscal  
Los problemas derivados de la competición fiscal, de la evasión fiscal y de la fuga de capitales emergen como la principal cuestión global que requiere atención. Mientras se extiende la preocupación pública por la creciente brecha entre ricos y pobres. La comunidad internacional se ve sometida a una presión creciente para suprimir la pobreza, y la sociedad civil está prestando mucha mayor atención a la gran cuota de la riqueza global que actualmente se encuentra en paraísos fiscales fuera del alcance de las autoridades fiscales nacionales.

- *Fiscalidad y cohesión social en América Latina*  
EUROSociAL  
Resumen del Seminario en Cartagena de Indias, 2006  
Incluso desde el paradigma neoliberal se considera que una nueva agenda de desarrollo para América Latina debe ser el eje central de las estrategias de desarrollo económico y social que tiene que integrar una fiscalidad eficiente y justa.
- *El trasfondo de los paraísos fiscales*  
Juan Hernandez Viguera  
Attac España  
La expresión paraíso fiscal no es muy afortunada porque sugiere la idea de aquel país donde se obliga a pagar impuestos es un infierno. Y eso no es cierto porque los impuestos son la base de la convivencia social organizada. Entre las siete tesis contra los paraísos fiscales que se exponen está su contribución al empobrecimientos del Sur.
- *Los Paraísos Fiscales*  
*Cómo los centros offshore socavan las democracias*  
Juan Hernandez Viguera  
Un libro crítico documentado que explica y denuncia el fenómeno de los paraísos fiscales como un subproducto de la globalización de los mercados financieros. Describe los mecanismos que la banca y las corporaciones utilizan para la evasión fiscal, la delincuencia financiera y la expoliación de la riqueza de los países menos desarrollados, y analiza las políticas que amparan esa situación mundial con las consecuencias que se reflejan en los escándalos y los perjuicios hechos registrados en los medios de comunicación. El capítulo 7 relata cómo los paraísos fiscales generan pobreza en el Sur.
- *El capitalismo clandestino: la obscena realidad de los paraísos fiscales*  
Thierry Godefroy y Pierre Lascoumes, traducción del francés  
La economía capitalista ha encontrado sus "ovejas negras", esos paraísos fiscales y financieros que socavan la confianza de los inversores y desestabilizan el libre mercado. Los organismos internacionales (OCDE, FMI, GAFI, etc.) ha comenzado a estigmatizar a algunos, acusados de participar en la economía criminal, incluso en el terrorismo, como chivos expiatorios.



unaid.org/Topics/UniversalAccess/WorldSummitOutcome\_Resolution\_24Oct2005\_en.pdf (octubre de 2008).

- 46 R. Murphy et al., 2007, *ibid*.
- 47 Más información: <<http://www.un.org/esa/ffd/tax/index.htm>> (abril de 2008).
- 48 ECOSOC, Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters, Report on the third session, 29 de octubre-2 de noviembre de 2007, E/2007/45, <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/207/31/PDF/N0820731.pdf?OpenElement>>, §60; ECOSOC, United Nations Code of Conduct on Cooperation in Combating International Tax Evasion and Avoidance (draft), 26 de octubre de 2007, E/C.18/2007/CRP.17, <[http://www.un.org/esa/ffd/tax/thirdsession/EC18\\_2007\\_CRP17.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/tax/thirdsession/EC18_2007_CRP17.pdf)> (abril de 2008).
- 49 European Parliament Website, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2008-0420> (octubre de 2008).
- 50 Eurodad, CRBM, Weed and Bretton Woods, 2008, *ibid*.
- 51 Más información: [www.itdweb.org](http://www.itdweb.org).
- 52 European Commission, Harmful tax competition, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/company\\_tax/harmful\\_tax\\_practices](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices) (abril de 2008).
- 53 The European Parliament urges the EU to address odious debts and capital flight in Doha', Eurodad website, 26 de septiembre 2008, <http://www.eurodad.org/debt/article.aspx?id=2190&item=2930> (octubre de 2008).
- 54 European Parliament Website, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2008-0420> (octubre de 2008).
- 55 Más información: [http://ec.europa.eu/dgs/internal\\_market](http://ec.europa.eu/dgs/internal_market).
- 56 Más información: [www.publishwhatyoupay.org](http://www.publishwhatyoupay.org).
- 57 J. Christensen, Hidden Risks, Distorted Capital Markets, Corruption and Criminality: Welcome to the World of Tax Havens, Systemic Issues – Promoting Transparency, 28 de abril de 2008.
- 58 Tax Justice Network Press Release, Country by Country Reporting will make global markets more transparent, 30 de junio de 2008, <http://taxjustice.blogspot.com/2008/06/press-release-country-by-country.html> (septiembre de 2008).
- 59 J. Christensen, Hidden Risks, Distorted Capital Markets, Corruption and Criminality: Welcome to the World of Tax Havens, Systemic Issues – Promoting Transparency, 28 de abril de 2008.
- 60 European Parliament Website, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2008-0420> (octubre de 2008).
- 61 GRI G3 Guidelines, Economic Indicator Protocol, EC1, [http://www.globalreporting.org/NR/rdonlyres/A4C5FA04-3BD3-4A02-B083-6B3B00DEAF61/0/G3\\_IP\\_Economic.pdf](http://www.globalreporting.org/NR/rdonlyres/A4C5FA04-3BD3-4A02-B083-6B3B00DEAF61/0/G3_IP_Economic.pdf), see 2.2 e) on page 5.
- 62 Más información: [http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/anglais\\_archives/speeches\\_and\\_documents/2004/meeting\\_between\\_president\\_chirac\\_president\\_lula\\_president\\_lagos\\_and\\_united\\_nations\\_secretary-general\\_annan.5990.html](http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/anglais_archives/speeches_and_documents/2004/meeting_between_president_chirac_president_lula_president_lagos_and_united_nations_secretary-general_annan.5990.html) (octubre de 2008).
- 63 Action Against Hunger and Poverty, Report to the leading group of countries on the Santiago Meeting of the TG-7, Oslo, febrero de 2007, <http://www.innovativefinance-oslo.no/pop.cfm?FuseAction=Doc&pAction=View&pDocumentId=11789> (octubre de 2008).
- 64 Más información: <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/rapportdugroupequadripartite.pdf> and [http://www.cttcampaigns.info/documents/fr/landau\\_en/Landau1.pdf](http://www.cttcampaigns.info/documents/fr/landau_en/Landau1.pdf).
- 65 <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ael2/bulletin.gb.asp?liste=20060301.gb.html>.
- 66 International Task Force on the Development Impact of Illicit Financial Flows, Draft Document for the third meeting: Looking ahead, octubre de 2008.

## Colofón

**Autores:** Maaïke Kokke & Francis Weyzig

**Editor:** Jim Turner

**Cover Photo:** Panos Pictures

**Diseño:** Annelies Vlasblom

**Diseño de página:** Frans Schupp

**Traducción al español:** Tamara Slowik

**ISBN:** 978-90-71284-32-8



**Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen**  
Centre for Research on Multinational Corporations

Sarphatistraat 30  
1018 GL Amsterdam  
The Netherlands  
T: +31 (0)20 639 12 91  
F: +31 (0)20 639 13 21  
[info@somo.nl](mailto:info@somo.nl)  
[www.somo.nl](http://www.somo.nl)



El presente documento fue registrado bajo la licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivateWorks 2.5