

# Evasión impositiva global

Tax Justice Network

Mike Lewis

Que no se pueda financiar el desarrollo y, en particular, que los países ricos no hayan cumplido con el aumento prometido de sus presupuestos de ayuda es, en gran parte debido a falta de voluntad política. Los estados del Mundo Mayoritario no tienen la capacidad de solventar sus gastos en salud, educación e infraestructura de manera sustentable porque no tienen la posibilidad de generar suficientes recaudaciones impositivas para el gasto social. Esta crisis fiscal es alimentada por una arquitectura financiera global de evasión de impuestos y fuga de capitales, en gran parte apuntalada por el Mundo Minoritario. Combatir las causas de esta crisis fiscal no solo ayudaría a cubrir el déficit actual en el financiamiento del desarrollo a nivel mundial, sino que también corregiría los aspectos del sistema financiero internacional que contribuyen en forma masiva a la generación de pobreza y a la inequidad global.

Durante los últimos 25 años, la movilidad transfronteriza de capital ha crecido, y se ha impuesto un modelo de desarrollo que exhorta a los países en desarrollo a ofrecer incentivos impositivos para recibir inversiones del extranjero y recomienda el acceso de la economía doméstica a los flujos financieros internacionales. Las finanzas liberalizadas y la ideología económica han promovido la proliferación de mecanismos que habilitan a los individuos ricos y a las corporaciones a evadir sus contribuciones fiscales<sup>1</sup>. Entre el comienzo de los años 70 y el fin de 2004, el número de paraísos fiscales reconocidos se ha incrementado desde cer-

ca de 25 a 72<sup>2</sup>. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estima que el volumen del comercio mundial que pasa por los paraísos fiscales de manera documentada ha crecido durante este período desde un bajo porcentaje a más de 50%; pese a que estos lugares representan apenas un 3% del producto bruto mundial<sup>3</sup>. Esta extraordinaria discrepancia es una indicación del grado en que la mayoría de las principales corporaciones aprovechan la movilidad transnacional de sus capitales para lavar sus ganancias a través de paraísos fiscales y regímenes de impuestos bajos, utilizando una variedad de mecanismos, como la refacturación y los precios de transferencia (bienes comerciados entre compañías con un dueño común a precios arbitrarios, independientes del mercado y que permiten bajar impuestos declarando costos altos y precios de venta bajos en los lugares de mayor tributación de las ganancias), o como las transacciones realizadas hacia compañías de papel y hacia fondos fiduciarios secretos extraterritoriales<sup>4</sup>. Esta economía extra-territorial informal o “en negro” ha erosionado la base fiscal de los estados de seguridad social, particularmente los del Sur Global. Si se pudiera hacer pagar impuestos a esta riqueza evasiva se obtendrían los recursos necesarios para financiar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

## La escala de la evasión global de impuestos

Es urgente y necesario el estudio empírico de la evasión global de impuestos. Tal estudio se ve obstaculizado por el obsesivo secretismo sobre las transacciones y depósitos en los paraísos fiscales. Aún así, des-

de la última vez que Social Watch publicó un informe sobre la evasión de impuestos a nivel global, en 2004, se han realizado algunas estimaciones de la magnitud del problema. Los cálculos de la Red de Justicia Fiscal sugieren que alrededor de USD 11,5 billones de las fortunas privadas únicamente de los “Individuos de Alto Valor Neto” se encuentran depositados en paraísos fiscales, en su mayor parte no declarados, y por lo tanto libres de contribución impositiva, en sus propios países de residencia (Tax Justice Network, 2005, p. 34-37)<sup>5</sup>. Los beneficios que se obtendrían del aporte impositivo de estas fortunas individuales – sin siquiera considerar las sumas indudablemente mayores escondidas en paraísos fiscales por las empresas – serían mucho mayores que cualquier incremento realista en los presupuestos que los países ricos dedican a la ayuda externa. Las ganancias anuales que se obtienen de estos capitales no declarados probablemente sean de unos USD 860.000 millones<sup>6</sup>. Gravar este ingreso a una tasa moderada de 30% generaría alrededor de USD 255.000 millones por año, suficiente para financiar en su totalidad los ODM<sup>7</sup>. En pocas palabras, el mero hecho de que los que son muy ricos paguen sus impuestos generaría suficientes fondos para financiar en forma inmediata la reducción de la pobreza mundial a la mitad.

## La carga global de deudas del Sur

Obtener los desgloses regionales de la evasión global de impuestos es aún más difícil que lograr estimaciones globales. Ciertamente, gran parte de la riqueza individual y corporativa absorbida por los paraísos fiscales proviene de países ricos del Mundo Minoritario. Pero es plausible que los países del Sur sufran la evasión de impuestos de manera desproporcionada, tanto porque es mayor el daño que les ocasionan la fuga de capitales y los flujos de dinero sucio a través de sus fronteras hacia los paraísos fiscales, como porque su carencia de recursos también afecta a las autoridades recaudadoras y por consiguiente es menor su capacidad institucional para evitar la evasión fiscal. Alex Cobham (2005), economista de la Universidad de

1 Esta estrategia para el desarrollo no solo ha erosionado el nivel de recaudación fiscal en el mundo en desarrollo, sino que también ha aumentado la vulnerabilidad de los países en desarrollo frente a la inestabilidad financiera internacional. Un ejemplo notable fue la formación del Bangkok International Banking Facility (BIBF) en 1992, como parte de una estrategia agresiva realizada por el gobierno de Tailandia para mejorar el acceso de las empresas tailandesas a los mercados financieros internacionales. Los bancos del BIBF, podían realizar depósitos o pedir préstamos en el extranjero, y realizar préstamos en moneda extranjera en Tailandia y en el exterior, funcionando esencialmente como un centro extraterritorial con incentivos impositivos y exoneraciones reglamentarias en sus negocios internacionales. Cuando comenzó la crisis financiera en Asia en 1997, el BIBF representaba casi la mitad de los préstamos extranjeros de la nación. La resultante crisis de deuda y la reversión económica derivó en la caída del PBI de Tailandia en casi un 12%, y tuvo impactos severos en el nivel de empleo y de salarios, llevando a más de un millón de personas en Tailandia a la pobreza. Ver Oxfam GB (2000).

2 Los paraísos fiscales, se describen aquí como países o territorios cuyas leyes pueden ser utilizadas para evadir o eludir los impuestos que deben pagarse en otro país bajo las leyes de este último. Las características de un paraíso fiscal incluyen las jurisdicciones donde los no residentes que conduzcan actividades pagan pocos o ningún impuesto, donde no existe un intercambio efectivo de información fiscal con otros países; la falta de transparencia se garantiza así de manera legal para las organizaciones que allí se establecen; las corporaciones pertenecientes a no residentes no enfrentan ningún requisito de actividad local substancial alguna (de hecho, para algunas corporaciones puede estar prohibido realizar negocios en la jurisdicción en la que se incorporan) Red de Justicia Fiscal, 2005, p. 12-13.

3 El ministro de finanzas de Francia, D Strauss-Kahn, dirigiéndose al Grupo de Expertos de París en marzo de 1999, citado en Christensen y Hampton (1999).

4 Por más información sobre los mecanismos de la elusión de impuestos a nivel multinacional, incluyendo la fijación de precios de transferencia, capitalización delgada, refacturación, inversiones corporativas, vehículos de propósito especial, fondos fiduciarios, ver Red de Justicia Fiscal, 2005.

5 Estimaciones realizadas utilizando valores de la riqueza extraterritorial de: World Wealth Report de Merrill Lynch / Cap Gemini 1998; y de Global Wealth Report del Boston Consulting Group 2003.

6 Basándose en estimaciones de Merrill Lynch / Cap Gemini 1998; y del Boston Consulting Group, los accionistas de la riqueza esperan tasas de retorno de sus activos de 7-8% al año.

7 El Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas estimó en 2005 que alcanzar los ODM requerirá de un valor estimado de USD 135.000 millones de Asistencia Oficial al Desarrollo, un valor que subirá a USD 195.000 millones en 2015. Ver: <[www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=15497&Cr=MDGs&Cr1=WHO](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=15497&Cr=MDGs&Cr1=WHO)>.

Oxford, utilizó un modelo económico simple para estimar el monto global de recaudación fiscal perdido por culpa de fortunas individuales colocadas en paraísos off-shore y por ganancias empresariales contablemente desviadas fuera de sus fronteras. Cobham estima que los países en desarrollo pierden anualmente USD 50.000 millones de recaudación por cada uno de estos mecanismos. Considerando también una pérdida en recaudación por evasión impositiva a nivel doméstico debido a las economías informales de los países en desarrollo, estimada en USD 285.000 millones, Cobham concluye que este lavado de ganancias individuales y empresariales resulta en una astronómica pérdida de USD 385.000 millones al año en los países en desarrollo. Más del 50% del efectivo y capitales de los individuos ricos de América Latina se encuentran depositados en bancos offshore (Boston Consulting Group, 2003). Existen pocos datos para el caso de África, pero la mayoría de los analistas asumen que la proporción es similar o superior a la de América Latina. En 1999, *The Economist* estimó que solamente los líderes africanos tienen USD 20.000 millones en cuentas bancarias en tan solo un paraíso fiscal: Suiza. Una cifra superior en más del 30% al monto que los países de África Subsahariana pagaban anualmente por su deuda externa (Owuso, Garrett y Croft, 2000).

Esta fuga de los recursos financieros y de la base impositiva del Sur global no solo es catastrófica a nivel doméstico para el gasto social en estos países empobrecidos. También es internacionalmente regresiva, ya que estos flujos, en abrumadora mayoría, se dirigen hacia el Mundo Minoritario. Aunque los paraísos fiscales incluyen algunos países en desarrollo tales como Uruguay o Santo Tomé y Príncipe, la mayoría están ligados a las jurisdicciones ricas de la OCDE (35 de los 72 paraísos fiscales están jurisdiccionalmente, económicamente o históricamente ligados al Reino Unido). La arquitectura financiera de países que en su mayoría son ricos sostiene así un robo global desde el Sur hacia el Norte, absorbiendo los capitales de las regiones empobrecidas hacia las cuentas bancarias y fondos fiduciarios de Suiza y las británicas Islas Caimán. Los economistas James Boyce y Leoncé Ndikumana de la Universidad de Amherst (2002) estimaron que entre 1970 y 1996, la fuga acumulada de capitales privados desde 30 países seriamente endeudados al sur del Sahara representaba el 170% del PBI de la región. Esto ha destruido tanto la inversión doméstica como la recaudación impositiva en África<sup>8</sup>. Gran parte de este di-

nero se ha ido a través de los paraísos fiscales del Norte. A esta tasa de fuga de capital, Ndikumana sostiene que África – un continente de cuya deuda se habla continuamente – puede en cierta manera interpretarse como un prestamista neto para el resto del mundo.

### Efectos sistémicos de la evasión mundial de impuestos

Evitar la evasión de impuestos podría solventar los gastos necesarios para financiar de manera sustentable la salud, educación e infraestructura en los países en desarrollo y, en el largo plazo, permitirles incluso enfrentar de manera sustentable del financiamiento de sus deudas. Se requieren acciones para detener la evasión no solo por esta capacidad de proveer los recursos necesarios para el desarrollo, sino porque los paraísos fiscales y la evasión de impuestos socavan la equidad económica.

Como los capitales que pueden moverse fuera de fronteras se benefician con los paraísos fiscales y los mecanismos de evasión impositiva internacional, los individuos que son suficientemente ricos como para expandir sus activos a nivel internacional se encuentran en una posición financiera particularmente ventajosa respecto a las personas comunes. Estos mecanismos proporcionan ventajas para las empresas multinacionales frente a las de capital nacional. Incluso quienes sostienen que el crecimiento de la empresa privada en los países en desarrollo es la ruta para alcanzar una reducción de la pobreza deben reconocer el daño ocasionado por los paraísos fiscales y la evasión de impuestos en los sectores empresariales y en la acumulación de riqueza a nivel doméstico en los países en desarrollo (OCDE, 2004). Finalmente, el secreto bancario y los servicios financieros proporcionados por las instituciones financieras mundiales que operan offshore proporcionan los medios que hacen posible la corrupción política, el fraude, el desfalco, el tráfico ilegal de armas, y el comercio internacional de drogas. La falta de transparencia en los mercados financieros internacionales contribuye a la expansión del crimen globalizado, el terrorismo, el soborno realizado por empresas transnacionales sobre jerarcas con remuneraciones insuficientes, y el asalto a los recursos realizado por las compañías y las elites políticas. Los países ricos donantes continúan insistiendo en que la corrupción en el Sur Global es una amenaza para el desarrollo; pero los paraísos fiscales que se encuentran dentro de las jurisdicciones de los mismos países donantes, las empresas con sede central en estos países y los bancos que operan en los mismos proporcionan la

infraestructura para el lavado de dinero procedente de la corrupción y de todo tipo de transacciones comerciales ilícitas<sup>9</sup>.

Más siniestros aún pueden ser los efectos fiscales sistemáticos de la evasión y elusión de impuestos a nivel internacional, los cuales pueden presionar a los estados a bajar sus propias tasas impositivas para atraer directamente las inversiones extranjeras en una carrera hasta la ruina, cuyas consecuencias para la equidad y el desarrollo económico se describen en detalle en el capítulo sobre la competencia impositiva<sup>10</sup>.

### Lo que se puede hacer

El desarrollo sustentable, independiente de la ayuda externa, libre de la deuda, con participación ciudadana y rendición de cuentas transparentes continuará siendo un objetivo difícil de alcanzar si los países en desarrollo no logran movilizar sus propios recursos domésticos. Y ello no es posible por la escala desmesurada de la evasión de impuestos. Los impuestos globales y los mecanismos financieros innovadores resultan vitales para cubrir a corto plazo las necesidades financieras del desarrollo. Pero deben acoplarse con un mecanismo financiero tradicional: que los ricos y las empresas paguen sus impuestos como es debido.

Esta meta “tradicional”, sin embargo, indefectiblemente requerirá de acciones legales y financieras. En contraste con otras áreas, tales como la propiedad intelectual y las leyes de acceso al mercado, las políticas y leyes impositivas han fracasado en adaptarse a la globalización y siguen siendo netamente nacionales, mientras que el capital se ha vuelto transnacional. La legislación nacional puede enlentecer la erosión de las bases impositivas nacionales, cerrando ciertos mecanismos de evasión de impuestos o poniendo fin al secreto bancario y los beneficios impositivos para no-residentes. De igual manera, los esfuerzos para que las empresas tengan mayor transparencia y responsabilidad social en el pago de impuestos pueden resultar valiosos, especialmente en sectores económicos como las industrias extractivas, dominadas por las compañías multinacionales con una historia de fugas de ganancias desde los países en desarrollo hacia los paraísos fiscales. La Iniciativa para la Transparencia en la Industria Extractiva (ITIE) es una herramienta necesaria para ello, aunque aún carece del

<sup>8</sup> Este porcentaje incluye las ganancias derivadas de los intereses sobre el volumen de capital fugado.

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo, el reciente informe del UK's All-Party Parliamentary Group sobre África (2006).

<sup>10</sup> Véase capítulo temático de Peter Wahl, “Impuestos internacionales: llegó la hora” en este Informe.

apoyo de países y compañías claves<sup>11</sup>. Los compromisos de las naciones para enfrentar la evasión de impuestos en el ámbito de sus jurisdicciones deberían ser monitoreados y documentados por instituciones financieras internacionales como parte de las iniciativas globales para combatir la corrupción. Se deberían publicar informes públicos sobre los esfuerzos demostrables de los paraísos fiscales para implementar medidas de transparencia así como contra la evasión.

Pero enfrentar adecuadamente el problema generado por la movilidad internacional de capital requerirá finalmente de acciones internacionales y multilaterales. Entre ellas:

- El intercambio automático de información entre los países sobre los pagos de interés, dividendos, regalías, cánones y otros ingresos pagados por bancos e instituciones financieras a ciudadanos de otros países.
- Un acuerdo internacional básico sobre impuestos a las empresas que afecte a las ganancias en los países donde éstas se obtienen.
- Un principio general contra la evasión, consagrado por leyes nacionales o internacionales, que daría fin a la “carrera armamentista” en la evasión de impuestos desatada por contadores creativos que descubren un agujero legal tan pronto como otro es cerrado por las autoridades de recaudación.

La concreción de estos objetivos se facilitaría mediante la creación de una Autoridad Impositiva Mundial, tal como fue propuesto en 1999 por el entonces director del área fiscal del FMI, Vito Tanzi. Esta entidad tendría a cargo la responsabilidad de asegurar que los sistemas impositivos nacionales y de los territorios dependientes no deriven en implicancias perjudiciales a nivel internacional; trabajando para la cooperación internacional en las áreas clave de intercambio de información, recaudación de impuestos empresariales y combate a la evasión.

Las Naciones Unidas deberían, idealmente, proiciar el ámbito para el establecimiento de una autoridad impositiva global a través del fortalecimiento substancial del Comité de Expertos en Cooperación en Materia Fiscal de las Naciones Unidas, el cual sesionó por primera vez en diciembre 2005. Pero el Comité es actualmente dominado por los países de la OCDE y los paraísos fiscales, y la representación de los intereses de los países en desarrollo es aún

insuficiente. La Iniciativa contra las Prácticas Impositivas Perjudiciales de la OCDE ha realizado avances respecto a la creación de un marco para la negociación de acuerdos de intercambio de información tributaria (AIIT) sobre una base bilateral. Asimismo la iniciativa ha sido ampliada, de modo que cubra no solo las jurisdicciones de los paraísos fiscales de las pequeñas islas, sino también aquellas de actores importantes tales como Suiza y el Reino Unido, excluidos anteriormente de la lista de los paraísos fiscales de la OCDE. Su último tratado impositivo modelo incluye una cláusula que anula el secreto bancario y que podría ser efectiva en el combate contra la evasión impositiva. En la práctica, sin embargo, muy pocos AIIT han sido negociados y los gobiernos de los países en desarrollo necesitan un considerable apoyo para la negociación de dichos tratados, y para utilizar en manera efectiva la información disponible.

En última instancia, si suponemos que las instituciones internacionales como las Naciones Unidas y la OCDE deben responder de manera adecuada a un desafío global sin precedentes contra la evasión de impuestos, entonces la sociedad civil global debe presionarles, así como a los gobiernos nacionales, a tomar decisiones. La apuesta, tal como lo demuestra claramente este artículo, no podría ser más alta: el riesgo de destruir la seguridad social en el Sur global, y el potencial para financiar medidas que reduzcan la pobreza global a la mitad. ■

### ACCIONES DE LA RED DE JUSTICIA FISCAL

En 2006, en el Foro Social Mundial en Bamako se anunció una propuesta para la formación de una Red de Justicia Fiscal para África, cuyo lanzamiento tendrá lugar en el Foro Social Mundial del 2007 en Nairobi, Kenya. Este lanzamiento será un paso crucial para una nueva lucha por el desarrollo global, al frente de la cual deben estar los activistas y los conductores de campañas del Mundo Mayoritario. Le invitamos a unirse a nosotros. <[www.taxjustice.net](http://www.taxjustice.net)>. ■

### Referencias

- Boston Consulting Group (2003). *Global Wealth Report 2003*.
- Boyce, J.K. y Ndikumana, L. (2002). *Public debts and private assets: explaining capital flight from sub-Saharan African Countries*. Universidad de Massachusetts, Departamento de Economía e Instituto de Investigación de Economía Política. Documento de trabajo Nº 32. Disponible en: <[www.umass.edu/peri/pdfs/WP32.pdf](http://www.umass.edu/peri/pdfs/WP32.pdf)>.
- Christensen, J. y Hampton, M. (1999). "All Good Things Come to an End," *The World Today*. Vol 55, Nº 8/9 (Royal Institute of International Affairs).
- Cobham, A. (2005). *Tax Evasion, Tax Avoidance and Development Finance*. Queen Elizabeth House, Serie Documentos de Trabajo Nº 129, Oxford.
- OCDE (2004). *Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development*. Disponible en: <[webdomino1.oecd.org/COMNET/DCD/PovNet.nsf/viewHtml/index/\\$FILE/priv\\_sect.pdf](http://webdomino1.oecd.org/COMNET/DCD/PovNet.nsf/viewHtml/index/$FILE/priv_sect.pdf)>.
- Owuso, K., Garrett, J. y Croft, S. (2000). *Eye of the Needle: Africa debt report*. Jubilee 2000. Disponible en: <[www.jubileeresearch.org/analysis/reports/needle.htm](http://www.jubileeresearch.org/analysis/reports/needle.htm)>.
- Oxfam GB (2000). *Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication*. Oxfam Policy Paper, 8 de junio. Disponible en: <[www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/issues/debt\\_aid/tax\\_havens.htm](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/debt_aid/tax_havens.htm)>.
- Tax Justice Network (2005). *Tax Us If You Can*. Disponible en: <[www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/tuiyc\\_-\\_eng\\_-\\_web\\_file.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/tuiyc_-_eng_-_web_file.pdf)>.
- UK All-Party Parliamentary Group on Africa (2006). *The Other Side of the Coin: The UK and corruption in Africa*. Disponible en: <[www.africaappg.org.uk/download/other%20side%20of%20the%20coin%20PDF.pdf](http://www.africaappg.org.uk/download/other%20side%20of%20the%20coin%20PDF.pdf)>.

11 <[www.eitransparency.org](http://www.eitransparency.org)>.