

PARAÍOS FISCALES: UNA APROXIMACIÓN A ESCALA GLOBAL

Lic. Efraín Molina
Cra. María Antonia Pedraza

Centro de Investigaciones Sociales, Políticas
y Económicas (CISPE).
Instituto Técnico de Investigaciones
Tributarias (ITIT).
Universidad Nacional de La Rioja.
Argentina.

Palabras Clave:

*paraísos fiscales;
evasión impositiva;
impacto económico*

Key Words:

*tax heaven; tax evasion;
economic impact*

Resumen

Una rama del sector financiero internacional considera que los paraísos fiscales producen beneficios significativos para el mercado global mientras que otras perspectivas asumen una postura diametralmente opuesta. Entre estas últimas, se encuadran las posiciones fundamentadas en la generación de una conducta de evasión de Estado, en donde se facilita el ocultamiento de rentas que correspondería fuesen gravadas en otras jurisdicciones. Entre las primeras, el criterio de apoyo se sustenta en que actualmente existe un escenario impositivo y monetario internacional cambiante, con marcadas diferencias entre países, por lo que los grandes flujos financieros que se invierten en la economía mundial necesitan de los paraísos fiscales para tener un margen que permita analizar y decidir acciones para la colocación de inversiones.

Abstract

A branch of international financial sector considers that the tax havens produce significant benefits for the global market whereas other perspective assumes another position. Between these last ones the positions based on the generation of a conduct of evasion of state, in where the concealment of rents is facilitated that would correspond were taxed in other jurisdictions. Between first, the support criterion is sustained in which at the moment a tax and monetary scene exists international money changer, with noticeable differences between countries, reason why the great financial flows need the tax havens to have a margin that allows to analyze and to decide actions for the positioning of investments.

Introducción

El proceso de globalización acompañado de la paulatina desaparición de la política de bloques, propició durante la década de los ochenta, la aparición de nuevos negocios basados en la gestión de flujos financieros. A su vez, el desarrollo de las nuevas tecnologías de comunicación e información y la liberalización creciente de los mercados, potenció la necesidad de agilizar volúmenes de transacciones en forma segura para capitalizar las ventajas emergentes a escala mundial; dando por resultado, una mayor movilidad del comercio y un aumento significativo de la operatoria global de las empresas multinacionales.

Este proceso se ha visto retroalimentado y reforzado, en un mundo moderno en el cual el crecimiento económico es altamente dependiente de la inversión de capitales, por la existencia de los denominados centros offshore o conocidos usualmente como paraísos fiscales.

Paraísos fiscales: definición y características

La evolución histórica de los paraísos fiscales encuentra su origen, hacia la segunda mitad del siglo pasado. Su auge responde principalmente al desarrollo industrial y económico de los años sucesivos de la posguerra como así también al proceso de descolonización paulatina de estados y territorios pertenecientes otrora, a las principales potencias europeas.

De esta forma, motivados por muy diferentes circunstancias, algunos de estos estados y territorios diseñaron sus propios sistemas fiscales orientados a la atracción y captación de capitales extranjeros, utilizando una amplia y variada gama de estructuras jurídico-fiscales¹.

La Tax Justice Network (Red de Justicia Fiscal, 2005), es quién ha presentado una definición clara y concreta para referirse a los paraísos fiscales: *"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"*.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ya en el año 1987 consideraba que un país o territorio desempeña el papel de paraíso fiscal, cuando encuadraba sus actividades como prácticas fiscales perjudiciales por la competencia que suponen para otros sistemas fiscales estatales. En este sentido trazaba una distinción discutible, entre paraísos fiscales, por un lado, y regímenes tributarios preferenciales nocivos en países que no son paraísos fiscales, por el otro.

En los paraísos fiscales todo el sistema está establecido para ofrecer una estructura tributaria baja o inexistente sobre el capital móvil geográficamente, mientras que los regímenes tributarios preferenciales existen cuando un país con sistema tributario considerado "normal" ofrece un tratamiento especial a determinadas categorías de capital entrante.

1

Badenes Pla, Nuria y otros, (1994) "Elusión fiscal internacional", Actualidad Financiera, Tomo II, pág.305

Entre las características sobresalientes que identifican a un paraíso fiscal, se cita a que estos se constituyen en jurisdicciones donde los no residentes que conducen actividades no se les exige requisitos de actividad local alguna (de hecho, a algunas corporaciones hasta se les prohíbe realizar negocios en la jurisdicción a la que se incorporan), además pagan escasos o nulos impuestos y por lo general no se manifiesta un intercambio efectivo de información fiscal con las administraciones tributarias de otros países.

En el año 1998, el G-7 solicita a la OCDE la preparación de un reporte en el cual se determinarían las características principales de las jurisdicciones preferentes o paraísos fiscales y una lista explícita² de estos territorios. Esta situación fundamentó el informe "*Prácticas Fiscales Nocivas*", en el que se cita como punto sobresaliente, que estos territorios generan una conducta de evasión de Estado, en donde se facilita el ocultamiento de rentas gravables en otras jurisdicciones.

Al determinar los elementos característicos que podrían corresponderle a un territorio para ser considerado como paraíso fiscal, se establecen los siguientes:

- a) Ausencia de impuestos o impuestos nominales para las rentas generadas por las actividades económicas.
- b) Falta de intercambio efectivo de información en base a una legislación y prácticas administrativas que permite a las empresas y particulares beneficiarse con normas basadas en el secreto frente a la fiscalización de las respectivas autoridades, que impiden el intercambio de información de sus contribuyentes con otros países.

² Los paraísos fiscales reconocidos como tales por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) son: Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Aruba, Bahamas, Bahrein, Bermudas, Belice, Chipre, Dominica, Gibraltar, Granada, Guernesey, Isla de Jersey, Isla de Man, Islas Caimán, Islas Cook, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Malta, Mauricio, Montserrat, Nauru, Panamá, Samoa, San Cristóbal y Nieves, San Marino, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Seychelles y Vanuatu. También son considerados paraísos fiscales por otras fuentes: Andorra, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Fiji, Hong Kong, Islas Marianas, Jamaica, Jordania, Líbano, Liberia, Liechtenstein, Luxemburgo, Omán, Reino Unido, Suiza y Uruguay.

- c) Ausencia de transparencia en la aplicación de las normas administrativas o legislativas.
- d) La no exigencia de actividad real a particulares o a empresas domiciliadas en esa jurisdicción fiscal, por el hecho de que sólo quieren atraer inversiones que acuden a esos lugares por razones simplemente tributarias.

Criterio de Territorialidad vs. Deslocalización de la Residencia Fiscal

El criterio fiscal utilizado por gran parte de los sistemas contemporáneos es el denominado criterio de territorialidad. Este criterio, establece básicamente una afectación tanto a residentes nacionales como a los extranjeros que se encuentren en el Estado, ya sea en virtud de una relación personal o económica. Son estas mismas relaciones, la que luego son determinadas por cada uno de los impuestos que integran y rigen el sistema tributario de referencia.

La deslocalización de la residencia fiscal, se presenta cuando un contribuyente que es considerado residente (fiscal) de un determinado territorio y por ende sujeto en un régimen de obligación personal, cambia su residencia, con la intencionalidad de modificar su régimen fiscal al de obligación real en su territorio de origen y de obligación personal en el centro off shore o en algún otro territorio que contenga una menor tributación³.

De esta forma si a un contribuyente se lo considera residente, con base en la legislación de un determinado tributo, la obligación de contribuir será de índole personal gravando la renta mundial por él producida con prescindencia del lugar de generación de la misma.

El contribuyente que no sea considerado como residente, también estará sujeto a las obligaciones fiscales que resulten de su capacidad económica dentro

³ Sainz de Bujanda, F (1993), *Lecciones de Derecho Financiero*, UCM, pág.54.

de un territorio determinado, pero únicamente en relación con las situaciones concretas allí ocurridas y por lo tanto, solo se considerará renta gravable a la generada dentro del territorio.

En el caso de Argentina, para los no residentes, la legislación aplica como vínculo jurisdiccional la localización territorial de la renta, haciendo tributar el gravamen a aquellas rentas que se originaron dentro de las fronteras del país. (Ley de Impuestos a las Ganancias -Ley 20628- Título V, Beneficiarios del Exterior, Art. 91,92 y 93)

Se fija entonces que son ganancias de fuente, aquellas que provienen de bienes situados, colocados o utilizados económicamente en la república, de la realización en el territorio de la nación de cualquier acto o actividad susceptible de producir beneficios, o de hechos ocurridos dentro del límite de la misma. De igual modo se destaca la prescindencia, a los fines de la aplicación de estos principios de la nacionalidad, domicilio o residencia del titular o de las partes que intervengan en las operaciones, restando significación al lugar de celebración de contratos.

En la mayoría de los casos, las actividades que pueden ser consideradas "sospechosas" se realizan a través de empresas filiales llamadas *Special Purpose Vehicles* (SPVs) o Sociedad Vehículo de Proyectos localizadas en estos centros offshore. En forma frecuente, estas empresas son propiedad de un fideicomiso establecido en un centro extraterritorial en una jurisdicción distinta a la de la empresa offshore, por lo que determinar las identidades de quienes han establecido el fideicomiso (fiduciantes) y de sus beneficiarios es una tarea dificultosa desde el punto de vista jurídico y también administrativo.

Impacto Económico

Por cada dólar de ayuda que ingresa a los países en desarrollo, salen diez dólares en la forma de fuga de capitales. La renta anual mundial obtenida sobre bienes no declarados es probablemente de unos USD 860.000 millones⁴. Suponiendo como válida esta aproximación, y que se pudiese aplicar un impuesto a estas ganancias del 30%, se produciría un volumen cercano a los USD 260.000 millones anuales.⁵ De este total, 20% (aproximadamente USD 50.000 millones), correspondería a los países del Hemisferio Sur⁶.

Esta aproximación de Alex Cobham (2005), se fundamenta en la pérdida de recaudación fiscal por fortunas individuales colocadas en centros off-shore y por ganancias empresariales contablemente desviadas fuera de sus fronteras; considerando también una pérdida en recaudación por evasión impositiva debido a las economías informales.

Los economistas James Boyce y Leoncé Ndikumana (2002) de la Universidad de Amherst, estimaron que entre 1970 y 1996, la fuga acumulada de capitales privados (vía paraísos fiscales) desde 30 países seriamente endeudados al sur del Sahara representaba el 170% del PBI de la región. Esta situación, se enumera como la principal causa de destrucción de la inversión doméstica, abrupta caída de sus niveles de crecimiento y la recaudación impositiva en el continente africano.

4 En el mundo existen casi 9 millones de personas con fortunas individuales que superan el millón de dólares. Representan el 6,5% de la población, generan un volumen que equivale al 75% del PBI mundial, al 95% de lo que producen los países más ricos agrupados en la OCDE, y 13 veces lo que corresponde a América Latina y el Caribe.

5La Organización de las Naciones Unidas (ONU) estimó en el año 2005 que cumplir con todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio requeriría unos USD 135.000 millones en ayuda oficial al desarrollo por parte de los países ricos; suma que se elevaría hasta la meta de los USD 195.000 millones para el año 2015.

6Más del 50% del efectivo y capitales de los individuos ricos de América Latina se encuentran depositados en bancos offshore (Boston Consulting Group, 2003).

Considerando esta tasa de fuga de capital, Ndikumana sostiene que África puede en cierta manera interpretarse como un prestamista neto para el resto del mundo. En el año 1999, The Economist estimó que solamente los líderes africanos poseían USD 20.000 millones en cuentas bancarias en un solo 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).

En las Islas Vírgenes Británicas, donde viven aproximadamente 21.000 habitantes, se encontraban registradas en el año 2003 cerca de 350.000 compañías off shore entre cuyas particularidades, además de la exención fiscal, está también la falta de obligación de identificar a sus accionistas. En el transcurso del mismo año, las tasas de registro de estas compañías rondaba el 55% del total del Producto Bruto Interno de las islas, donde se concentra el 45% del mercado mundial *off shore*. Las Islas Caimán contabilizaban en el año 2005, más de 500 bancos, 71.000 fondos de inversión y 727 aseguradoras.

Los cálculos de la Tax Justice Network, (2005, p. 34) 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.

Efectos Económicos

La evasión como tal, propicia la generación de capitales, utilidades y excedentes que resultan difíciles en muchos casos de ser canalizados internamente. La reinversión o reutilización local de estos fondos con fines productivos se dificulta, en la medida que esta acción coloca al evasor frente a la posibilidad directa de un control impositivo por parte de las administraciones locales. Esto explica, el por qué la evasión termina, en gran parte de los casos, vinculada directamente a la fuga de fondos hacia el exterior.

Al producirse limitantes a la actividad productiva local, se genera un encadenamiento de sucesos nocivos para la economía con implicancias altamente negativas, entre otros, en la faz social y distributiva. Sin embargo, también se debe tener en cuenta que la evasión de impuestos, en gran o pequeña escala, permite al evasor gozar de claras ventajas competitivas en el mercado que le compensan ya sea su ineficiencia o, en forma complementaria, le generan utilidades que no tributan gravamen alguno.

Los consumidores se ven perjudicados por los paraísos fiscales en la medida que estos contribuyen a falsear la competencia en el mercado. Las empresas transnacionales pueden, mediante transferencia de precios, declarar sus beneficios en la jurisdicción en que se exija pagar menos impuestos y así disponer de más capital para acelerar su expansión. De esta manera, logran recursos importantes que les permiten competir con ventaja en los mercados locales contra las pequeñas empresas (que por lo general no cuentan con los medios ni posibilidades adecuadas para tener acceso a estos paraísos), y a su vez toman beneficio de obras de infraestructuras públicas, que utilizan en sus actividades pero que no financian con el pago de sus impuestos.

Reos, O. (2002), sostiene que unos de los efectos fundamentales de la evasión de impuestos es una disminución en los recursos del Estado con relación a lo que la legislación autoriza y los órganos de ejecución del presupuesto han previsto obtener en un determinado período de tiempo.

Se conoce que las leyes fundamentales de presupuesto de un país, tienen la característica de autorizar un máximo en el monto de los gastos del Estado y estimar un valor de lo que se espera recaudar conforme a la legislación impositiva vigente y el nivel de actividad económica proyectado. De este modo, mientras que la proyección de la recaudación depende de variables estadísticas y del comportamiento de la economía del país, la autorización de los gastos es efectiva y esta parte del presupuesto es generalmente alcanzada.

De esta manera, cuando las administraciones tributarias y entes encargados de la recaudación no cumplen sus metas, el Estado en su conjunto se ve inmerso en un desbalance entre sus ingresos y erogaciones.

La presencia de un déficit fiscal, atribuible a una menor recaudación impositiva producto de la evasión, impele al estado a buscar vías alternativas de solución como lo es por ejemplo, el endeudamiento. Con esta modalidad, se adquieren obligaciones para futuros presupuestos que tienen implícito un creciente costo financiero proyectado en el transcurso del tiempo y cuya carga deberá ser afrontada por la sociedad en su conjunto. Se genera entonces, que altas tasas de evasión y la elusión propician que grupos con ingresos más altos paguen una menor tasa efectiva de impuestos.

Conclusiones

Una rama del sector financiero internacional considera que los paraísos fiscales producen beneficios significativos para el mercado global mientras que otras perspectivas asumen una postura diametralmente opuesta.

Entre estas últimas se encuadran las posiciones fundamentadas en la generación de una conducta de evasión de Estado, en donde se facilita el ocultamiento de rentas que correspondería fuesen gravadas en otras jurisdicciones. Entre las primeras, el criterio de apoyo se sustenta en que actualmente existe un escenario impositivo y monetario internacional cambiante, con marcadas diferencias entre países, por lo que los grandes flujos financieros que se invierten en la economía mundial necesitan de los paraísos fiscales para tener un margen que permita analizar y decidir acciones y lugares inherentes para la colocación de inversiones.

De igual modo, con su existencia, se logra neutralizar las desventajas impositivas de ciertos países, consiguiendo así mantener las inversiones productivas en los mismos.

En lo referido a los grandes capitales particulares, los impuestos que se aplican sobre los intereses sin deflactar que producen los que se destinan al ahorro, reducen de forma importante su rentabilidad neta, motivo por el cual se justifica la existencia de centros con una fiscalidad más neutra que permitan el fomento del ahorro internacional a mayor escala.

Los impuestos contribuyen, entre otros fines, a financiar los servicios públicos. Por lo tanto la fuga de capitales como la evasión fiscal reducen la capacidad de un estado para financiar servicios e infraestructuras necesarias, lo cual genera un severo perjuicio a los ciudadanos al trasladar la carga fiscal hacia los colectivos que no pueden gozar de la movilidad internacional y por extensión no pueden escapar de las medidas compensatorias que los gobiernos deben adoptar para mantener el bienestar social generalizado.

De esta forma, cuando no es posible compensar el déficit generado por la salida de capitales mediante los tributos correspondientes, los gobiernos no suelen tener otra alternativa que recortar el gasto público en servicios esenciales como, salud y/o la educación; perjudicando a quienes más utilizan estos servicios, e incrementando por ende las brechas sociales.

En lo referido al movimiento de fondos y su canalización a los países emergentes⁷, los mismos aprendieron de la experiencia de la década de los noventa. Como postula Sturzenegger, F. (2006) la solución no aparece como

⁷**División considerada por el Instituto de Finanzas Internacionales. Asia/Pacífico:** China, India, Indonesia, Malasia, Filipinas, Corea del Sur y Tailandia. **Europa:** Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia, Rumania, Federación Rusa, Eslovaquia, Turquía, y Ucrania. **América Latina:** Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay, Venezuela. **África/Medio Oriente:** Argelia, Egipto, Marruecos y Sudáfrica.

sencilla en lo inmediato. La teoría impositiva plantea en forma simple, por ejemplo, que las tasas impositivas sean inversamente proporcionales a las elasticidades de demanda de cada producto (Regla de Ramsey⁸). Esta regla, propicia gravar más fuertemente a los bienes que tienen menores elasticidades, sin generar mayores distorsiones en las cantidades producidas. En un modelo donde los bienes son similares en términos de su elasticidad precio, la regla sugiere tasas homogéneas, porque en ese caso el objetivo es no distorsionar los precios relativos de mercado.

El problema surge cuando un sector tiene una mayor capacidad para evadir impuestos que otros. En ese caso, aún cuando las tasas sean homogéneas en apariencia, no lo son en realidad, ya que un sector evade y el otro no. Así, una estructura impositiva que parecería óptima, en la realidad deja de serlo producto de la evasión.

Como sostiene De Simone, C. (2002), gran parte de los analistas, coinciden en que es necesario simplificar el sistema tributario para reducir los costos de cumplimiento de los contribuyentes, así como realizar algún tipo de reforma del sistema judicial.

En el apartado tercero, citamos que por cada dólar de ayuda que ingresa a los países en desarrollo, salen diez dólares en la forma de fuga de capitales. La renta anual mundial obtenida sobre bienes no declarados es probablemente de unos USD 860.000 millones. Suponiendo como válida esta aproximación, y que se pudiese aplicar un impuesto a estas ganancias del 30%, se produciría un

⁸Según la Regla de Ramsey, las tasas de tributación deben escogerse de modo que se obtenga una reducción proporcional igual en las demandas compensadas de todos los bienes. Este criterio sería estrictamente de *eficiencia*. Al introducir consideraciones de *equidad* en el análisis, la regla establece que los bienes consumidos por las personas cuyo bienestar recibe una elevada ponderación social deben ser gravados a tasas inferiores.

volumen cercano a los USD 260.000 millones anuales. De este total, 20% (aproximadamente USD 50.000 millones), correspondería a los países del Hemisferio Sur.

Solamente este último monto resulta equivalente a:

- Atender la alimentación de 45, 1 millones de personas en condiciones de pobreza, que viven con 1, 25 dólares al día en Latinoamérica y el Caribe.
- La pérdida en productividad de los países en desarrollo por muerte e incapacidad debido a problemas nutricionales.
- El gasto militar combinado total de los doce países de América del Sur.
- Las remesas que los latinoamericanos envían a sus países anualmente.
- La mitad de las reservas internacionales de Brasil y un tercio de sus exportaciones.
- Las reservas internacionales de Argentina y un tercio de la deuda externa.

Referencias Bibliográficas:

- Armstrong, J. Scott (de.) (2001). Principles of Forecasting. A Handbook for Researchers and Practitioners. Norwell, MA. Kluwer Academic Publishers.
- Auerbach, A..(1999). On the Performance and Use of Government Revenue Forecasts. Berkeley Program in Law & Economics, Working Paper Series. Paper 2.University of California.
- Badenes Pla, N. y otros, (1994). "Elusión fiscal internacional", Actualidad Financiera, Tomo II, pág.305
- 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 N° 32.
- Cobham, A. (2005). Tax Evasion, Tax Avoidance and Development Finance. Queen Elizabeth House, Serie Documentos de Trabajo N° 129, Oxford.
- De Simone, C, (2002). Evasión impositiva en Argentina. Cambio Cultural, Buenos Aires, Argentina.
- Friedman, E. (2000) "Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activities in 69 Countries". Journal of Public Economics, Vol. 76.
- Hendry, D. and Ericsson, N.(2003). Understanding Economic Forecasts. The MIT press.
- Johnson, S. y Kaufmann, D. y Zoido-Lobaton P. (1998). "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy". American Economic Review.
- Martner,R. (2006). Sistemas Tributarios y Reformas en América Latina, CEPAL

- OCDE (2004). Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development.
- Offshore Company Formation, (2006). Por qué Off Shore?
- Owuso, K., Garrett, J. y Croft, S. (2000). Eye of the Needle: Africa debt report. Jubilee 2000.
- Oxfam GB (2000). Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication. Oxfam Policy Paper.
- Petras, James (2006). *The Power of Israel in the United States* . Tercera Edition
- Reos, O. (2002). "Efectos Económicos de la Corrupción". Documento de la División de Programas de Estado y Sociedad Civil. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sturzenegger, F. (2006). Justificando una estructura impositiva "distorsiva". Indicadores de Coyuntura Nº 464, Abril de 2006, FIEL.
- Tanzi, V. (2000). Policies, Institutions and the Dark Side of Economics. Chetenham. Edward Elgar.
- Tax Justice Network (2005). Informe Tax Us If You Can
- Wei, S. (2000) "Local Corruption and Global Capital Flows". Working Papers on Economic Activity, Vol. 2.

Cita de este artículo:

MOLINA, E. y PEDRAZA, M. A. (2011) "Paraísos Fiscales: Una aproximación a escala global" *Revista OIKONOMOS [en línea] 12 de Septiembre 2011, Año 1, Vol. 2.* pp.98-111.
Recuperado (Fecha de acceso), de
<http://oikonomos.unlar.edu.ar>