

Evasión fiscal: miles de millones desviados del desarrollo

La carga fiscal está pasando de manos de ricos a pobres. Los países en desarrollo pierden al menos USD 50.000 millones por año, o sea una pérdida equivalente a la ayuda oficial anual que los países de la OCDE destinan a los países en desarrollo. Éste es el monto que, según el Banco Mundial y el PNUD, hace falta para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. También equivale a seis veces los costos anuales estimados para alcanzar la educación primaria universal y a casi tres veces el costo de la cobertura sanitaria primaria universal. La única forma de contrarrestar las prácticas fiscales perjudiciales y la competencia fiscal internacional es mediante iniciativas globales.

Swiss Coalition of Development Organizations

Bruno Gurtner¹

En la actualidad, países de todo el mundo enfrentan cada vez más dificultades para recaudar impuestos y financiar bienes y servicios públicos, como es el caso de los servicios sanitarios, la educación y la infraestructura, y para financiar la reducción de la pobreza (vital para los países en desarrollo).

La globalización debilita la base fiscal del Estado benefactor. Los mercados se han globalizado, pero las estructuras fiscales siguen siendo nacionales. Las fronteras abiertas generan una competencia fiscal exagerada, lo cual a su vez provoca una carrera para ver quién grava menos a las empresas y a los ingresos altos. La competencia fiscal internacional y las prácticas impositivas perjudiciales otorgan cada vez más oportunidades a los ricos para evadir sus obligaciones tributarias. La carga fiscal está cambiando de manos. Las personas adineradas y las corporaciones transnacionales se benefician de los paraísos fiscales y los regímenes con impuestos bajos en todo el mundo.

Los ciudadanos comunes y las empresas nacionales más pequeñas soportan los costos, de dos maneras: por un lado, los gobiernos suben los impuestos al consumo, a los ingresos bajos y a las empresas pequeñas; por otro, recortan el gasto de inversión en servicios básicos y desarrollo de la infraestructura necesario para el crecimiento futuro. La reducción de los servicios sociales afectará a los pobres mucho más que a los ricos. La caída en la inversión de la infraestructura nacional frena el crecimiento económico necesario para el desarrollo sostenible. Estas tendencias serán desastrosas para el desarrollo si no se corrigen.

Paraísos fiscales, ¿la nueva industria mundial paralela?

El papel de los centros financieros es destructivo, ya que actúan como vías de evasión de los sistemas tributarios de la mayoría de los países. La fuga de capitales asociada con la evasión fiscal roba a los países en desarrollo el capital necesario para financiar las inversiones y proveer los servicios sociales. Hace 20 años sólo existían unos pocos paraísos fiscales, administrados por unos cuantos

profesionales. Con la liberalización mundial de los flujos de capital, el dismantelamiento de los controles de capital y la revolución de las comunicaciones electrónicas, la industria extraterritorial (*offshore*) se transformó en un importante negocio global.

En todo el planeta existen unos 60 paraísos fiscales que compiten entre sí para atraer capitales móviles ofreciendo entornos de impuestos bajos o nulos y beneficios turbios, tales como el secreto y la escasa reglamentación. El secreto fomenta la evasión ilegal de los impuestos e implica que no se revelará información alguna referida a las cuentas de negocios o a la titularidad de activos, fideicomisos y empresas. En los lugares donde sí se pagan impuestos las tasas suelen ser mínimas y negociadas en secreto con las autoridades, con escasas referencias al derecho tributario. De esta manera, los paraísos fiscales ofrecen exenciones totales o cuantiosas y secretas a los no residentes - y exclusivamente a los no residentes - por el gravamen de sus ingresos corporativos o personales.

Los paraísos fiscales cuentan con reglamentación escasa o nula. En los lugares que poseen códigos y leyes no suelen existir ni la voluntad política ni los medios para aplicarlos efectivamente. Los gobiernos de los centros extraterritoriales tienen escasa capacidad administrativa para supervisar estos movimientos financieros. La falta de reglamentación también proporciona un medio propicio para el lavado de dinero y debilita la estabilidad del sistema financiero. Las crisis financieras son más frecuentes y más profundas.

Entre los servicios que ofrecen los centros extraterritoriales se encuentran los de banca personal y corporativa, los fondos extraterritoriales y la gestión de fideicomisos.

La industria extraterritorial no es un fenómeno aislado que tenga lugar exclusivamente en exóticas islas del Caribe. Los centros extraterritoriales están estrechamente ligados a los principales centros financieros, como Nueva York, Londres, Tokio, Zurich, Hong Kong y Singapur. De hecho, la mayoría de los paraísos fiscales del planeta están ubicados en los grandes centros financieros. La industria extraterritorial se ha convertido en la nueva y enorme industria global paralela. En la actualidad se instalan al año más de 150.000 empresas con fines extraterritoriales. Hoy existen más de un millón de empresas extraterritoriales en todo el mundo. Enron, por ejemplo, contaba con 881 sucursales extraterritoriales, de las cuales 692 estaban radicadas en las Islas Cai-

mán. Las mayores empresas comercializadoras de petróleo del mundo están ubicadas en Suiza, aunque ese país no tenga petróleo.

Parecería que la mitad del comercio mundial pasa por los paraísos fiscales, aunque éstos generan sólo el 3% del PBI mundial. El valor de los activos guardados extraterritorialmente, ya sea libre de impuestos o sujetos a impuestos mínimos, asciende al menos a USD 11 billones, más de un tercio del PBI mundial anual. Un tercio de toda la banca privada transnacional es gestionada por el sector financiero suizo. Y la industria extraterritorial participa de aproximadamente la mitad de las transacciones financieras del planeta.

Quiénes ganan y quiénes pierden

Los que se benefician con estas tendencias recientes son las empresas transnacionales, las personas acaudaladas, los paraísos fiscales y los centros extraterritoriales, la industria de servicios financieros, los especialistas en altos ingresos y los factores móviles como el capital. La transferencia de recursos financieros al exterior a menudo consiste simplemente en abrir una cuenta y trasladar los capitales a un banco extraterritorial.

Los paraísos fiscales proporcionan a empresas legítimas y "respetadas" numerosos medios para evadir impuestos. Casi todo gran banco de Estados Unidos o Europa posee una sucursal o contactos de negocios en el Caribe. Las empresas transnacionales pueden instalar con facilidad sucursales en centros extraterritoriales, fijar trámites sencillos y manipular los precios de bienes y servicios que pasan por estas sucursales extraterritoriales (precios de transferencia). Trasladan sus ganancias de la economía con impuestos altos (donde se desarrolla la actividad económica real) al centro extraterritorial donde los impuestos que se pagan son bajos o nulos. A mediados de la década de 1990, Philip Morris y RJReynolds, dos grandes empresas tabacaleras, trasladaron su sede internacional de Estados Unidos a Suiza para aprovechar sus ventajas fiscales y jurídicas.

Las empresas transnacionales presionan a los gobiernos para que reduzcan los gravámenes a las ganancias empresariales, ofrecen franquicias tributarias o les otorgan otros incentivos fiscales. Los que pierden son los Estados y los gobiernos, al perder su soberanía en materia de política tributaria. Las pequeñas y medianas empresas nacionales tienen que pagar más impuestos. Lo mismo sucede con los pequeños y medianos salarios y consumidores.

¹ El autor es Economista Jefe de la Swiss Coalition of Development Organizations (Coalición Suiza de Organizaciones de Desarrollo). Correo electrónico: gurtner@swisscoalition.ch o info@taxjustice.net

Es evidente que existe un fuerte traspaso de la tributación, de los factores fiscales móviles hacia los inmuebles, de la tributación progresiva (que grava más a los ingresos altos que a los ingresos bajos) hacia los impuestos únicos, y de las ganancias y los ingresos hacia los impuestos indirectos, como el impuesto al valor agregado (que grava al consumidor). En definitiva, la carga fiscal se está trasladando de los ricos a los pobres. La multimillonaria estadounidense Leona Helmsley, propietaria de una cadena de hoteles, tenía razón al sostener en su juicio por evasión fiscal en 1989: "Sólo la gente insignificante paga impuestos".

Países en desarrollo, los más afectados

El traspaso de la carga fiscal representa una amenaza catastrófica para el mundo en desarrollo. Los países en desarrollo pierden al menos USD 50.000 millones al año.² Esta pérdida enorme equivale a la ayuda oficial anual que prestan los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a los países en desarrollo. Es la misma cifra que, según el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), hacen falta para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. También equivale a seis veces los costos anuales estimados para alcanzar la educación primaria universal y a casi tres veces el costo de la cobertura sanitaria primaria universal.

Con la liberalización de las cuentas de capital se multiplicaron las posibilidades de los ricos para retirar fortunas e ingresos de sus países y depositarlos en paraísos fiscales y centros extraterritoriales, sin tener que pagar impuestos en sus países de origen. Los países en desarrollo pierden al menos USD 15.000 millones al año por la evasión fiscal de sus élites adineradas. Los ricos de India tienen al menos CHF 1.000 millones (USD 785 millones) en cuentas fiduciarias bancarias en Suiza, muy probablemente sin tener que pagar impuestos en India. En un seminario de la Fundación Friedrich Ebert celebrado en Nueva York en julio de 2002, representantes de los países en desarrollo señalaron con energía que, desde su punto de vista, Estados Unidos y Europa actúan como paraísos fiscales para sus propios ciudadanos ricos que buscan evadir impuestos en sus países de origen.

Las empresas trasnacionales presionan a los gobiernos de los países en desarrollo para que mantengan bajos los impuestos a las ganancias de las empresas y al capital. Hacen *lobby* para que les otorguen franquicias fiscales y exigen que les proporcionen servicios de infraestructura gratuitos o a bajo costo. Los países en desarrollo compiten entre sí para ofrecer mejores condiciones y atraer las inversiones extranjeras directas de las empresas trasnacionales. La falta de reglamentación de la competencia fiscal internacional y las prácticas tributarias perjudiciales de este tipo son responsables de la pérdida de al

menos USD 35.000 millones al año. Incluso estudios del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la empresa consultora Mc Kinsey concluyeron que estos incentivos fiscales no rinden.

¿Cómo hacer frente a estos abusos?

Naturalmente, la mayoría de los países intentan proteger su base fiscal, pero la única manera de contrarrestar las prácticas fiscales perjudiciales y la competencia fiscal internacional es mediante iniciativas globales. La OCDE inició hace varios años un programa para eliminar las prácticas fiscales perjudiciales dentro y fuera de los países miembros. Con ese fin publicó una lista de paraísos fiscales que no cooperan con las autoridades. La OCDE también promueve el intercambio de información con las autoridades fiscales y el sector financiero. En la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sesiona periódicamente un Grupo Ad Hoc de Expertos sobre Cooperación Internacional en Materia Fiscal. La Unión Europea procura coordinar sus políticas fiscales. En los documentos preliminares a la Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo (marzo de 2002) se solicitó en vano la creación de una autoridad fiscal internacional. Por ese entonces, el FMI, el Banco Mundial y la OCDE lanzaron un "Diálogo Tributario Internacional", pero no llegaron a promover la iniciativa. Otra propuesta, más debatida en los ámbitos científicos y de ONG, sugería fijar un impuesto mínimo a las ganancias corporativas.

Nuestra respuesta: la Red por la Justicia Fiscal

En el Foro Social Europeo celebrado en Florencia en 2002, algunas ONG y movimientos sociales europeos que actúan en el ámbito penal financiero fundaron la Red Europea por la Justicia Fiscal (RJF) para combatir la evasión fiscal. Esta fue la respuesta a las tendencias nocivas de la política fiscal internacional debidas a la globalización económica, que inhiben la capacidad del Estado para gravar debidamente a los contribuyentes adinerados y las grandes corporaciones. La RJF halló que estas tendencias tienen implicaciones perturbadoras para el desarrollo, la democracia, los servicios públicos y la pobreza.

En el Foro Social Mundial celebrado en Porto Alegre en 2003, la Red se amplió para convertirse en una red mundial, gracias a organizaciones de América del Norte y del Sur. El Foro Social Mundial de Mumbai, en enero de 2004, la amplió a Asia, y ahora sólo falta el apoyo de África para que la Red sea realmente global.

Los objetivos de la RJF son los siguientes:

- Eliminar la evasión fiscal transnacional.
- Limitar el alcance de la evasión fiscal.
- Divulgar temas relacionados e informar a las partes interesadas.

- Activismo en el plano internacional, en la ONU, el FMI, la OCDE, la Unión Europea, etc.
- Alentar, apoyar y coordinar actividades de campañas nacionales y regionales.
- Fomentar vínculos entre partes interesadas de todo el mundo, en especial entre Norte y Sur.
- Estimular la investigación y el debate.

En Porto Alegre, la RJF discutió un borrador de una Declaración/Manifiesto³ que incluye los siguientes puntos estratégicos:

- Eliminar la evasión fiscal transnacional y limitar el alcance de la misma, de modo que las grandes multinacionales y los individuos adinerados paguen impuestos de acuerdo con su capacidad económica.
- Incrementar la influencia de los ciudadanos en el control democrático de la aplicación de impuestos y restringir el poder del capital para dictar políticas fiscales exclusivamente en su propio interés.
- Restablecer un tratamiento fiscal similar para las diferentes formas de ingreso, invirtiendo la tendencia a trasvasar la carga impositiva hacia los ciudadanos corrientes.
- Suprimir los incentivos fiscales y el secreto que estimulan el flujo de salida de capitales para inversiones desde los países más necesitados de desarrollo económico.

La RJF presentó la versión definitiva de la Declaración/Manifiesto en marzo de 2003, ante el Parlamento británico. Se invita a todas las organizaciones que estén de acuerdo con la Declaración a firmarla. En mayo de 2003, la RJF celebró una conferencia de prensa internacional en Berna, Suiza. En julio de 2003, organizó un seminario de investigación en Essex, Inglaterra. Un segundo seminario se realizará en el mismo lugar en julio de 2004.

La RJF ya comenzó su labor de activismo internacional y mantuvo contactos informales con la autoridad fiscal de la OCDE. También contribuyó con el informe recientemente publicado de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, de la Organización Internacional del Trabajo. Representantes de la RJF asistieron como observadores a la reunión del Grupo Ad Hoc de Expertos sobre Cooperación Internacional en Materia Fiscal, de la ONU. La RJF contribuirá con el seguimiento del proceso de Monterrey (reuniones de ECOSOC/Instituciones de Bretton Woods).

Entre tanto, la RJF creó su propio sitio web (en inglés, francés, español, portugués y alemán), publica un boletín e intercambia información por correo electrónico. Un comité directivo provisional procura ampliar la Red, buscar apoyo a su Declaración y profundizar la discusión estratégica. Hemos comenzado discusiones preliminares para crear una pequeña secretaría internacional profesional. Aceptamos todos sus aportes y su activa colaboración. ■

2 Oxfam GB. *Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication*. Oxfam Policy Paper. 8 de junio de 2000. www.oxfam.org.uk/shatnew/press/tax.htm

3 Para más información, leer y firmar la Declaración, o suscribirse a la lista de correo electrónico y al foro, visite nuestro sitio web: www.taxjustice.net