

This paper has been prepared for the North-South research center (CETRI) for their [Alternatives Sud series, published in French in March 2019](#). This is in the context of a Belgian flagship #TaxJustice campaign that will be run throughout 2019 by the Belgian NGO platform CNCD 11.11.11.

## Una agenda de justicia fiscal para América Latina y El Caribe

Artículo realizado por Rodolfo Bejarano, Luis Moreno, Jorge Coronado y Adrián Falco.  
Miembros de la [Red de Justicia Fiscal de América Latina y El Caribe](#) y [Latindadd](#)

La *justicia fiscal* parte de un enfoque basado en un sistema de derechos y obligaciones equilibrado donde la recaudación de recursos económicos sea progresiva, equitativa, y transparente al tiempo que se garantice el financiamiento de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de las personas. Todo ello con el objetivo de lograr altos niveles de equidad socioeconómica en armonía con el medio ambiente. Esto supone avanzar en un proceso de redistribución de ingresos y de riquezas que promuevan la equidad y la inclusión social, tanto a nivel nacional, subregional, regional e internacional.

Hablar de *justicia fiscal* nos compromete a ser parte de la construcción de un nuevo contrato social que privilegie al ser humano por sobre las esferas de lo económico y/o financiero, de una economía basada en la promoción y la defensa irrestricta de los Derechos Humanos mediante una mirada social inclusiva. Bajo ese nuevo contrato social el *buen vivir* para todos debe estar garantizado y la forma de lograrlo es desarmar la lógica neoliberal en la que nos encontramos sumergidos. Este modo de acumulación vigente se encarga de profundizar día a día las desigualdades, la reproducción de la pobreza y la exclusión en nuestra América que se mantiene como la región más desigual del mundo.

Desde la Red de Justicia Fiscal de América Latina y El Caribe, proponemos una agenda de lucha por *justicia fiscal* basada en 4 pilares que consideramos centrales:

1- Control fiscal de las transnacionales a través de la cooperación entre países para que incorporen a sus regulaciones los *reportes públicos país por país* de las grandes empresas. Estos informes deberán contener información sobre cantidad de filiales de la empresa a nivel mundial, cantidad de empleados, impuestos que pagan, exenciones de las que gozan para determinar si efectivamente están pagando lo que deberían en el lugar del mundo en el que deberían pagarlo, que es en donde extraen la renta.

2- Un *registro público de beneficiarios finales* y reales de las empresas, los fideicomisos y las fundaciones que nos indique qué personas físicas hacen usufructo de esos bienes, es decir, quienes son los dueños reales de los distintos activos, sin intermediarios, sin testaferros.

3- El *intercambio automático de información* entre países y sobre sus contribuyentes en el exterior para cotejar esa información con registros de las administraciones tributarias y determinar si lo que declaran al fisco es real.

4- Un *combate a la opacidad global tributaria* comenzando con poner fin a las guaridas fiscales. Los territorios de ultramar son una pieza clave en el andamiaje del saqueo del erario público a través de planificaciones fiscales agresivas hechas por grandes estudios de auditoría que ofrecen

sociedades y secreto bancario offshore para esconder fortunas del alcance de los fiscos. Estas prácticas fiscales nocivas deben cesar.

Con estas herramientas tenemos que ser capaces de generar una *fiscalidad para la inclusión* en la que la progresividad tributaria sea la regla y no la excepción. Que paguen más quienes más tienen. Asimismo, necesitamos fortalecer los mecanismos del gasto social para volverlos más transparentes, eficaces y de calidad. Es ineludible revisar y cancelar aquellos privilegios fiscales que no favorezcan la generación de empleo, la transferencia de tecnología y la mejora en la infraestructura. Hay que terminar con el simple privilegio fiscal a la inversión.

Un escollo a superar para alcanzar esos objetivos es quebrar el control ejercido por el poder transnacional en la gobernanza global de la fiscalidad. Los espacios como el G-20 y la OCDE no son representativos de nuestra región. Es imperante bregar por la creación de un órgano intergubernamental de tributación internacional en el marco de las Naciones Unidas con presupuesto, decisiones de carácter vinculante y en un marco de plena democracia.

No será posible recorrer ese camino sin la incorporación en la agenda del movimiento por justicia fiscal a todo el movimiento social, sindical, campesino y de mujeres. Debemos recuperar en nuestras agendas aspectos fundamentales como **la propiedad y el acceso a la tierra, temas que hoy se encuentran en manos de empresas transnacionales y sus voceros. Debemos incorporar como eje de nuestros debates a los vínculos entre fiscalidad y género para romper las desigualdades y violencias que se imponen a las mujeres desde tiempos inmemoriales.**

América Latina y el Caribe han sido históricamente el laboratorio del neoliberalismo. Las malas recetas de las finanzas globales tienen anclaje a costa de la vida de millones de compatriotas latinoamericanos. La evasión, la elusión, la fuga de capitales, los privilegios fiscales y la deuda externa como contracara del saqueo, son las principales vías mediante la cual la riqueza generada en nuestros territorios se va en busca de jurisdicciones de nula o baja tributación las cuales además resguardan en el más absoluto secreto a los portadores de las fortunas, a los arquitectos del fraude corporativo.

### **Privilegios a cambio de nada**

Un reciente estudio de la Red Latinoamericana LATINDADD revela que existen 337 incentivos de carácter tributario para empresas transnacionales en nuestra América. Sobre el total de beneficios otorgados a esas compañías 256 corresponden a exoneraciones, siendo la recaudación del Impuesto a la Renta (IR) la más afectada por estos verdaderos privilegios al gran capital (167 incentivos). A pesar de la política de incentivos, las economías de la región mantienen su dependencia con los sectores de producción primaria-exportadora y actividades con uso de mano de obra intensiva pero con muy poco valor agregado.

El gasto tributario total -buena parte relacionada a estos incentivos- equivale al 4.6% del Producto Interno Bruto (PIB) de los países de la región. La magnitud de los privilegios es similar al financiamiento destinado a la protección social (5.0% del PIB), la educación (4.6%) y la salud (3.4%). A partir del análisis realizado por LATINDADD queda en evidencia que no existe una correlación entre incentivos y bienestar social, entre incentivos y generación de empleos o

transferencia de conocimientos. Más bien, se da una “carrera a la baja” o una especie de pugna entre los países de la región que compiten por atraer más Inversión Extranjera Directa (IED) otorgando beneficios, mejores condiciones y tratos especiales en lo tributario.

Con ello se ha contribuido a generar un sistema tributario inequitativo. La región pasó de recaudar impuestos indirectos (los impuestos que pagamos todos) por un monto equivalente al 2.4% del PIB en 1990 hasta un 6.0% del PIB en 2015. En cambio, la recaudación directa por concepto de renta y ganancias de capital se ha incrementado apenas 0.68 veces del 1990 al 2015. Se dijo que los incentivos atraerían IED, sin embargo estos flujos no se han mantenido constantes. Otro argumento fue que generarían empleo, sin embargo se observan altas tasas de desempleo con niveles casi inamovibles respecto a los de los años 90 al tiempo que se ha observado un incremento en la precarización laboral.

Una política de promoción de las inversiones debe considerar un sistema de evaluación de los costos y beneficios de los incentivos, así como un mecanismo de monitoreo que permita conocer si se han cumplido con ciertos objetivos económicos y sociales. El uso extendido de centros financieros offshore y la facilidad con que se pueden crear empresas fachada, permite que las corporaciones puedan disfrazar sus inversiones como si fueran “nuevas” y gozar de esta forma de los incentivos trasladando sus beneficios hacia el exterior.

Evitar la competencia fiscal solo es posible bajo un esquema de coordinación entre economías de características similares que busquen armonizar sus regímenes tributarios, siendo los espacios de integración subregional las instancias adecuadas para empezar a evaluar la viabilidad de un sistema común de aplicación de incentivos a la inversión.

### **Por el camino de la evasión y la elusión fiscal, el rostro del fraude tributario.**

A comienzos de abril de 2016 se conoció la mega filtración de información financiera más grande de la historia: los Papeles de Panamá. Los casi 12 millones de archivos internos del estudio panameño de abogados Mossack Fonseca a los que accedió el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación no expusieron las facilidades para la fuga, evasión, ocultamiento y lavado provistas por un país en particular. Los Papeles de Panamá evidenciaron que los denominados “paraísos fiscales” -como las Antillas Holandesas, Barbados, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Bermudas o Bahamas-, no operan de forma aislada. Los documentos sustraídos a la firma de letrados ofrecieron una muestra contundente para conocer el funcionamiento diario de un engranaje imprescindible en la red global de servicios financieros *offshore*, el de los intermediarios o facilitadores que ayudan a empresas y a personas de fortuna a fugar capitales.

Las investigaciones periodísticas dejaron descubierto los abusos cometidos con la ayuda del estudio de abogados panameño por un centenar de políticos entre los que figuraban una docena de mandatarios de todo el mundo. Pero los protagonistas detrás de las 214.000 sociedades offshore montadas por Mossack Fonseca en distintas guardidas fiscales fueron las multinacionales, las grandes empresas y sus dueños. Vale señalar que las principales compañías

mencionadas forman parte del ranking Fortune 500 y los 40 bancos más grandes del planeta formaban parte de la cartera de clientes del estudio de abogados.

Pero Panamá y Mossack Fonseca son eslabones en un negocio que, a escala mundial, permite ocultar entre 7,6 y 32 billones de dólares. Los recursos administrados por el mundo offshore equivalen, en su margen inferior, a la suma de los PBI de la Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Venezuela, Uruguay, Perú, Paraguay, Ecuador y Bolivia multiplicada por dos. La estimación más elevada, por su parte, duplica la producción anual de toda la Unión Europea.

¿Cómo funciona el entramado offshore? El fundamento reside en las complejas estructuras societarias montadas en guaridas fiscales que son utilizadas para administrar activos alrededor del mundo ocultando la identidad de sus verdaderos dueños. Los beneficios legales, financieros, bancarios y tributarios que ofrece el mundo offshore terminan convirtiéndose en herramientas para ocultar, evadir, fugar y lavar. Así, por ejemplo, una sociedad creada en Islas Vírgenes Británicas por Mossack Fonseca puede ser la propietaria de una cuenta bancaria en el HSBC de Suiza mientras que sus propietarios son una familia de terratenientes brasileños que administran sus activos sin declararlos a las autoridades competentes.

Pero, ¿qué son los paraísos o guaridas fiscales? Si bien no existe una única definición es posible identificar una serie de atributos que se repiten entre las guaridas fiscales: baja o nula tributación; falta de transparencia institucional; flexibilidad para montar y registrar empresas, fundaciones o fideicomisos; existencia de leyes que bloqueen o dificulten el intercambio de información financiera con otros países; desregulación financiera y cambiaria; y una desarrollada industria de servicios financieros. Un elemento que suele ser omitido a la hora de identificar las señas particulares de las guaridas es que la mayor parte de los beneficios fiscales, financieros y regulatorios solo están disponibles para individuos y empresas no residentes que no pretenden realizar negocios en esos territorios.

Existe, a su vez, un debate global sobre los criterios para determinar cuáles son las jurisdicciones que son paraísos fiscales. Distintas instituciones multilaterales o países tienen sus propios listados que son elaborados siguiendo diversos criterios. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) redujo drásticamente su listado de paraísos, hasta llegar a considerar que solo existe uno: Trinidad y Tobago. La Unión Europea tiene su propio listado donde no se menciona a una de las principales guaridas que existe en el planeta: Suiza. Lo que organismos como la OCDE y la UE buscan con sus listas es esconder una realidad que hoy día ya no se puede tapar. Existen decenas de países y jurisdicciones que facilitan en la actualidad la operatoria de las sociedades offshore.

El cuestionamiento tradicional a las guaridas fiscales es que atentan contra la recaudación impositiva de los países en desarrollo. Por medio de los abusos en materia de precios de transferencia durante las operaciones intrafirma y la falsificación en la facturación del comercio exterior, las principales compañías del mundo evaden, por lo menos, 500.000 millones de dólares en impuestos cada año. El desvío de beneficios es el mecanismo al que recurren las compañías multinacionales para desplazar sus ganancias gravables, generadas por las subsidiarias en los países donde se realizan las actividades, a otras subsidiarias en guaridas

fiscales con nulas o escasas alícuotas impositivas. Esas maniobras se realizan a través de transacciones simuladas en el interior de las distintas filiales que tienen las compañías alrededor del mundo.

La estimación da cuenta de la magnitud del fenómeno, pero no contempla la pérdida de recaudación vinculada con las maniobras de planificación fiscal internacional que les permite a las grandes empresas minimizar el pago de impuestos aprovechando las zonas grises de las legislaciones. Algunas de esas maniobras fueron reveladas por la segunda gran filtración denominada Paradise Papers que fue divulgada a fines de 2017. La investigación no solo expone las prácticas promovidas por estudios de abogados sino que permite observar el rol activo de las grandes cuatro firmas de consultoría y auditoría (Deloitte, Ernst & Young, Price Waterhouse Coopers) en el diseño de los esquemas utilizados por firmas transnacionales y las élites económicas que esconden sus ganancias y patrimonios en las guaridas fiscales por medio de sociedades offshore.

Es innegable que las guaridas socavan los ingresos fiscales de los países, afectando la inversión pública en salud, educación e infraestructura así como la posibilidad de desarrollar políticas de redistribución del ingreso necesarias para avanzar en la agenda del movimiento por justicia fiscal. En otras palabras, los paraísos fiscales debilitan la capacidad de intervención del Estado en la economía. Desde esa perspectiva es posible considerar una consecuencia del mundo offshore incluso más relevante que la evasión fiscal para los países de nuestra América: la fuga de capitales. La opacidad asociada a la red global de servicios financieros atenta contra la estabilidad financiera de las economías regionales y restringe sus posibilidades de desarrollo al facilitar el drenaje de recursos fuera del país.

Ya sea que se abastezca con los divisas generadas por el endeudamiento externo o con aquellos dólares provenientes de los excedentes del comercio exterior, la fuga de capitales reduce la disponibilidad recursos necesarias para apuntalar un proceso de desarrollo económico inclusivo. Los fondos que se escurren por la red de servicios financieros offshore compiten con otros usos estratégicos, como el pago de las importaciones imprescindibles de insumos y maquinarias. Al mismo tiempo, la dolarización de los excedentes y su salida del sistema interno reducen los recursos pasibles de ser reinvertidos, restringen las posibilidades de los bancos centrales de acumular reservas y disminuyen la capacidad para hacer frente a los vencimientos de la deuda pública y privada en moneda extranjera. Las permanentes tensiones alrededor de la cotización del dólar que a lo largo de la historia latinoamericana se resuelven con devaluaciones abruptas han sido exacerbadas por los procesos de fuga de capitales. En la América Latina, la escasez de divisas es uno de los principales limitantes para un proceso de crecimiento económico que sea acompañado por mejoras significativas en la distribución del ingreso.

El peso de los flujos financieros ilícitos en América Latina es realmente elevado, dada la dependencia económica de la región con los Estados Unidos el 38% de dichos flujos provienen del comercio con los Estados Unidos y un 19% del comercio con China, luego sigue por orden de importancia el comercio con la Unión Europea. América Latina concentra el 20% del total de los flujos financieros ilícitos de los países en vías de desarrollo que representan un 3.6% del PIB regional, sólo en el año 2013 fueron 213.000 mil millones de dólares. Ello significa que América

Latina dejó de percibir en cobro de impuestos de esos flujos financieros un promedio de \$10.000 mil millones de dólares al año. Según datos de la CEPAL entre los años 2004 al 2013 los Flujos Financieros Ilícitos por la manipulación de precios de transferencia del comercio internacional, representaron para América Latina un total de \$764.765 miles de millones de dólares.

No queda duda alguna, la sangría de recursos en América Latina es gigantesca por parte de los Flujos Financieros Ilícitos, que utilizan sociedades offshore en guaridas fiscales, para trasladar miles de millones de dólares, que defraudan a los estados utilizando la falsa facturación y los precios de transferencia en el comercio internacional, que en conjunto con el alto costo de los incentivos fiscales o exoneraciones, nos dejan sin recursos para financiar políticas sociales, servicios públicos de buena calidad y sistemas de protección social universales y sostenibles. Hay que detener esta sangría de recursos para romper el círculo de la pobreza, la exclusión y la desigualdad social que existe en nuestra región.