

Evasión fiscal dentro del G-20. Una relación desleal

Tax evasion within the G-20. A faithless relationship

LUIS CARLOS BATTISTA*

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 18, No. 2, (septiembre de 2024), pp. 287-310.
ISSN: 1988 – 0618. doi: 10.20318/reib.2024.8830 . ORCID: 0000-0003-3618-4609

Resumen

El artículo analiza el problema global de la evasión fiscal, sus consecuencias, y posibles soluciones. Se discute la magnitud y complejidad de la elusión tributaria mediante el uso de entidades opacas, programas de ciudadanía y residencia por inversión, y el incentivo que ofrecen algunos países del G-20 con bajas tasas impositiva y la transferencia de riqueza hacia sus países con tal de captar activos para sus economías y entidades financieras.

Palabras claves: paraísos fiscales, evasión fiscal, impuestos, cooperación internacional, mecanismos regulatorio.

Abstract

The article analyzes the global problem of tax avoidance, its consequences, and possible solutions. It discusses the magnitude and complexity of tax avoidance through the use of opaque entities, citizenship and residency by investment programs, and the incentive offered by some G-20 countries with low tax rates and the transfer of wealth to their countries in order to capture assets for their economies and financial institutions.

Keywords: tax havens, tax evasion, taxation, international cooperation, regulatory mechanisms.

* El autor es abogado. Candidato a Doctor por la Universidad de Salamanca.
Correo electrónico: lcb70@law.georgetown.edu.

Sumario

Antecedentes. I. Empresas fantasmas y estructuras corporativas complejas. II. Programas de Ciudadanía y Residencia por Inversión. III. Una relación desleal: el lado oscuro de las grandes potencias. IV. Hacia un mayor intercambio de información. La experiencia de FATCA y CRS. Conclusiones.

Antecedentes

Los paraísos fiscales representan un peligro para las democracias y la soberanía de los Estados¹. En el mejor de los casos, permiten que compañías multimillonarias manipulen la jurisdicción de sus ganancias brutas con tal de evitar los impuestos que son debidos. En el peor de los casos, ayudan a que funcionarios y empresarios corruptos establezcan prácticas de lavado de dinero, y sirven de refugio para el financiamiento al terrorismo.

El problema de todos estos impuestos dejados de percibir por los estados es que “al final, los impuestos que son evadidos tienen que ser compensados por impuestos mucho más altos en los núcleos familiares respetuosos de la ley, a menudo aquellos de clase media en los Estados Unidos, Europa y los países en desarrollo. Nada en la lógica de libre intercambio justifica este robo”².

Se estima que alrededor de 190 mil millones de dólares anuales constituyen pérdidas en ingresos tributarios de cuentas domiciliadas en paraísos fiscales³. Adicionalmente, Zucman estima que alrededor del 8% de la riqueza mundial se encuentra depositada en paraísos fiscales, y que, en ciertas regiones, este número puede ser mayor⁴. En este sentido, el autor estima que entre un 20% y un 30% de la riqueza de varios países africanos y latinoamericanos se encuentra en paraísos fiscales, excediendo el 50% en Rusia y países del Golfo Pérsico⁵. En África las pérdidas son valoradas en torno a los USD 500 mil millones.⁶ Distintos reportes señalan que es bastante común que ayudas y préstamos del Grupo Banco Mundial destinados a países en vías de desarrollo terminen en compañías ficticias en paraísos fiscales. Por ejemplo, existen datos para afirmar que los pagos de estas ayudas están ligados al incremento de depósitos en paraísos fiscales como Suiza, Luxemburgo, Islas Caimán y Singapur, sin que ello refleje un incremento de depósitos en países que no son considerados paraísos fiscales, y estiman una tasa de fugas en un 7,5% de los países más necesitados de ayudas. Asimismo, en el 2015, 51 de las 68 compañías en África Subsahariana a las cuales la Corporación Financiera Internacional (IFC) realizó préstamos, usualmente en términos favorables,

1 Véase Luis René Pellecer López, «Impuestos y la función estatal», *Revista de la Facultad de Derecho. Universidad Francisco Marroquín X*, n.o 18 (enero de 2000): 131; Corporación Latinobarómetro, «Informe Latinobarómetro 2023: La recesión democrática de América Latina» (Santiago de Chile, 21 de julio de 2023), sec. 1.3.

2 Gabriel Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*, 1ra ed. (Chicago: University of Chicago Press, 2015), 1.

3 David M. Kemme, Bhavik Parikh, y Tanja Steigner, «Tax Havens, Tax Evasion and Tax Information Exchange Agreements in the OECD», *European Financial Management* 23, n.o 3 (1 de junio de 2017): 1, <https://doi.org/10.1111/eufm.12118>.

4 Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*, 35.

5 *Ibid.*, fig. 1.

6 Ajournessi Houme Donal, «The background of political leaders and capital flight: Evidence from Africa», *Journal of Government and Economics* 9 (1 de marzo de 2023): 5, <https://doi.org/10.1016/J.JGE.2023.100068>.

usaban paraísos fiscales⁷. Por otro lado, en el 2017, alrededor de un 40% de la Inversión Extranjera Directa global son en realidad inversiones fantasmas en compañías ficticias sin enlace real a la economía local⁸.

Otras organizaciones internacionales de relevancia como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Unión Europea (UE) también han advertido del problema. Sin embargo, el fenómeno sigue floreciendo. Actualmente, aunque la OCDE no mantiene una lista de paraísos fiscales, la UE recientemente reveló su última lista de paraísos fiscales. Esta lista ha sido criticada por excluir varios países, incluyendo algunos dentro de la propia Unión⁹.

Tras analizar las cifras antes mencionadas, observamos la ingente cifra de activos financieros que han escapado los efectos impositivos a nivel global. A modo de ilustración, el gobierno argentino aprobó en 2017 una amnistía fiscal que tuvo como consecuencia la declaración, por 254.000 contribuyentes, de \$116,8 mil millones al erario bonaerense¹⁰. Por otro lado, las declaraciones fiscales, producto de esta amnistía, batieron en su momento récords a nivel mundial. Ellas sobrepasaron los \$102 mil millones declarados en Italia en 2009 y \$53 mil millones declarados en 2017 en Brasil tras similares amnistías¹¹. Es justo recordar que las amnistías fiscales son definidas por el Consejo General de Economistas de España como medidas “mediante la cual se exime del cumplimiento total o parcial de las obligaciones tributarias a aquellos que no las cumplieron en su momento”¹². Si bien este fenómeno tiene como consecuencia la dinamización de la economía al aflorar bienes o derechos que, por su origen en rentas no declaradas, permanecerían ocultos y en cierta forma improductivos, también implica un agravio comparativo a favor de los contribuyentes incumplidores, a los que se ofrece un trato ventajoso después de haber defraudado, con respecto a los que han pagado puntualmente sus impuestos. En el caso de España, la última amnistía fue en 2012. Sin embargo, existieron otras en 1991 y 1984¹³.

7 Sara Jespersen, «The IFC and Tax Havens: The need to support more responsible corporate tax behavior» (Londres, 11 de abril de 2016), 11.

8 Jannick Damgaard, Thomas Elkjaer, y Niels Johannesen, «What is real and what is not in the global FDI network?», *Journal of International Money and Finance* 140 (1 de febrero de 2024): 14-15, <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2023.102971>.

9 Unión Europea, «Lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales», Consejo Europeo, 25 de octubre de 2023, <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>.

10 «Argentina cierra la ley de amnistía fiscal con 116.800 millones de dólares recaudados», *La Vanguardia*, 4 de abril de 2017, <https://www.lavanguardia.com/politica/20170404/421454075388/argentina-cierra-amnistia-fiscal-con-116800-millones-de-dolares-recaudados.html>.

11 Mar Centenera, «Argentina, al borde de batir el récord del mundo de una amnistía fiscal», *El País*, 28 de marzo de 2017, https://elpais.com/economia/2017/03/27/actualidad/1490644543_643458.html.

12 Consejo General de Economistas de España, «¿Qué es una amnistía fiscal y cómo se perdona a los defraudadores?», accedido 27 de noviembre de 2023, <https://economistas.es/una-amnistia-fiscal-se-perdona-los-defraudadores/>.

13 *Ibid.*

La situación no es que algunas jurisdicciones posean tasas impositivas más atractivas que otras. El problema es que los paraísos fiscales se sirven de numerosos elementos como el secreto financiero para mantener su estatus. Por ello, varios mecanismos han sido utilizados por distintos gobiernos para combatir la evasión fiscal, el lavado de dinero, y el financiamiento al terrorismo en los paraísos fiscales.

En 2009, la OCDE instauró un sistema de intercambio de información con algunas jurisdicciones consideradas paraísos fiscales. Para ello, los países del G-20 desarrollaron un sistema en el cual las jurisdicciones debían contar cada una con al menos 12 tratados de intercambio de información para no ser incluidos en la lista mencionada *supra*. Sin embargo, varios han sido los retos con tal mecanismo. En primer lugar, no es un sistema de intercambio de información universal, sino un sistema que sólo incluye aquellas jurisdicciones que decidieron participar. En segundo lugar, el sistema es *on-demand*, lo que significa que la jurisdicción que requiere la información tiene que demostrar motivos fundados para solicitar la información y saber qué información solicitar, lo cual constituye un proceso complejo¹⁴.

Otro ejemplo es la *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) firmada en 2010 en los Estados Unidos. La ley impone un intercambio automático de información entre bancos extranjeros y el *Internal Revenue Service* (IRS) del Tesoro de los Estados Unidos. Esta prevé que anualmente los bancos extranjeros deben identificar clientes que sean ciudadanos estadounidenses y reportar sus finanzas al IRS. No cumplir la ley impondría una multa del 30% del monto de los beneficios que el banco extranjero determinado reciba de sus operaciones en los Estados Unidos. Si bien son positivas las medidas aprobadas por el Congreso, estas no son universales. A pesar de los beneficios económicos que representa invertir en los Estados Unidos, ciudadanos estadounidenses podrían trasladar sus activos a bancos que no comercialicen en las bolsas de valores estadounidenses y se enfoquen en intercambios europeos o asiáticos. De esa manera, podrían seguir evadiendo impuestos sin represalias. No obstante, bajo FATCA, el intercambio de información no es bilateral. Los Estados Unidos no tienen que proveer a los otros países donde los bancos extranjeros están registrados si sus nacionales tienen cuentas en territorio norteamericano ni el monto de sus activos.

En Europa igualmente existió la Directiva 2014/107/UE que estableció la obligatoriedad del intercambio automático de información en el ámbito de la fiscalidad entre los miembros de la Unión, aunque fue reemplazada por un sistema similar al FATCA. A partir del 1º de enero de 2016, la UE adoptó el Estándar Común de Reporte (CRS) desarrollado por la OECD. A pesar de que varias decenas de naciones se han unido a la iniciativa, aún existen distintos retos para su estricto cumplimiento. Al igual que ocurre con FATCA, el CRS no es universal y existen varias lagunas. Una de ellas incluye que los potenciales evasores se pueden registrar como pensionados en Hong Kong, con lo cual

14 Jost Heckemeyer y Aaron Hemmerich, «Information Exchange and Tax Haven Investment in OECD Securities Markets», *National Tax Journal* LXXIII, n.o 2 (agosto de 2020): 295, 312, <https://doi.org/doi.org/10.17310/ntj.2020.2.01>.

pueden lograr que sus activos no cuenten como imponibles, o el falso cumplimiento por algunas naciones¹⁵. Un ejemplo de falso cumplimiento implica la manipulación de las regulaciones de la OCDE de firmar al menos 12 acuerdos de intercambio de información para no ser incluidos en la lista de jurisdicciones no cooperadoras a efectos fiscales. En este sentido, “varios territorios respondieron firmando el mínimo número de tratados requerido y haciéndolo predominantemente con microestados, lo que significa que era improbable que los requerimientos alguna vez fueran solicitados”¹⁶.

Tras observar la ingente cantidad de recursos movilizados a través de los paraísos fiscales, uno pudiera asumir que la utilización de este tipo de prácticas pudiera garantizar el desarrollo económico de algunas jurisdicciones, sobre todo aquellas pequeñas naciones sin grandes reservas de recursos naturales ni alto nivel de industrialización, a costa de otras naciones con mayores índices de producto interno bruto y mayor capacidad industrial. Sin embargo, esto pudiera no ser el caso.

Más de 150 bancos internacionales tienen oficinas en Luxemburgo, el país con el más alto PIB per cápita de Europa en 2018¹⁷. Sin embargo, el 60% de la población laboral del Gran Ducado está conformado por extranjeros que conservan la mayoría de los beneficios económicos obtenidos por las compañías ligadas a las finanzas mientras conviven con una tasa de pobreza del doble de la que existía en 1980 y el precio del mercado inmobiliario elevándose a niveles récords¹⁸.

Un caso similar ocurre en Panamá, Islas Cook, y Antigua y Barbuda. En el caso de Panamá, más de un tercio de su población vive en la pobreza y un reporte del Banco Mundial estima que alrededor de un cuarto de la población panameña carece de acceso a la salud pública y el 11% sufre de malnutrición. Esta situación es especialmente crítica en la población de color en el istmo, que compone alrededor de un 13% de la población, cuya mayoría aún carece de acceso al agua potable. Para más, la tasa de homicidio incrementó en un doble entre 2006 y 2012¹⁹.

En el caso de Antigua y Barbuda y otras pequeñas jurisdicciones independientes y aisladas, intereses financieros pueden controlar con relativa facilidad el poder político y la opinión pública a través de la compra de medios de comunicación y la corrupción de políticos locales. Por ejemplo, el convicto millonario Allen Stanford ofreció \$30 millones para la construcción de un hospital en Antigua, estableciéndose

15 The Economist, «How becoming a Hong Kong pensioner can save you tax», The Economist (Londres, 27 de mayo de 2017), <https://www.economist.com/finance-and-economics/2017/05/25/how-becoming-a-hong-kong-pensioner-can-save-you-tax>.

16 Richard Woodward, «A Strange Revolution: Mock Compliance and the Failure of the OECD's International Tax Transparency Regime», en *Global Tax Governance: What is Wrong with it and how to fix it*, ed. Peter Dietsch y Thomas Rixen (ECPR Press, 2016), 114, <https://doi.org/DOI: 10.21427/KEJB-PX55>.

17 Eurostat, «GDP per capita, consumption per capita and price level indices», diciembre de 2019, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP_per_capita,_consumption_per_capita_and_price_level_indices.

18 Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*, 91.

19 Brooke Harrington, «Why Tax Havens Are Political and Economic Disasters», *The Atlantic* (Nueva York, 28 de julio de 2016), <https://www.theatlantic.com/business/archive/2016/07/tax-haven-curse/491411/>.

un esquema de *quid pro quo* en el cual el gobierno isleño creó un régimen fiscal *ad hoc* para el financista que le permitió alcanzar una fortuna de más de \$2 mil millones, al tiempo que se convertía en el virtual dueño de la isla siendo propietario de su principal periódico, el Banco de Antigua, el club local, entre otros²⁰.

En este artículo analizaré las distintas prácticas utilizadas para movilizar activos de una jurisdicción a otra y manipular los regímenes impositivos teniendo en cuenta las principales revelaciones y lecciones que han destapado distintos escándalos como los Papeles de Panamá y los Papeles de Pandora, entre otros. También analizaré los principales mecanismos de cooperación actual, teniendo en cuenta sus orígenes y las tendencias que se observan en la lucha contra los paraísos fiscales. Para ello, se diferenciará entre mecanismos regionales y mecanismos internacionales dentro del marco de OECD (FATCA y CRS). Además, presentaré las principales diferencias y deficiencias regulatorias entre ambos.

I. Empresas fantasmas y estructuras corporativas complejas

Las revelaciones de los Papeles de Panamá y los de Pandora pusieron de manifiesto la necesidad de abordar lagunas en la regulación financiera y fiscal a nivel internacional. El fenómeno de la evasión o la elusión fiscal entre contribuyentes no es exclusivo de un área geográfica determinada, de países ricos o países pobres, o países de una determinada tendencia cultural. Es, como ha afirmado gran parte de la doctrina, un fenómeno “global”²¹.

A modo de ejemplo, la administración tributaria de Noruega aplicó una amnistía fiscal en 2008. Como resultado de este programa, 1.500 contribuyentes regularizaron su situación con el fisco de ese país escandinavo²². Cabe resaltar que Noruega ocupa el 4º lugar entre los estados con menor percepción de corrupción en el sector público, según el índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional²³. En este sentido, los contribuyentes de mayor ingreso tienen varias facilidades para eludir las obligaciones tributarias en el país escandinavo:

“En primer lugar, los contribuyentes pueden diferir los impuestos personales sobre las rentas del capital manteniendo activos a través de

20 Ed Pilkington, «Islanders count cost of billionaire's collapsed empire», *The Guardian*, 29 de febrero de 2009, <https://www.theguardian.com/world/2009/feb/21/allen-stanford-banking-antigua-barbuda>.

21 Annette Alstadsaeter *et al.*, «Global Tax Evasion Report 2024», 2023; Annette Alstadsaeter, Niels Johannesen, y Gabriel Zucman, «Tax Evasion and Inequality», *American Economic Review* CIX, n.o 6 (junio de 2019): 2073-2103, <https://doi.org/DOI: 10.1257/aer.20172043>; John Guyton *et al.*, «Tax Evasion at the Top of the Income Distribution: Theory and Evidence», NBER Working Paper Series, marzo de 2021.

22 Annette Alstadsaeter *et al.*, «Tax evasion and tax avoidance», *Journal of Public Economics* 206 (1 de febrero de 2022): 3-4, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2021.104587>.

23 Transparencia Internacional, «Corruption Perceptions Index 2022», 2023, 2.

entidades jurídicas independientes. En segundo lugar, pueden reducir su cuota del impuesto sobre el patrimonio invirtiendo en acciones y bienes inmuebles que no cotizan en bolsa, que en Noruega sólo tributan por una fracción del valor de mercado. En tercer lugar, pueden evitar los impuestos noruegos trasladando su residencia fiscal a un país extranjero²⁴.

En la misma Noruega, otro estudio citado por Transparencia Internacional encontró que alrededor de 10.000 propiedades de bienes raíces se poseen a través de empresas y otras entidades registradas en jurisdicciones opacas²⁵. De igual manera, alrededor de un 46% de las compañías que controlan bienes raíces en Oslo están registradas en paraísos fiscales²⁶. La propiedad de inmuebles por compañías registradas en estas jurisdicciones ha crecido rápidamente. En el 2011, el 31% de los bienes inmuebles de propiedad extranjera estaban registrados en paraísos fiscales, y ese porcentaje aumentó al 38% en 2017. Compañías registradas en Luxemburgo representan 3/4 partes de este aumento²⁷.

Si bien estas maneras de diferir impuestos personales manteniendo activos a través de entidades jurídicas independientes están descritas en el ámbito noruego, no son prácticas exclusivas de ese país. La creación de entidades jurídicas independientes es una práctica ampliamente utilizada para diferir impuestos personales sobre los ingresos, o impuestos sobre sucesión. Según la información obtenida a través de los Papeles de Pandora, al menos 15,000 sociedades fueron utilizadas para evadir impuestos. La mayoría de estas entidades fueron registradas en Paraísos Fiscales. Sus usuarios, muchos con alto perfil, incluyen “35 jefes y exjefes de Estado (14 en Latinoamérica) y más de 330 altos cargos y políticos en 91 países”²⁸.

Por otro lado, el Servicio de Rentas Internas de Estados Unidos (IRS, por sus siglas en inglés) calculó que la evasión fiscal le costó al erario norteamericano un promedio de 458 mil millones por año entre 2008 y 2010²⁹. Años después, la misma insti-

24 Alstadsæter *et al.*, «Tax evasion and tax avoidance», 2.

25 Transparencia Internacional, «CPI 2022: Trouble at the Top», 31 de enero de 2023, <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2022-trouble-at-the-top>.

26 Transparencia Internacional, «Beneficial ownership transparency in Norway - real estate as a safe haven for money laundering?», 6 de enero de 2023, <https://www.transparency.no/blog/beneficial-ownership-transparency-in-norway-real-estate-as-a-safe-haven-for-money-laundering>.

27 *Ibid.*

28 Daniele Grasso y Montse Hidalgo Pérez, «Los 'Papeles de Pandora' destapan los negocios opacos de 600 españoles y 35 mandatarios internacionales», *El País*, 3 de octubre de 2021, <https://elpais.com/pandora-papers/2021-10-03/los-papeles-de-pandora-destapan-los-negocios-opacos-de-600-espanoles-y-35-mandatarios-internacionales.html> (“Son nombres que durante años han copado las primeras planas, como el expresidente británico Tony Blair; el antiguo director gerente del FMI, Dominique Strauss-Kahn; el rey Abdalá II de Jordania; el entorno más cercano de Vladimir Putin; el presidente chileno, Sebastián Piñera; el ministro de Economía de Brasil, Paulo Guedes; los cantantes Julio Iglesias y Shakira o el entrenador Pepe Guardiola”).

29 Chris Matthews, «Here's How Much Tax Cheats Cost the U.S. Government a Year», *Fortune*, 29 de abril de 2016, <https://fortune.com/2016/04/29/tax-evasion-cost/>.

tución calculó que el costo de la evasión fiscal se había elevado a más del doble por año, alcanzando 1 billón de dólares. El número calculado previamente no había incluido técnicas que los recaudadores no conocían previamente. Tal es el caso de las criptomonedas, e información recibida como consecuencia de las distintas revelaciones como los Papeles de Panamá y los Papeles de Pandora, entre otros³⁰.

El uso de estas entidades no solo es un desafío para la recaudación de impuestos. Es también un problema para la paz y la seguridad internacional. La utilización de estos mecanismos es clave para evadir sanciones internacionales, el lavado de capitales y la financiación al terrorismo. Por ejemplo, la revelación que estas entidades registradas en jurisdicciones opacas han sido utilizadas por oligarcas rusos sancionados no debería tomarnos por sorpresa³¹. En este sentido, los Papeles de Pandora revelan la existencia de, al menos, “3.700 sociedades vinculadas a más de 4.400 ciudadanos rusos, la nacionalidad más común en los documentos”³².

Estas sociedades son claves para el uso de testaferros y evadir sanciones internacionales. Es el caso del oligarca ruso Alexéi Mordashov que, tras haber sido sancionado por la UE y el Reino Unido, “vendió” su participación en el conglomerado alemán de turismo TUI, ascendente a un tercio de las acciones emitidas, a una entidad registrada en las Islas Vírgenes Británicas. Esta entidad está controlada por su expareja y madre de sus hijos³³.

No obstante, el uso de compañías no es universal. Se estila también la creación de *trusts* o fideicomisos, o las fundaciones privadas para ocultar y evadir impuestos. Los esquemas más sofisticados para evasión fiscal combinan estos vehículos para crear estructuras complejas con varias capas de entidades fantasmas y garantizar el anonimato.

Así ocurrió en el caso *Estados Unidos contra Scott*, donde se utilizaron hasta 4 distintos *trusts* o fideicomisos constituidos en distintas jurisdicciones para defraudar al fisco norteamericano. El primer fideicomiso debía distribuir todos los ingresos imponibles al segundo fideicomiso, registrado en Belice. Sin embargo, era solo un fideicomiso canalizador que transfería sus ingresos al tercer fideicomiso, un supuesto fideicomiso extranjero que podía distribuir y acumular ingresos. Finalmente, estos fondos eran transferidos al cuarto fideicomiso, registrado en otra jurisdicción, hasta que el fideicomisario, o beneficiario final, necesitara fondos³⁴.

30 Laura Davidson, «Tax Cheats Are Costing the U.S. \$1 Trillion a Year, IRS Estimates», *Bloomberg*, 13 de abril de 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-04-13/tax-cheats-are-costing-u-s-1-trillion-a-year-irs-estimates>.

31 Spencer Woodman, Scilla Alecci, y Daniele Grasso, «Oligarcas sancionados, millonarios y banqueros: los 'Papeles de Pandora' destapan 3.700 sociedades opacas vinculadas a Rusia», *El País*, 11 de abril de 2022, <https://elpais.com/pandora-papers/2022-04-11/oligarcas-sancionados-millonarios-y-banqueros-los-papeles-de-pandora-destapan-3700-sociedades-opacas-vinculadas-a-rusia.html>.

32 *Ibid.*

33 *Ibid.*

34 *Estados Unidos contra Scott*, 37 F.3d 1564 (10th Cir. 1994).

El uso de fideicomisos es muy popular entre aquellos evasores de impuestos por la privacidad que ofrecen. Su uso confiere varias ventajas a los evasores. En primer lugar, el control legal de los fideicomisos es dado a los fiduciarios, los cuales no necesariamente coinciden con los fideicomitentes. En segundo lugar, los fideicomisos no tienen que ser registrados en muchas jurisdicciones. En tercer lugar, el fideicomiso puede ser creado por una persona legal o natural (el fideicomitente) que puede coincidir con su fideicomisario. En este sentido, el fideicomitente en muchas ocasiones es otra entidad fantasma o la propia compañía que ofrece los servicios a los evasores. Por lo tanto, es muy posible que una autoridad fiscal desconozca por completo la existencia de un fideicomiso o, incluso si conociera su existencia, podría desconocer la identidad del fideicomisario. En suma, “los fideicomisos no tienen requisitos de registro, ni registros centrales, en los que deban figurar los nombres del fideicomisario, el fideicomitente y el fiduciario”³⁵.

Un caso similar al uso de fideicomisos para lograr privacidad y evasión de impuestos es el uso de compañías fantasmas con acciones al portador. Las acciones al portador confieren derecho de propiedad a aquella persona que posea físicamente los títulos de acciones de una compañía. Dado que las acciones al portador en muchas jurisdicciones no requieren registro, constituyen un esquema perfecto para aquellos que buscan evitar impuestos, o cometer actividades de financiamiento al terrorismo, entre otras actividades criminales³⁶. Por ejemplo, una investigación reveló que 28 personas controlan más de 21.000 compañías a nivel global. Varias de estas personas tienen operaciones con organizaciones criminales³⁷.

Aunque el uso de las acciones al portador ha ido decreciendo, aún existen 45 jurisdicciones que permiten crear compañías que emiten acciones al portador. Por otro lado, en 74 jurisdicciones este tipo de acciones están prohibidas o no están disponibles. También existen 12 jurisdicciones que, si bien permiten la creación de compañías que emitan acciones al portador, estas acciones están inmovilizadas o sus poseedores están registrados ante las autoridades gubernamentales³⁸. No obstante, en estas últimas 86 jurisdicciones no existe ningún impedimento para que compañías extranjeras con intereses en una empresa local emitan acciones al portador³⁹. En otras palabras, todos los países pueden seguir sufriendo el secretismo causado por las acciones al portador.

35 Nicole F Stowell, Erik Johanson, y Carl Pacini, «The Use of Wills and Asset Protection Trusts in Fraud and Other Financial Crimes», *Drake Law Review* 65, n.o 509 (2017).

36 Carl Pacini y Nate Wadlinger, «How Shell Entities and Lack of Ownership Transparency Facilitate Tax Evasion and Modern Policy Responses to These Problems», *Marquette Law Review* 102, n.o 111 (2018): 118-19.

37 *Ibid.*, 122.

38 Andres Knobel y Florencia Lorenzo, «Beneficial Ownership Registration Around the World 2022», diciembre de 2022, 32.

39 *Ibid.*, 33.

II. Programas de Ciudadanía y Residencia por Inversión

Otra de las maneras de evasión de impuestos es mediante el traslado de residencia fiscal a un país extranjero, especialmente a uno con baja tributación. En la actualidad, sólo dos países gravan impuestos sobre sus ciudadanos sin importar la residencia fiscal: Estados Unidos y Eritrea⁴⁰.

Precisamente, como consecuencia que la “tributación universal” es una anomalía, muchos contribuyentes intentando evadir impuestos utilizan el traslado de su residencia fiscal para lograr este cometido. Sin embargo, esta práctica es muy posiblemente menos utilizada que la creación de entidades fantasmas. En primer lugar, este método está disponible, en su mayoría para rentistas o jubilados por la ausencia de compromisos laborales o profesionales. No obstante, desde la proliferación del teletrabajo a consecuencia de la pandemia, empíricamente se observa un incremento de jóvenes o familias quienes tienen la posibilidad de trabajar remotamente.

Como resultado de estos métodos, ha proliferado programas de ciudadanía o residencias por inversión, incluso entre varios países de la UE y la OCDE. Si un evasor fiscal utiliza la ciudadanía adquirida para abrir una cuenta bancaria en un paraíso fiscal, éste intercambiará información fiscal con el país de la ciudadanía adquirida, no con el país de residencia fiscal real. Así pues, los programas de ciudadanía por inversión permiten a los evasores fiscales eludir el intercambio de información fiscal⁴¹.

De hecho, la mayoría de los programas de ciudadanía por inversión fueron lanzados o reformados fundamentalmente luego del 2013. Esta fecha es significativa porque es después de la primera gran ola de acuerdos de intercambio de información fiscal firmados en el seno de la OCDE⁴².

A raíz de ello, han surgido una serie de firmas *boutiques* dedicadas a ofrecer servicios de asesoramiento sobre las ventajas fiscales de los programas de ciudadanía por residencia⁴³. El mal uso de estos programas pueden ser objetos de fraude de identidad y falsificación de documentos. Por ejemplo, un estudio de la OCDE relata el caso de un sujeto fugitivo por un caso de fraude fiscal en una jurisdicción, obtuvo una identidad falsa en una tercera jurisdicción y, con el uso de esa identidad falsa, eventualmente obtuvo ciudadanía chipriota por inversión. De tal manera que logró obtener documentos legítimos de Chipre bajo una identidad falsa. La trama fue descubierta posteriormente

40 Katelynn Minott, «What is Citizenship-Based Taxation?», Bright!Tax, 27 de octubre de 2022, <https://brighttax.com/blog/citizenship-based-taxation/>.

41 Dominika Langenmayr y Lennard Zyska, «Escaping the exchange of information: Tax evasion via citizenship-by-investment», *Journal of Public Economics* 221 (2023): 16.

42 *Ibid.*, 3.

43 Nomad Capitalist, «La empresa, acerca de nosotros», Nomad Capitalist, accedido 2 de diciembre de 2023, <https://nomadcapitalist.com/es/>.

y la ciudadanía chipriota fue revocada⁴⁴. Para aquellos con altos ingresos, obtener una ciudadanía por inversión es relativamente fácil y sencillo⁴⁵.

En el caso específico de aquellos miembros de la UE, la Comisión Europea remitió un informe a Malta por su régimen de ciudadanía para inversores, considerando “que la concesión de la ciudadanía de la UE a cambio de pagos o inversiones predeterminados, sin ningún vínculo real con el Estado miembro interesado, infringe el Derecho de la UE”⁴⁶. Para más, en marzo de 2023, la Comisión decidió acudir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea ante la ausencia de cooperación de la isla mediterránea⁴⁷.

Como se comentó *supra*, este tipo de compra de pasaportes a cambio de grandes sumas no solo tiene como objeto la evasión de impuestos, sino también la evasión de sanciones internacionales. Por ejemplo, ante los llamados de la UE, Malta decidió suspender este esquema para los nacionales rusos y bielorrusos a raíz de la invasión de la Federación Rusa a Ucrania⁴⁸. La adquisición de una ciudadanía comunitaria básicamente inhabilitaría las sanciones impuestas por la Unión a ciudadanos rusos y, principalmente, a los oligarcas rusos y bielorrusos⁴⁹.

No obstante, el uso de estos programas de residencia y ciudadanía por inversión, si bien son altamente buscados por extranjeros intentando cambiar su residencia fiscal y, en algunos casos, obtener un pasaporte con mayor índice de movilidad, no siempre son bien recibidos entre la población local. Las razones pueden ser ideológicas, o que “[l]a venta de ‘pasaportes dorados’ podría entonces afectar las percepciones y estereotipos internacionales sobre el país y reducir el valor de lo que a veces se denomina la

44 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, «Misuse of Citizenship and Residency by Investment Programmes», noviembre de 2023, 21.

45 Langenmayr y Zyska, «Escaping the exchange of information: Tax evasion via citizenship-by-investment», 3 (“Todos estos programas no tienen requisitos ceremoniales, o sólo los tienen, además de la inversión monetaria. Las inversiones requeridas difieren sustancialmente. Algunos programas conceden la ciudadanía a cambio de inversiones en la economía local (por ejemplo, Chipre). Otros programas exigen donaciones a cuentas gubernamentales o fondos cuasi-gubernamentales (por ejemplo, el Fondo de Desarrollo Nacional de Antigua y Barbuda). Algunos programas exigen combinaciones de inversiones económicas y donaciones; otros permiten a los inversores elegir entre distintas opciones. En todos los programas, los solicitantes deben pagar tasas de solicitud y registro para cubrir los gastos de tramitación y diligencia debida. El coste de obtener una nueva ciudadanía oscila entre unos 100.000 dólares (Dominica, Santa Lucía) y unos 2,5 millones de euros (Chipre”).).

46 Comisión Europea, «Regímenes de “pasaporte de oro”: la Comisión incoa un procedimiento de infracción contra MALTA», 6 de abril de 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_2068.

47 Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Comisión Europea c. República de Malta (21 de marzo de 2023).

48 Comisión Europea, «Regímenes de “pasaporte de oro”: la Comisión incoa un procedimiento de infracción contra MALTA».

49 Ferran Barber, «Criptodivisas, pasaportes y maridos falsos: así burlan las sanciones los rusos ricos en Europa», El Confidencial, 21 de julio de 2023, https://www.elconfidencial.com/mundo/2023-07-21/asi-burlan-sanciones-rusos-ricos-sufren-disidentes_3704703/.

‘marca nacional’⁵⁰.

No obstante, en muchos casos la oposición local a este tipo de programas también tiene una raíz económica. Este es el caso de Portugal, un país que había abierto la puerta a la ciudadanía comunitaria a través de los “visados de oro”. Este programa de residencia luso exigía que el interesado debía invertir un mínimo de 250.000 dólares y residir en el país solamente 14 días. A cambio, en cinco años los interesados podrían aplicar a la ciudadanía lusitana, con apenas un requisito formal de residencia dada la escasa estancia requerida. Sin embargo, de los 6.852 millones de euros, el 89% de este dinero fue invertido “en la compra de casas, lo que ha hecho que se apunte hacia ellos como uno de los factores que influyen en la subida de precios inmobiliarios”⁵¹. Según la BBC, “el auge turístico y el boom del llamado *Visto Gold* tienen un rol fundamental en la grave crisis inmobiliaria que actualmente sufre el país, [...] donde los precios de las viviendas han aumentado de forma drástica a niveles inasequibles para los propios portugueses”⁵².

En igual sintonía, recientemente el gobierno de Pedro Sánchez ha anunciado la eliminación del programa de visados de residencia por inversión inmobiliaria. El programa extendía la posibilidad de obtener el visado o autorización de residencia a extranjeros no residentes en la UE que comprasen una vivienda en España con valor de más de 500.000 euros⁵³. Según algunos datos, desde el 2013 “los sucesivos gobiernos han concedido 11.464 permisos de residencia por inversiones de extranjeros, según datos oficiales hasta finales de 2022. La mayor parte de estas autorizaciones son por comprar una vivienda”⁵⁴.

50 Kai A. Konrad y Ray Rees, «Passports for sale: The political economy of conflict and cooperation in a meta-club», *European Journal of Political Economy* 62 (1 de marzo de 2020): 2, <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2020.101855> (“La venta de pasaportes a extranjeros muy ricos también podría generar oposición política, por varias razones posibles. Una de ellas podría ser la oposición ideológica basada en consideraciones de equidad. Los ciudadanos menos ricos del país en cuestión podrían pensar que vender lo que se concede a los ciudadanos nativos como derecho de nacimiento es inapropiado o injusto. Algunos podrían pensar que atribuir un valor monetario y negociable a la ciudadanía podría degradarla. La posibilidad de comprar la ciudadanía puede depreciar el valor inmaterial que le atribuye la población nativa, del mismo modo que el concepto de aristocracia por herencia podría verse amenazado por la venta de títulos aristocráticos por adopción y podría debilitar o diluir las valiosas normas de lealtad entre los ciudadanos normales. Además, puede surgir un coste si la demanda de ‘pasaportes dorados’ está motivada por consideraciones de evasión fiscal y blanqueo de dinero. La venta de ‘pasaportes dorados’ podría entonces afectar las percepciones y estereotipos internacionales sobre el país y reducir el valor de lo que a veces se denomina la ‘marca nacional’”).

51 Tereixa Constenla, «10 años de visados de oro en Portugal: 31.000 extranjeros desconocidos con sol y Schengen», *El País*, 28 de marzo de 2023, <https://elpais.com/economia/2023-03-29/10-anos-de-visados-de-oro-en-portugal-31000-extranjeros-desconocidos-con-sol-y-schengen.html>.

52 BBC News Mundo, «Por qué Portugal decidió acabar con los “visados de oro” (y limitar los apartamentos turísticos)», BBC, 21 de febrero de 2023, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-64710847>.

53 Consejo de Ministros de España, «El Gobierno impulsa la eliminación de los visados de residencia por inversión inmobiliaria», *La Moncloa*, 9 de abril de 2024, <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2024/090424-rueda-de-prensa-ministros.aspx>.

54 Eva Saiz, «El Gobierno acaba con el visado de oro para inversores en viviendas», *El País*, 9 de abril de 2024.

III. Una relación desleal: el lado oscuro de las grandes potencias

Mientras es creencia popular que los paraísos fiscales son pequeñas islas del Caribe y micronaciones europeas que necesitan recurrir a este tipo de esquemas para sustentar sus pequeñas economías, la realidad es que varias de las principales potencias mundiales podrían ser catalogadas como paraísos fiscales, o al menos, jurisdicciones opacas. El Índice de Secreto Financiero 2022 de Tax Justice Network revela que las naciones más opacas son también las naciones más prósperas del planeta⁵⁵. Entre las 20 jurisdicciones más opacas, según el Índice, la gran mayoría son naciones, o territorios afiliados, con altos índices de renta per cápita. Por ejemplo, en este listado se encuentran por orden de clasificación, Estados Unidos (1), Suiza (2), Singapur (3), Hong Kong SAR (4), Luxemburgo (5), Japón (6), Alemania (7), Emiratos Árabes Unidos (8), Guernsey (10), China (11), Países Bajos (12), Reino Unido (13), Corea del Sur (16), Taiwán (17), Jersey (19), y Qatar (20). Italia, Arabia Saudí, Bélgica, Irlanda, Canadá, España, y Francia se encuentran muy cerca de las anteriores ocupando puestos entre las siguientes diez posiciones. No obstante, por su peso en las transacciones internacionales, Estados Unidos, Luxemburgo, y Reino Unido son las jurisdicciones con el mayor porcentaje de servicios financieros realizados a extranjeros no residentes con un 25,78%, 11,32% y 14,14%, respectivamente⁵⁶.

Varios de los estados que componen la Unión norteamericana bien pudieran integrar la lista de jurisdicciones opacas de la lista de la UE⁵⁷. En varios aspectos, Delaware es considerado domésticamente un paraíso fiscal. Estudios realizados demuestran que las filiales registradas en Delaware desempeñan un papel importante en la elusión fiscal de las empresas. Las empresas que probablemente utilizan estrategias de elusión fiscal en Delaware tienen tipos impositivos estatales efectivos entre 0,7 y 1,1 puntos porcentuales más bajos que otras empresas, por término medio. La reducción de los tipos impositivos se traduce en una disminución de los pagos del impuesto sobre la renta estatal del 15-24%. En conjunto, este estudio mencionado estimó un ahorro fiscal total de entre 6.600 y 9.500 millones de dólares. No obstante, algunas empresas observadas obtuvieron un ahorro fiscal mucho mayor aplicando agresivamente la estrategia de elusión fiscal estatal basada en Delaware⁵⁸.

55 Tax Justice Network, «Índice de Secreto Financiero», Tax Justice Network, 2023, <https://fsi.taxjustice.net/es/#>.

56 *Ibid.*

57 Joseph Stiglitz, Todd Tucker, y Gabriel Zucman, «The Starving State», *Foreign Affairs* IC, n.o 1 (2020): 32 (“No son sólo las empresas las que evaden impuestos; entre los superricos, eludir impuestos es un deporte de competición. Se calcula que el 8% de la riqueza financiera de los hogares del mundo está oculta en paraísos fiscales. Jurisdicciones como las Islas Caimán, Panamá y Suiza han estructurado sus economías en torno al objetivo de ayudar a los ricos del mundo a ocultar sus activos a sus gobiernos de origen. Incluso en lugares que no aparecen en las listas de vigilancia internacionales ³incluidos estados de la unión americana como Delaware, Florida y Nevada⁴, el secreto bancario y empresarial permite a personas y empresas evadir impuestos, regulaciones y responsabilidades públicas.”).

58 Scott D. Dyreng, Bradley P. Lindsey, y Jacob R. Thornock, «Exploring the role Delaware plays as a domestic tax haven», *Journal of Financial Economics* 108, n.o 3 (1 de junio de 2013): 751-72, <https://doi.org/10.1016/J.JFINECO.2013.01.004>.

Florida, Delaware, Nevada, Wyoming, Dakota del Sur, Nuevo México, entre otros estados de la Unión, animan a la gente a crear empresas fantasmas con bajos requisitos regulatorios, y en la mayoría de las ocasiones con un proceso que demora apenas 15 minutos, que permiten a sus propietarios esconderse tras muros de secretismo tan gruesos que las autoridades tributarias extranjeras, o incluso las propias autoridades norteamericanas, no pueden penetrar en ellos. Es recurrente la revelación de escándalos financieros que implican las principales élites políticas y económicas, en manos de empresas fantasmas registradas en estos estados. Estas facilidades para el registro de compañías fantasma no caben dudas que facilitan ocultar conflictos de intereses al público estadounidense. La cantidad de activos mantenidos en empresas fantasma con sede en Estados Unidos solo puede adivinarse; es probable que sea de billones⁵⁹.

El hecho que las naciones más prósperas del planeta sean también clave en el comercio internacional, y no eleven sus estándares de transparencia es una de las principales paradojas en la lucha contra la evasión fiscal internacional. Por ejemplo, Zucman critica que aquellos países que acogen las principales instituciones financieras privadas internacionales o los principales mercados de valores a nivel global no divulguen las estadísticas sobre los activos pertenecientes a no-residentes administrados por las instituciones financieras en sus territorios⁶⁰. Esta es una información que las instituciones financieras poseen como resultado de las prácticas de KYC (*Know Your Client*) implementadas desde el 2001 y que recoge los datos biográficos de todas aquellas personas que posean una cuenta en las instituciones financieras de su territorio. Salvo casos muy específicos, atrás quedaron los días de las cuentas anónimas.

Por ejemplo, ¿por qué Estados Unidos no revela cuantos activos mantenidos en Florida y Nueva York pertenecen a nacionales latinoamericanos? No es difícil entender que, sin estos secretismos, el poder de los bancos norteamericanos perdería relevancia. Si tomamos como referencia seis países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, México, Venezuela y Colombia), a partir de la primera gran ola de liberalización en la región (lo que luego sería acuñado como el Consenso de Washington), entre 1980 y 2017 “se han fugado más de 2 billones de dólares (estimados mediante el método residual de la balanza de pagos); y con un promedio de salida anual de 54.000 millones de dólares. Estas cifras resultan de una estimación muy conservadora que no contempla la rentabilidad que generan estos capitales en el exterior ni incluye los flujos precedentes a 1980. Considerando que las reservas internacionales de estos 6 países suman alrededor de 700.700 millones de dólares en 2017, es posible afirmar que los flujos financieros de estos países representan aproximadamente 3 veces el cúmulo de activos de reserva de los que disponen”⁶¹.

59 Nicholas Shaxson, «How to Crack Down on Tax Havens. Start With the Banks», *Foreign Affairs* 97, n.o 2 (2018): 94-107.

60 Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*, 38-39.

61 Magdalena Rúa, «La fuga de capitales como modo de acumulación de riqueza de las elites latinoamericanas», en *Élites y captura del Estado*, ed. Daniel García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier, y Beatriz Anchorena (FLACSO Argentina, 2018), 202-63.

La razón es que, en muchas ocasiones, los estados miembros de los clubes élités del mundo, a pesar de que públicamente propugnan la lucha contra la evasión fiscal, también tienen un lado oscuro. De acuerdo con Stiglitz, cuando presidió el Consejo de Asesores Económicos, en los años 90, bajo la presidencia de Bill Clinton, llevó a cabo una campaña silenciosa pero infructuosa para cambiar el sistema global por el que se utiliza en Estados Unidos para repartir los beneficios entre los estados. Este sistema, que se conoce como ‘prorrato formulario,’ según el cual, para calcular los impuestos de una empresa, los beneficios se asignan a un estado determinado en función de la proporción de ventas, empleo y capital de la empresa en ese estado⁶². Así, “los intereses empresariales atrincherados defendieron el *status quo* y se salieron con la suya. Desde entonces, la intensificación de la globalización no ha hecho sino fomentar aún más el uso del sistema de precios de transferencia para eludir impuestos, agravando los problemas que plantea la fuga de capitales a los paraísos fiscales”⁶³.

Esta dicotomía sólo es posible comprenderla si entendemos que poder económico también significa, en la mayoría de las ocasiones, poder político. La desigualdad económica, cuando se entrelaza con la democracia, puede socavar la esencia misma del gobierno representativo, y este fenómeno es especialmente evidente en los Estados Unidos. La brecha económica entre los millonarios y multimillonarios, por un lado, y la clase media y los pobres, por otro, no solo se manifiesta en términos de ingresos y riqueza, sino que también se traduce en una asimetría de poder dentro del proceso político.

En el sistema político estadounidense, el dinero desempeña un papel crucial en las campañas electorales. Los individuos adinerados y multinacionales pueden aportar grandes sumas de dinero a candidatos y partidos políticos, lo que les brinda una influencia desproporcionada en la selección de representantes. Este acceso financiero preferencial no solo determina quiénes tienen la capacidad de postularse para cargos electivos, sino que también influye en quiénes resultan electos y su agenda política, incluyendo las decisiones de los funcionarios electos una vez que están en el cargo⁶⁴. Cabe recordar que, en la decisión del caso *Citizens United*,⁶⁵ la Corte Suprema de los Estados Unidos resolvió que restringir las donaciones de las corporaciones, sindicatos, y otras personas jurídicas en el gasto independiente en campañas políticas era una violación a las libertades fundamentales emanadas de la Constitución de este país.

Incluso más, la influencia económica se extiende más allá de las elecciones y se inserta en el proceso de elaboración de políticas. Aquí, las élites económicas pueden emplear tácticas de cabildeo, contratar expertos legales, financiar estudios de investigación, y movilizar la opinión pública a través del acceso desproporcionado a los medios de difusión masiva para dar forma a la legislación y las regulaciones de manera que favorezca sus intereses económicos. Esta capacidad para influir en la toma de

62 Stiglitz, Tucker, y Zucman, «The Starving State».

63 *Ibid.*, 33.

64 Michael A Behrens, «Citizens United, Tax Policy, and Corporate Governance», *Florida Tax Review* 12 (2023): 611.

65 *Citizens United v. Comisión Federal Electoral (FEC)*, 558 U.S. 310, 130 S. Ct. 876 (2010)

decisiones crea un entorno donde las políticas resultantes tienden a beneficiar a los ricos en detrimento de la clase media y los segmentos más pobres de la sociedad⁶⁶. Por ello, en las batallas legislativas o regulatorias, las élites económicas a menudo emergen victoriosas, ya que su poder financiero y capacidad de influencia les otorgan una ventaja significativa. Esto crea un ciclo en el que la desigualdad persiste y se profundiza a medida que las políticas perpetúan y refuerzan las disparidades económicas existentes. En ese contexto, no es difícil comprender el papel que juegan los gobiernos en la defensa de las clases dominantes.

Por demás, ¿qué ocurre cuando las principales potencias compiten entre ellas por la atracción de inversiones mediante bajas tasas de impuestos tributarios o toman medidas demasiado limitadas, incluyendo defender el secreto bancario? No existen casos aislados.

Por ejemplo, algunos países, como Francia y el Reino Unido, han intentado imponer un impuesto sobre algunos de los ingresos que los gigantes tecnológicos generan en sus jurisdicciones. Pero el pequeño impuesto francés del 3%, por ejemplo, no ha hecho más que reforzar la necesidad de un nuevo acuerdo mundial. El impuesto galo no es lo suficientemente agresivo; y también se dirige únicamente al sector de las tecnologías digitales (algo que ha molestado bastante a los Estados Unidos y Silicon Valley), a pesar de que el traslado de beneficios es rampante en todos los ámbitos, incluidas diversas industrias como la farmacéutica, de servicios financieros y manufacturera⁶⁷.

Otro ejemplo, en octubre de 2008, en plena crisis financiera mundial, funcionarios del Departamento de Justicia de Estados Unidos convocaron a los reguladores bancarios suizos y a ejecutivos de UBS, el mayor banco de Suiza, a una reunión a puerta cerrada en Nueva York para hablar del papel del banco en la ayuda a clientes estadounidenses para evadir impuestos. Esta reunión sucedía en medio de un momento delicado, pues el Gobierno suizo había rescatado a UBS el día anterior para evitar su quiebra⁶⁸.

Así, según Shaxson, banqueros suizos, con la anuencia de las autoridades helvéticas, han recorrido el mundo ayudando a élites y corruptos a evadir sus impuestos utilizando no sólo prácticas poco éticas, sino abiertamente ilegales. Incluso, es rampante el apoyo y refugio brindado por bancos suizos (y no sólo suizos) en el saqueo de los países más pobres por sus endógenas élites corruptas.

Por otro lado, como menciona *supra* anteriormente, no es extraño que las instituciones financieras, constituidas en élites, utilicen los servicios de antiguos funcionarios como ejecutivos o lobistas para la defensa de sus intereses. Esta práctica es ampliamente conocida en el argot corporativo como “puertas giratorias.” Para ilustrar mejor,

66 Matthew D Hill *et al.*, «Determinants and Effects of Corporate Lobbying», *Financial Management* 42, n.o 4 (2013): 936-37, <https://www.jstor.org/stable/43280520>.

67 Stiglitz, Tucker, y Zucman, «The Starving State».

68 Shaxson, «How to Crack Down on Tax Havens. Start With the Banks».

en el momento en que UBS estaba siendo investigado, su vicepresidente de banca de inversión era Phil Gramm, quien había presidido el Comité de Finanzas del Senado de los Estados Unidos por Texas⁶⁹.

El sistema extraterritorial (*offshore*) a nivel global está en constante evolución. Existen paraísos fiscales en casi todas las regiones del mundo, y cada uno de ellos ofrece una combinación diferente de servicios extraterritoriales. En Asia, Hong Kong es la puerta de entrada de China al mundo: una plataforma de baja tributación para que el capital entre y salga de China, a menudo con un escrutinio mínimo. Singapur, por su parte, es el paraíso elegido por las élites adineradas de Australia, Indonesia y Malasia. En Europa, Suiza no es el único actor⁷⁰. Una investigación del Senado estadounidense publicada en 2013, por ejemplo, mostró cómo Apple había desviado unos 74.000 millones de dólares a través de Irlanda en los cuatro años anteriores, escapando a casi todos los impuestos sobre sus beneficios obtenidos fuera de Estados Unidos⁷¹. Por su parte, Luxemburgo ofrece productos exóticos de evasión fiscal, como las sociedades ficticias, junto con otras facilidades para eludir impuestos. Y los Países Bajos actúan como trampolín para los fondos de inversión que trasladan capital de un país a otro, eliminando impuestos por el camino⁷².

También en Europa se encuentra la enorme red financiera británica compuesta por una serie de jurisdicciones adscritas en distinto grado al Reino Unido o a su Corona. Si bien la City de Londres es el centro neurálgico por la alta sofisticación del mercado financiero, se rodea de una serie de territorios y dependencias británicas: las Islas Vírgenes Británicas, Bermudas, Gibraltar, las Islas Caimán, Jersey, Guernsey, y la Isla de Man. Las Islas Vírgenes Británicas están especializadas en sociedades ficticias y fideicomisos. Las Bermudas son un actor importante en los “seguros cautivos” en el extranjero, en los que una multinacional posee una empresa aparentemente con fines aseguradores, pero normalmente con el objetivo real de reducir su factura fiscal. Gibraltar es uno de los destinos favoritos del dinero negro procedente de las antiguas Repúblicas Socialistas Soviéticas, y las Islas Caimán y Jersey satisfacen las necesidades de evasión fiscal de los inversores en fondos de alto riesgo y empresas de capital de riesgo, entre otros. Estos lugares gozan de cierto grado de autonomía respecto al Reino Unido, pero en última instancia Londres lleva la voz cantante y garantiza y se beneficia de sus sistemas jurídicos⁷³.

69 *Ibid.*

70 *Ibid.*

71 Senado de los Estados Unidos, «Offshore Profit Shifting and the U.S. Tax Code - Part 2» (Washington, DC, 21 de mayo de 2013), <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-113shrg81657/pdf/CHRG-113shrg81657.pdf>.

72 Shaxson, «How to Crack Down on Tax Havens. Start With the Banks».

73 *Ibid.*

IV. Hacia un mayor intercambio de información. La experiencia de FATCA y CRS

Si bien los principales tratados de intercambio de información fiscal han sido un paso de avance en la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, estos no están libre de críticas y deficiencias⁷⁴. La doctrina, si bien celebra el paso de avance que ha significado FATCA, no es ciega a sus desaciertos. De hecho, gran parte de sus desaciertos aparentemente no es producto de inexperiencia o falta de pericia, sino simplemente de voluntad política. Varios reportes del Senado de los Estados Unidos encontraron que el 95% de la riqueza de clientes norteamericanos en varios bancos suizos no habían sido declarado antes de FATCA⁷⁵. Sin embargo, los legisladores norteamericanos no diseñaron FATCA como una avenida para el intercambio con doble vía. Por el poder económico de Estados Unidos, se crea una asimetría entre naciones cuando los estándares de intercambio de información son distintos.

Mediante FATCA, Washington exige a las instituciones financieras extranjeras que revelen al Tesoro estadounidense la información financiera de sus clientes estadounidenses e impone una retención fiscal del 30% sobre determinados pagos a instituciones financieras extranjeras que no cumplan la ley⁷⁶.

Washington es reticente cuando se trata de compartir información en la otra dirección, negándose a menudo a revelar datos sobre los activos que los extranjeros tienen en Estados Unidos a las autoridades policiales de otros lugares. Como resultado, “Estados Unidos alberga grandes cantidades de ‘dinero negro’ de delincuentes y extranjeros, parte del cual llega al sistema político a través de los gastos de campaña. En 2011, la Asociación de Banqueros de Florida calculó que cientos de miles de millones de dólares habían llegado a Estados Unidos en busca de este secretismo”⁷⁷.

Zucman se pronuncia en la misma línea sobre las dificultades de FATCA. Según el autor, la Ley ha sido criticada por varios motivos, entre los cuales menciona que FATCA impone el poder del gobierno estadounidense sobre las empresas financieras extranjeras; invade la privacidad; y el gobierno estadounidense no exige que se

74 Niels Johannesen, «La evasión fiscal con cuentas en paraísos fiscales: repaso de los estudios empíricos y temas de investigación futura», *IEB Report 4* (2018): 28-31, https://nielsjohannesen.net/wp-content/uploads/TaxEvasionThroughOffshoreAccounts_SPANISH.pdf (“En estos momentos, la mayoría de los países desarrollados participan en intercambios de información automáticos con los paraísos fiscales: los Estados Unidos, desde 2015, gracias a la Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) y la mayoría de los países, desde 2017, mediante la adaptación del Estándar Común de Comunicación de Información (CRS). Mientras que el intercambio de información automático es una herramienta que puede ser potente para la lucha contra la evasión fiscal en paraísos fiscales, también tiene sus detractores, por los costes para los bancos y las personas físicas que sí cumplen con sus obligaciones.”).

75 Senado de los Estados Unidos, «Tax Haven Banks and U.S. Tax Compliance» (Washington, DC, 17 de julio de 2008), n. 9.

76 Shaxson, «How to Crack Down on Tax Havens. Start With the Banks».

77 *Ibid.*

informe recíprocamente a otros países sobre los activos que las familias extranjeras tienen en bancos estadounidenses. Independientemente de estos desaciertos, la ley es tan agresiva en el celo de los intereses tributarios del Tío Sam en el extranjero, que también crea dificultades para los estadounidenses de a pie en el extranjero, ya que los bancos foráneos pueden optar simplemente por no ofrecer o limitar drásticamente las cuentas a los estadounidenses en lugar de hacer frente a los requisitos de FATCA. En este sentido, el académico da mérito a algunas de estas cuestiones. En particular, para él existe un riesgo real de que FATCA imponga cargas administrativas sustanciales a muchos contribuyentes estadounidenses respetuosos de la ley y a las instituciones financieras que les prestan servicios, al tiempo que no consigue atrapar a los evasores fiscales más agresivos⁷⁸.

No obstante, FATCA ha sido el punto de partida hacia el cambio de las normas básicas que anteriormente regían la banca extraterritorial. Para nadie es duda que FATCA primero, y el CRS después, suponen un avance muy superior con respecto al anticuado método de intercambio de información por solicitud⁷⁹.

No obstante, aunque el CRS es otro paso de avance, no viene tampoco libre de desaciertos. La información intercambiada por las jurisdicciones bajo el CRS no incluye información sobre los activos en la cuenta. Por lo tanto, las autoridades competentes no pueden rastrear la procedencia de los depósitos iniciales⁸⁰.

Ahora, es muy llamativo que Estados Unidos no haya firmado el acuerdo de la OCDE sobre el estándar para el intercambio automático de información sobre cuentas financieras (CRS, por sus siglas en inglés), un requisito muy específico de la UE. Si bien Estados Unidos y la Unión han firmado acuerdos bilaterales para el intercambio de información tributarias, las autoridades fiscales de los Estados miembros de la UE no reciben tanta información mediante los acuerdos bilaterales en el marco de FATCA como lo hacen de los países que participan en el CRS, de carácter multilateral. Para Langerock, las autoridades comunitarias deben “revisar su valoración sobre Estados Unidos e incluirlo en la lista negra” de países que colaboran de manera limitada en la evasión fiscal⁸¹.

Otros comparten esta misma premisa de que los Estados Unidos es la única gran economía que no se ha comprometido a aplicar el CRS y entiende que, aunque un gran número de naciones han suscrito acuerdos bilaterales FATCA con ese país que prevén el intercambio automático de información sobre cuentas financieras, la naturaleza de estos acuerdos no es totalmente simétrica, ya que este último recibe información de mejor calidad que la que envía a sus socios⁸².

78 Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*, 61-64.

79 *Ibid.*

80 *Ibid.*

81 Langerock, «Vía libre: Cómo la UE está a punto de dar carta blanca a los paraísos fiscales más agresivos del mundo», 18.

82 Ingeborg Ottøy, «An evaluation of the effect of the Common Reporting Standard on cross-border tax evasion» (Tesis de Maestría, Norwegian University of Science and Technology, 2023), 46-47.

Las administraciones estadounidenses afirman que no han firmado los acuerdos bilaterales en el marco del CRS dado que este último es muy similar al FATCA. Sin embargo, aunque FATCA implica vagas promesas de compartir información con otros países, en realidad ofrece muy poco a otros países⁸³.

Para dar fuerza al CRS, UE $\frac{3}{4}$ como la mayor entidad política con representación en la OCDE, y con el atractivo de tener significativos centros financieros en sus jurisdicciones $\frac{3}{4}$ podría imponer su propio impuesto del 30% sobre los pagos a instituciones financieras que no cumplan el CRS. El objetivo serían los bancos estadounidenses, que probablemente presionarían a Washington para que facilitara la información necesaria⁸⁴.

Sin embargo, esta propuesta de Shaxson también tiene los mismos retos que FATCA. En primer lugar, ¿qué ocurre con aquellos bancos que deciden no participar en las jurisdicciones promotoras de las sanciones? Por ejemplo, Zucman valora el escenario de que es concebible que, para atraer a la clientela estadounidense, algunos bancos opten voluntariamente por no seguir a FATCA e inviertan, para sí mismos y para sus clientes, sólo en Europa o Asia. En esos casos, no incurrirán en sanciones⁸⁵. Este escenario es perfectamente posible para bancos norteamericanos o sus subsidiarias. Con lo cual observaríamos una especie de muro financiero, donde prolifera un nicho de instituciones financieras a uno y otro lado del Atlántico desconectadas del otro lado. Por ejemplo, un banco situado en Malta, Luxemburgo, Andorra, especializado en atraer clientela estadounidense que sólo opera en los mercados financieros europeos. Lo mismo podría ocurrir con un banco registrado en Florida, Delaware, Nevada, Nuevo México, con un nicho en clientela europea y totalmente desconectado de los mercados del Viejo Mundo⁸⁶.

Además, otro reto es regular los servicios ofrecidos por las principales firmas de contabilidad del mundo (las Cuatro Grandes: EY, KPMG, PwC, Deloitte) que ayudan y en ocasiones son tan imprescindibles para lograr los objetivos de evasión fiscal como cualquier otra institución financiera. A diferencia de los bancos o instituciones financieras, es más difícil cuantificar el impacto de sus servicios.

Ahora, como se comentó *supra*, el CRS tampoco está libre de errores. Como intercambio automático de información, este fue desarrollado por la OCDE a solicitud del G-20 en el 2014. El primer desafío del CRS es, bajo el estándar común, que está

83 *Ibid.* ("Muchos expertos fiscales han expresado su preocupación por la no participación equitativa de EE. UU., y sostienen que este país se perfila como un atractivo destino de deslocalización con fines de evasión fiscal. Una norma internacional que contemple el intercambio de información sólo es eficaz cuando tiene una cobertura verdaderamente mundial, ya que así resulta imposible eludir el riesgo de detección. La falta de compromiso de EE.UU., que desempeña un papel crucial en los mercados financieros internacionales, constituye por tanto un grave riesgo para la eficacia del CSR").

84 Shaxson, «How to Crack Down on Tax Havens. Start With the Banks».

85 Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*, 66.

86 *Ibid.*

diseñado para ser aplicado a través de convenios bilaterales y no a través de convenios multilaterales. Los paraísos fiscales pueden cumplir al mínimo los requisitos para salir de la lista de la UE de jurisdicciones que no cooperan en la lucha contra la evasión fiscal. Como comenta Woodward, aún falta mucho para llegar a una red completa de convenios fiscales; dado que hay muchos que carecen esencialmente de sentido. Se trata de un legado de la exigencia original de la OCDE de que, para escapar de la lista negra, las jurisdicciones sólo necesitaban firmar doce acuerdos automáticos de intercambio de información tributaria⁸⁷.

Por otro lado, tras realizar una evaluación de los efectos del CRS en la evasión fiscal internacional, Ottøy encontró que “los datos analizados nos permiten extraer de los depósitos interbancarios mediante la descomposición entre los sectores bancario y no bancario. No obstante, una parte de los depósitos no bancarios pertenecerá a empresas multinacionales que colocan efectivo en el extranjero pero que no se ven afectadas por el marco [de intercambio de información]. Surgen dos retos: Desconocemos la parte exacta de los depósitos no bancarios que pertenecen a los hogares y desconocemos la parte exacta de los depósitos de los hogares que se mantienen en el exterior con fines de evasión fiscal”⁸⁸.

CONCLUSIONES

Las revelaciones de los Papeles de Panamá y los Papeles de Pandora han subrayado la urgencia de abordar las deficiencias en la regulación financiera y fiscal a nivel global. La evasión fiscal no se limita a regiones específicas, países ricos o pobres, o tendencias culturales particulares; es un fenómeno global. Por ejemplo, Noruega, a pesar de su baja percepción de corrupción, ha experimentado elusión fiscal, evidenciando la necesidad de medidas más efectivas. Prácticas como diferir impuestos mediante entidades jurídicas independientes son comunes, no solo en Noruega sino a nivel internacional, como revelan los Papeles de Pandora. Estos documentos también destacan que figuras prominentes, incluyendo exjefes de Estado, están implicadas en la evasión fiscal, subrayando la magnitud del problema.

La evasión fiscal tiene consecuencias financieras significativas, como se refleja en las estimaciones del Servicio de Rentas Internas de los Estados Unidos. La utilización de entidades opacas no solo impacta la recaudación de impuestos, sino que también plantea amenazas a la paz y seguridad internacionales, permitiendo la evasión de sanciones y el lavado de capitales. En este sentido, los diversos mecanismos utilizados, como fideicomisos, acciones al portador, y compañías fantasmas, revelan la complejidad del problema. A pesar de los esfuerzos para limitar las acciones al portador, persisten lagunas legales

87 Woodward, «A Strange Revolution: Mock Compliance and the Failure of the OECD's International Tax Transparency Regime», 114.

88 Ottøy, «An evaluation of the effect of the Common Reporting Standard on cross-border tax evasion», 22.

que permiten su uso. Abordar la evasión fiscal requiere acciones coordinadas a nivel global para cerrar estas brechas y garantizar una mayor transparencia financiera.

Sin embargo, la evasión fiscal no sólo se observa a través de la creación de entidades fantasmas. La evasión fiscal a través del traslado de la residencia fiscal a países con bajos impuestos se ha vuelto una estrategia prominente. El surgimiento de programas de ciudadanía y residencia por inversión en estados de la UE y la OCDE ha facilitado aún más la elusión fiscal. Estos programas, en auge desde 2013, permiten a evasores fiscales evitar el intercambio de información fiscal al utilizar la ciudadanía adquirida para abrir cuentas bancarias en paraísos fiscales. No es de extrañar por ello que la industria de asesoramiento fiscal haya florecido en respuesta a esta demanda. Al igual que las entidades fantasmas, estos programas acarrear riesgos para la paz y la seguridad internacional, y pueden ser empleados en la evasión de sanciones internacionales, o para facilitar la comisión de delitos peligrosos. En este sentido, la Comisión Europea ha cuestionado la legalidad de algunos programas, como en el caso de Malta, donde la ciudadanía por inversión se ha suspendido para rusos y bielorrusos debido a la invasión rusa a Ucrania.

La lucha contra la evasión fiscal se ve obstaculizada por la paradoja de que las naciones más prósperas del mundo, incluyendo Estados Unidos y varios estados de la UE, son también identificadas como paraísos fiscales. Aunque se han implementado iniciativas y medidas de transparencia, los desafíos persisten, y la realidad es que las jurisdicciones opacas suelen ser económicamente fuertes.

El Índice de Secreto Financiero 2022 revela que muchas de las naciones más opacas son líderes económicos, como Estados Unidos, Suiza, y Singapur. Esta opacidad financiera contribuye a la evasión fiscal y elude los esfuerzos de transparencia global. La problemática se extiende a estados dentro de las potencias, como Delaware y Florida en Estados Unidos, considerados domésticamente como paraísos fiscales. Prácticas como la creación de empresas fantasmas en minutos facilitan la elusión fiscal, destacando la urgencia de abordar problemas sistémicos. Para más, el papel político del dinero en las campañas políticas se traduce en políticas que favorecen a los ricos, perpetuando la desigualdad. La influencia económica en las elecciones y la formulación de políticas crea un ciclo que beneficia a las élites económicas y profundiza las disparidades.

Por otro lado, la elusión fiscal tiene consecuencias financieras significativas, reflejadas en estimaciones del Servicio de Rentas Internas de los Estados Unidos. El uso de entidades opacas impacta la recaudación y plantea amenazas a la paz y seguridad, permitiendo la evasión de sanciones y lavado de capitales. Es por lo cual que la competencia entre potencias para atraer inversiones con bajas tasas impositivas contribuye a la falta de estándares de transparencia. Intentos individuales de imponer impuestos a transnacionales demuestran la necesidad de acuerdos globales más efectivos. La compleja red de paraísos fiscales en todo el mundo, especialmente en Europa y Asia, evidencia la necesidad de un enfoque coordinado a nivel internacional para abordar la evasión fiscal y promover la transparencia. La autonomía de estos territorios debe ser mitigada para garantizar la efectividad de las medidas anticorrupción y la equidad fiscal.

Finalmente, la lucha contra la evasión fiscal ha dado grandes pasos con iniciativas como FATCA y el CRS, facilitando el intercambio de información. Sin embargo, estos esfuerzos no están exentos de desafíos y críticas. FATCA, aunque efectivo en ciertos aspectos, carece de reciprocidad en la divulgación de información con otros países, lo que crea desequilibrios y limita su efectividad. Además, su imposición desigual genera dificultades para los estadounidenses en el extranjero y para las instituciones financieras que deben cumplir con sus requisitos. Por su parte, el CRS ha mejorado la transparencia, pero enfrenta desafíos, como la falta de información sobre los activos en las cuentas, lo que limita su capacidad para rastrear la evasión fiscal. La reticencia de los Estados Unidos a firmar el CRS y compartir información de manera equitativa también es un obstáculo clave. La propuesta de sanciones financieras a los incumplidores podría generar segregación financiera y la evasión estratégica podría ser una solución. Sin embargo, como es analizado *supra*, no es la única solución y debe implementarse junto a medidas complementarias. Además, la implementación del CRS tiene lagunas en la captura de datos específicos sobre el origen de los fondos, lo que dificulta medir la evasión fiscal. En conjunto, estos sistemas han marcado un avance, pero su eficacia plena aún requiere superar desafíos en la igualdad de normativas, la reciprocidad de información y la captura completa de datos financieros.