



Shafik Hebous*
International Monetary Fund (IMF)

Jurisdicciones con un régimen impositivo atractivo

No hay consenso para definir lo que es un paraíso fiscal, y el énfasis en un aspecto u otro puede variar dependiendo del término utilizado. Numerosas organizaciones internacionales —entre otras, el FMI y la ONU— evitan el término *paraíso fiscal*, e iniciativas recientes de la UE y la OCDE optan por referirse a ese concepto como *jurisdicciones no cooperadoras a efectos fiscales*¹. Los medios de comunicación y los académicos, si bien continúan usando el término *paraísos fiscales*, también suelen referirse a ese concepto como *jurisdicciones opacas u offshore*².

De manera simplificada, un paraíso fiscal —o cualquier otra expresión igual de vaga— es una jurisdicción que impone un gravamen bajo o nulo sobre la renta y que, en ese sentido, comparte datos imperfectos (o no comparte nada) con otras jurisdicciones, por lo que los extranjeros pueden minimizar (o evitar) sus obligaciones tributarias donde están domiciliados o en el extranjero³. Pese a esta connotación elusiva y la obvia dificultad de establecer líneas divisorias, esta descripción permite intuir las trabas fundamentales a las que se enfrentan los sistemas de imposición de la renta actuales.

Los sistemas actuales de imposición de la renta, y en particular los que gravan las rentas del capital —entre otros, los beneficios empresariales—, son muy vulnerables a dos cuestiones relacionadas, aunque diferenciadas. La primera atañe al incentivo para eludir (legalmente) o evadir (ilegalmente) el pago de impuestos sobre la renta y el patrimonio en los países de fiscalidad relativamente alta recurriendo a jurisdicciones fiscalmente más ventajosas. La segunda tiene que ver con la competencia fiscal por el capital productivo y las plusvalías no realizadas entre los distintos países por medio de sus respectivos sistemas tributarios (tipo del impuesto sobre sociedades, regímenes fiscales preferenciales o normativa fiscal). El resultado son unos tipos impositivos ineficientemente bajos y un efecto de contagio transfronterizo.

Evación y elusión fiscal

Personas físicas: La mayoría de los países gravan la renta de las personas físicas —rendimientos por dividendos, intereses y ganancias de capital y, en algunos países, patrimonio, entre otros— atendiendo al lugar de «residencia» del contribuyente. Los servicios de ocultamiento de patrimonio y las estructuras opacas en algunas jurisdicciones han tenido un papel fundamental para facilitar la evasión fiscal, como bien desvelaron las filtraciones de Offshore Leaks en 2013 y los papeles de Panamá en 2016, entre otras.

Alstadsæter *et al.* (2018) estiman que el patrimonio de los hogares transferido a paraísos fiscales asciende a aproximadamente un 10% del PIB mundial. A nivel desagregado, sus estimaciones revelan una importante variación según el país: desde menos del 5% del PIB en los países escandinavos hasta más del 70% en algunos países con abundantes

* Elaborado para el IEB REPORT sobre paraísos fiscales. Agradezco a Michael Keen y Alexander Klemm sus útiles comentarios y sugerencias. Las opiniones aquí vertidas pertenecen exclusivamente al autor y no coinciden necesariamente con las del FMI, su Directorio Ejecutivo o su dirección.

¹ En 1998, se creó el Foro sobre Prácticas Fiscales Perniciosas para revisar los «regímenes fiscales perniciosos» de los países de la OCDE e identificar «paraísos fiscales» en países no miembros de la OCDE. En 2000 se publicó una lista de 35 paraísos fiscales, y las tres últimas jurisdicciones opacas fueron incorporadas a la lista en 2009.

² Véase Hines (2010), Sharman (2010), Hebous (2014) y Schjelderup (2016).

³ Estas jurisdicciones suelen ser relativamente pequeñas y con estabilidad política (Dharmapala y Hines, 2009).

recursos naturales. Si bien estas cifras no están motivadas enteramente por fines de evasión fiscal, sí dan una idea de las dimensiones del problema. Johannesen, en su contribución a este informe, repasa esta literatura.

Personas jurídicas: La tributación de los beneficios empresariales requiere distinguir entre el país de «origen» (donde se generan los beneficios) y el de «residencia» (donde está domiciliada la sociedad sujeto pasivo). La práctica habitual es que el impuesto sobre sociedades que grava rentas activas se fije en origen, mientras que el que grava rentas pasivas también puede tomar como referencia la residencia. En realidad, jurídicamente hablando, determinar qué estado tiene la potestad tributaria es una cuestión mucho más compleja. Los estados de origen aplican retenciones transfronterizas sobre las rentas pasivas (retenciones que pueden ser reducidas mediante un acuerdo de doble imposición o un «tratado sobre fiscalidad») y muchos estados de residencia gravan las rentas activas, pero lo combinan con mecanismos para evitar la doble imposición (en el caso más común, otorgando una deducción fiscal en la legislación nacional o en los tratados fiscales suscritos). El marco fiscal global resultante deja considerables lagunas para explotar las diferencias internacionales existentes entre los sistemas tributarios.

El auge de las empresas multinacionales, su compleja estructura de propiedad internacional y la creciente importancia de los activos intangibles de difícil valoración han convertido la identificación del estado de origen en una tarea sumamente difícil, incluso inútil en ciertos casos. La progresiva *digitalización* de la economía ha intensificado estas vulnerabilidades, pues ahora, para desarrollar actividades empresariales, ya no es tan necesario contar con la presencia física de un establecimiento permanente en la economía de destino (a veces, no es necesario en absoluto); sin embargo, dicho requisito continúa siendo determinante para la potestad tributaria. El valor potencial creado por los usuarios sigue sin tributar, y diferenciar a un sector digital del resto de la economía resulta difícil, cuando no imposible.

Existen numerosas técnicas específicas de traslado de beneficios (elusión fiscal), entre las que cabe mencionar la fijación de precios inadecuados intragrupo, incumpliendo el principio de plena competencia (Hebous y Johannesen, 2015; Davies *et al.*, 2018); el préstamo intragrupo para deducirse los gastos por intereses en países de fiscalidad comparativamente alta (Fuest *et al.*, 2013) y la explotación de tratados sobre fiscalidad (Mintz y Weichenrieder, 2010). Habu, en su contribución a este informe, resume las conclusiones obtenidas en esta línea de investigación.

Mediante un enfoque macro, Tørsløv *et al.* (2018) estiman que el porcentaje de beneficios mundiales de las multinacio-

nales desviado a paraísos fiscales en 2015 se situó en torno al 36% (unos 600.000 millones de dólares). Las estimaciones micro de la magnitud del traslado de beneficios tienden a ser inferiores a las macro (Dharmapala, 2014). Un metaanálisis realizado por Beer *et al.* (2018) apunta a que un descenso de un punto porcentual en el tipo del impuesto sobre sociedades se traduce en un aumento de un 1,5% de la cifra de resultado antes de impuestos declarada por las empresas.

Competencia fiscal

Los tipos oficiales del impuesto sobre sociedades se han reducido en las últimas décadas (Gráfico 1), lo que refleja principalmente la competencia fiscal. Como documentan Keen y Konrad (2014), en la mayoría de los modelos, la competencia fiscal provoca pérdidas de bienestar a causa sobre todo de unos tipos impositivos de equilibrio más bajos, que conducen a una menor recaudación fiscal a partir de la base imponible relativamente inmóvil. Además, se aprecian sustanciales efectos de contagio en la base imponible a raíz de las respuestas a la inversión y a los beneficios. Crivelli *et al.* (2016) constatan que un recorte de un punto porcentual del tipo del impuesto sobre sociedades en todos los países participantes erosiona la base del impuesto de cada país en casi un 1% a corto plazo.

Los regímenes fiscales preferenciales que aplican gravámenes más bajos al capital móvil pueden reducir la competencia basada en los tipos impositivos, al aportar un mecanismo de «discriminación de precios» entre el capital móvil y el inmóvil (manteniendo más alta la presión fiscal aplicada sobre el sector inmóvil que sobre el móvil). Como se observa en Keen (2001), la abolición de estos regímenes puede tener efectos negativos en el bienestar debido al menor tipo impositivo de equilibrio resultante para el sector inmóvil, que representa una fracción particularmente amplia en las economías de mayor tamaño. Esto explica por qué los paraísos fiscales tienden a ser jurisdicciones de dimensiones reducidas⁴.

Acabar con los paraísos fiscales no tiene por qué traducirse en un mayor bienestar. Intuitivamente, los paraísos fiscales erosionan la base imponible de los países que no lo son (Slemrod y Wilson, 2009) y contribuyen a la corrupción, al facilitar el ocultamiento de sus beneficios (Hebous y Lipatov, 2014). Sin embargo, otra consecuencia es la reducción de los tipos impositivos efectivamente soportados por las multinacionales, que pueden incrementar su inversión en

⁴ Véase Keen y Konrad (2013).

los países que no son paraísos fiscales manteniendo el tipo impositivo más alto para su base inmóvil (Hong y Smart, 2010). Además, los paraísos fiscales pueden aliviar la competencia fiscal entre los países que no lo son (Johannesen, 2010)⁵.

Acontecimientos recientes

Proyecto OCDE/G20 de lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS)

Con arreglo a la máxima de acercar la imposición al lugar de creación de valor, el plan de acción BEPS pretende reducir la elusión fiscal de las multinacionales definiendo enfoques comunes y cuatro normas mínimas cuyo objeto es a) combatir las prácticas tributarias perniciosas, b) exigir informes país por país para las multinacionales grandes, c) impedir la utilización abusiva de tratados, y d) fijar mecanismos de solución de conflictos relacionados con tratados. Los miembros del Marco Inclusivo —122 países a fecha de octubre de 2018— se comprometen a aplicar estas normas mínimas.

⁵ Cuando los paraísos fiscales atraen la totalidad (o un porcentaje suficientemente alto) de los beneficios por su nula fiscalidad, deja de resultar beneficioso para los países que no son paraísos reducir su tipo impositivo.

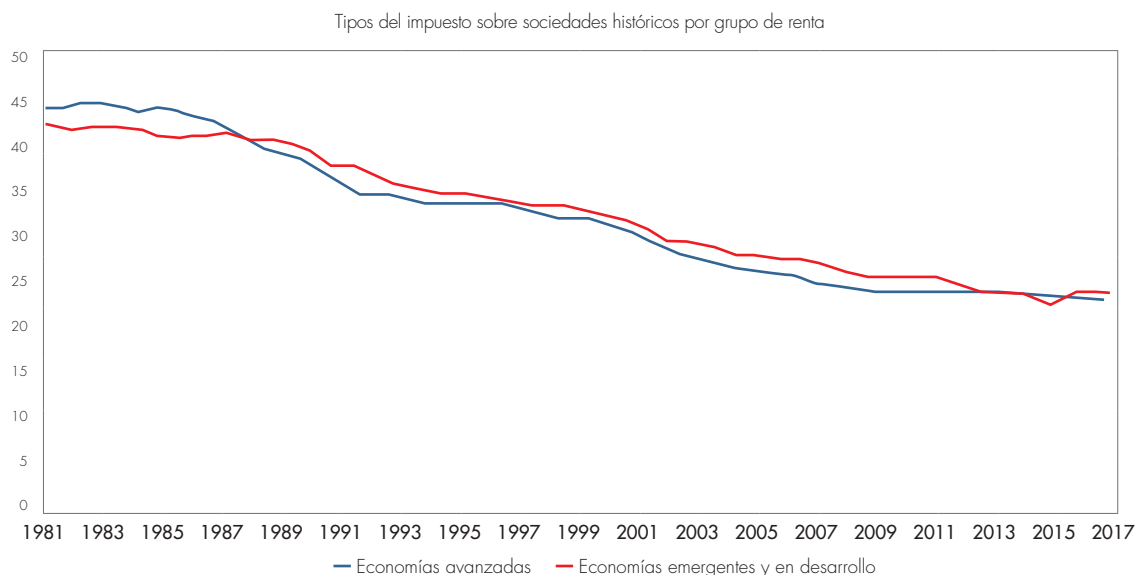
Transparencia fiscal

Se han realizado importantes avances con el marco del Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales (154 miembros) —que prevé la implementación del intercambio de información *previa petición* (EOIR) y el intercambio *automático* de información financiera con fines fiscales (AEOI)—, así como con el programa de medidas conocido como BEPS, que requiere que las empresas presenten información por país y cerrar acuerdos con las administraciones tributarias. Además, hay otras iniciativas, como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI).

Acciones unilaterales y regionales

La directiva europea para prevenir la elusión fiscal, de 2016, requiere que los estados miembros de la UE apliquen medidas más allá de los niveles mínimos del proyecto BEPS. Además, están ganando popularidad medidas unilaterales contra el traslado de beneficios que, en principio, son incompatibles con el principio de plena competencia y con el proyecto BEPS de la OCDE-G20. Simultáneamente, los tipos oficiales del impuesto sobre sociedades continúan en descenso. En lo tocante a la digitalización, el informe provisional de la OCDE no logró el consenso; por su parte, la Comisión Europea está proponiendo como solución provisional la aplicación de un impuesto sobre los servicios digitales distorsionador del 3% que grava los ingresos brutos procedentes de la prestación de determinados «servicios digitales», con una dirección permanente virtual como posible solución a largo plazo.

Gráfico 1: Evolución de los tipos oficiales del impuesto sobre sociedades por grupo de renta



Fuente: Cálculos del autor a partir de la base de datos FAD del FMI.

¿Han dejado de tener sentido los paraísos fiscales?

El BEPS de la OCDE-G20 no aborda la competencia fiscal. El eterno malentendido en torno a la noción de prácticas tributarias perniciosas resulta comprensible. Por mera deducción lingüística, al reducir las prácticas «perniciosas» se reduce el perjuicio causado; obviamente, el reto está en definir qué debemos entender por *práctica perniciosa*. Actualmente, un país con dos tramos impositivos (p. ej., un tipo general del 30% y otro reducido del 15% sobre la renta procedente de actividades móviles) sería incluido en la lista de regímenes perniciosos, mientras que otro país con un único tramo del 10% (o de cero), no. La exigencia de «actividad sustancial» del contribuyente como exigencia mínima para acogerse al régimen tributario preferencial podría intensificar la competencia fiscal por el capital productivo (no solo por los beneficios), lo que tendría consecuencias inciertas para el bienestar. En el debate sobre prácticas tributarias perniciosas y traslado de beneficios, volvemos a tropezar con el lenguaje: palabras como *sustancia* y *valor* han ocupado desde tiempos inmemoriales a filósofos y físicos, y todos sus intentos para definirlos y determinar dónde residen ambos conceptos han sido en vano.

La identificación de jurisdicciones «no conformes» del Foro Global no incluye como criterio la no existencia de impuesto (o bien que el tipo existente sea prácticamente nulo)⁶. En 2017, la UE publicó una lista de «jurisdicciones no cooperadoras», que actualmente solo contiene cinco países no miembros de la UE (la repercusión de esos países en las cifras totales de inversión extranjera directa con respecto a la UE resulta insignificante). En términos generales, los logros alcanzados por los diversos intentos de elaborar listas de jurisdicciones no están claros, al menos en lo que a la competencia fiscal se refiere.

Conclusiones

Elusión y evasión fiscal, competencia fiscal y «jurisdicciones con un régimen impositivo atractivo» son nociones emanadas del actual marco tributario global. Hasta

ahora, las iniciativas multilaterales no han logrado resolver completamente estos retos, pese a ciertos avances en materia de transparencia y dificultad para la elusión fiscal. Como se comenta en Auerbach *et al.* (2017), una posible vía para atajar los incentivos al traslado de beneficios y a la competencia fiscal serían las reformas fundamentales que descansen en el principio del destino en lugar de en la dicotomía origen-residencia (p. ej., mediante un impuesto sobre el flujo de caja en destino).

Referencias bibliográficas

- Alstadsæter, A.; Johannesen, N. y Zucman G. (2018): "Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality". *Journal of Public Economics*, 162, 89-100.
- Auerbach, A.; Devereux, M. P.; Keen, M. y Vella, J. (2017): "International Tax Planning Under the Destination-Based Cash Flow Tax". *National Tax Journal*, 70(783), 801-762.
- Beer, S.; De Mooij, R. y Liu, L. (2018): "International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots". IMF Working Paper n.º 18/168.
- Crivelli, E.; De Mooij, R. y Keen, M. (2016): "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries". *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 72(3), 268-301.
- Davies, R.B.; Martin J.; Parenti, M. y Toubal, F. (2018): "Knocking on Tax Haven's Door: Multinational Firms and Transfer Pricing". *Review of Economics and Statistics*, 100(1), 120-134.
- Dharmapala, D. (2014): "What Do We Know about Base Erosion and Profit Shifting? A Review of the Empirical Literature". *Fiscal Studies*, 35, 421-448.
- Dharmapala, D. y Hines, J.R. (2009): "Which Countries Become Tax Havens?". *Journal of Public Economics*, 93 (9-10), 1058-1068.
- Fuest, C.; Hebous, S. y Riedel, N. (2011): "International Debt Shifting and Multinational Firms in Developing Economies". *Economics Letters*, 113 (2), 135-138.
- Hebous, S. (2014): "Money at the Docks of Tax Havens: A Guide". *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 70(3), 458-485.

⁶ Las jurisdicciones deben cumplir al menos dos de estos tres criterios para no estar en la lista: a) calificación mínima de «conforme en gran medida» con respecto al intercambio de información previa petición; b) compromiso de implementar el intercambio automático de información financiera con fines fiscales y c) participación en el Convenio multilateral sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal o contar con una red suficientemente amplia de intercambio que permita implementar tanto el intercambio de información previa petición como el intercambio automático de información financiera con fines fiscales.

- Hebous, S. y Johannesen, N. (2015): "At Your Service! The Role of Tax Havens in International Trade with Services". CESifo Working Paper n.º 5414.
- Hebous, S. y Lipatov, V. (2014): "A Journey from a Corruption Port to a Tax Haven". *Journal of Comparative Economics*, 42, 739-754.
- Hines, J.R. (2010): "Treasure Islands". *Journal of Economic Perspectives*, 24(4), 103-126.
- Hong, Q. y Smart, M. (2010): "In Praise of Tax Havens: International Tax Planning and Foreign Direct Investment". *European Economic Review*, 54(1), 82-95.
- Johannesen, N. (2010): "Imperfect Tax Competition for Profits, Asymmetric Equilibrium and Beneficial Tax Havens". *Journal of International Economics*, 81(2), 253-264.
- Keen, M. (2001): "Preferential Regimes Can Make Tax Competition Less Harmful". *National Tax Journal*, 54(4), 757-762.
- Keen, M. y Konrad, K. A. (2013): "The Theory of International Tax Competition and Coordination", in Auerbach, A. J.; Chetty, R.; Feldstein, M. and Saez M. (eds.), *Handbook of Public Economics*, vol. 5. Amsterdam & Oxford, Elsevier, 257-328.
- Mintz, J. y Weichenrieder, A. (2010): *The Indirect Side of Direct Investment - Multinational Company Finance and Taxation*. CESifo Book Series, MIT Press.
- Schjelderup, G. (2016): "Secrecy Jurisdictions". *International Tax and Public Finance*, 23(1), 168-189.
- Sharman, J. C. (2010): "Shopping for Anonymous Shell Companies: an Audit Study of Anonymity and Crime in the International Financial System". *Journal of Economic Perspectives*, 24(4), 127-140.
- Slemrod, J. y Wilson, D. (2009): "Tax Competition with Parasitic Tax Havens". *Journal of Public Economics*, 93(11-12), 1261-1270.
- Tørsløv, T.; Wier, L. y Zucman, G. (2018): "The Missing Profits of Nations". NBER Working Papers, n.º 24701.