



Libro Refugios contra la tormenta

La lucha por la regulación fiscal global

J. C. Sharman
Cornell UP, 2006
También disponible en: Inglés

Reseña

La batalla parecía sencilla: Las superpotencias del mundo trataron de obligar a los pequeños paraísos fiscales, como las Islas Caimán, Barbados y Mauricio, a incrementar los impuestos. Sin embargo, en esta contenciosa guerra de palabras ganaron los más débiles. Después de observar el intento (que duró cuatro años) de las grandes naciones por acabar con los paraísos fiscales, J.C. Sharman escribió un estudio intrigante sobre lo que los grandes países hicieron mal y los pequeños hicieron bien. Aunque su estilo es a veces rebuscado, Sharman hace un análisis mordaz de todo lo que estuvo en juego en esa disputa, y de su sorprendente resultado. *BooksInShort* recomienda esta vigorizante historia de David y Goliat a aquellos lectores que quieran una perspectiva de las guerras fiscales en particular, y de las relaciones internacionales en general.

Ideas fundamentales

- Los paraísos fiscales internacionales cuestan a EE.UU., Alemania y otras economías importantes miles de millones en ingresos fiscales cada año.
- En 1998, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ejerció presión en los países con paraísos fiscales para reformar sus políticas.
- Se dio una guerra de palabras en cuatro frentes: problemas relacionados con la delincuencia, soberanía nacional, hipocresía y tácticas de motivos regulatorios.
- Los países europeos insistieron en la “armonización”, y fijaron tasas fiscales similares en cada país.
- EE.UU. ve los paraísos fiscales en el exterior como problemas del orden público.
- Algunos conservadores en EE.UU. creen que los países con paraísos fiscales ofrecen competencia fiscal valiosa.
- En el 2000, la OCDE publicó una lista negra de tres docenas de paraísos fiscales internacionales.
- La falta de un frente unificado de la OCDE en Europa afectó su lucha contra los paraísos fiscales.
- Suiza y Luxemburgo, paraísos fiscales originales, se rehusaron a cumplir con los mandatos de la OCDE.
- A pesar de la presión de superpotencias globales, los paraísos fiscales han salido victoriosos e intactos.

Resumen

Una batalla fiscal en la que miles de millones están en juego

Los “paraísos fiscales” o “capitales financieras internacionales” desempeñan un papel importante en los debates fiscales internacionales. A principios de los años 90, los miembros del Grupo de los Siete (G-7, ahora G-8), la Unión Europea (UE) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se dieron cuenta de que sus ingresos fiscales desaparecían a una velocidad alarmante porque los inversionistas huían a pequeños países con leyes fiscales favorables. En EE.UU. solamente, los ingresos fiscales anuales se redujeron a alrededor de US\$70 mil millones. Las economías importantes perdieron cientos de miles de millones de dólares de impuestos a capitales financieras en el exterior.

“Las cantidades que están en juego son enormes ... cientos de miles de millones de dólares de ingresos fiscales y billones de dólares de inversión”.

Entre 1998 y el 2004, los países desarrollados exhortaron a los paraísos fiscales a ser menos atractivos. Sorprendentemente, las pequeñas naciones lograron esquivar a las grandes, una de las raras veces en que los Estados más débiles se imponen a las superpotencias. Las naciones desarrolladas, con la OCDE como guía, describían

a los paraísos fiscales como guaridas de dudosa actividad y argumentos sucios de venta. Los centros financieros en el exterior contestaron que las intimidantes superpotencias los acusaban injustamente y pisoteaban su poder soberano de toma de decisiones como Estados independientes.

“La lucha entre gobernantes y gobernados sobre la recaudación de impuestos ... ha sido una de las batallas más largas y más intensas de la historia universal”.

En la guerra en contra de los infractores a la ley tributaria, las relaciones públicas se convirtieron en el arma primordial de la OCDE. El primer aldabonazo se dio en junio del 2000, cuando publicó una lista negra de 35 naciones identificadas como paraísos fiscales, que incluía a Aruba, Barbados, Belice, Islas Vírgenes británicas, Gibraltar, Isla de Man, Liberia, Lichtenstein, Mónaco, Montserrat, Panamá, Santa Lucía e Islas Vírgenes de EE.UU. Estos pequeños Estados – en su mayoría, antiguas colonias pobres de naciones desarrolladas – inmediatamente se opusieron a la etiqueta “paraíso fiscal”, y estipularon que “centro financiero internacional” era menos peyorativo. Como presagio de problemas por venir, la OCDE propuso una “lista de la vergüenza” sin gran apoyo. El entonces Secretario del Tesoro, Lawrence Summers, apoyó sacar a la luz pública la lista de paraísos fiscales para debilitar la confianza de los inversionistas y presionar a esos paraísos a cambiar sus tasas fiscales. Después de que los Demócratas perdieron la Casa Blanca en el 2000, la OCDE vio que al Secretario del Tesoro del presidente George Bush, Paul O’Neill, no le interesaba atacar a los paraísos fiscales, pues pensaba que éstos desempeñaban la importante tarea de promover la competitividad entre gobiernos y opciones de los inversionistas.

Una serie vertiginosa de tácticas para la evasión de impuestos

El Caribe está lleno de centros financieros internacionales, pero los pequeños países tropicales no son las únicas naciones que atraen a inversionistas por sus bajas tasas fiscales. Los paraísos fiscales originales están en Europa. Andorra y Mónaco no gravan impuestos sobre la renta personales ni corporativos. Suiza es famosa por sus leyes de confidencialidad bancaria. Los contribuyentes también llevan su dinero a Luxemburgo, Lichtenstein y Gibraltar. Básicamente, las tácticas para la evasión de impuestos permiten a la gente tener domicilios fiscales libres de impuestos en sitios como Barbados y Mónaco. Los centros financieros en el exterior ofrecen una serie vertiginosa de servicios, como fideicomisos que separan a la gente rica de su dinero. Por ejemplo, los Fideicomisos de Protección de Activos, que empezaron en las Islas Cook en 1984 y ahora están disponibles en otros sitios, permiten proteger los fondos contra acreedores, adversarios legales o excónyuges. Sólo el beneficiario que aparece en la cuenta – una entidad que puede o no ser el inversionista inicial – puede legalmente acceder al tesoro. Esos fideicomisos permiten a los cuentahabientes “disfrutar los beneficios de la riqueza, y ser pobres legalmente”.

“Los paraísos fiscales permiten a los individuos adinerados, a menudo celebridades ... un domicilio libre del impuesto sobre la renta”.

Las corporaciones evaden impuestos con una oficina matriz en algún paraíso fiscal. Al desviar los ingresos a Estados con bajos impuestos, como Barbados y Bermuda, las compañías reducen sus costos fiscales. Las empresas financieras pueden tener fondos de cobertura y fondos de inversión en el exterior para evadir impuestos, y los empleadores tienen ventajas fiscales al mover sus fondos de pensiones a paraísos fiscales. Las compañías también pueden ocultar activos que tienen pérdidas para evadir la responsabilidad legal. Cuando proliferaron las tácticas legales para la evasión de impuestos en los 90, tanto las grandes potencias europeas como Estados Unidos decidieron atacar los paraísos fiscales, aunque por razones distintas. Las naciones europeas esperaban que el resto del mundo fijara una tasa fiscal uniforme, una norma conocida como “armonización”. Alemania, Francia, Italia y Bélgica sostenían que así se crearían reglas de juego equitativas. Alemania, que en ese entonces tenía la tasa fiscal corporativa más alta, calculó que perdía alrededor de US\$12 mil millones en recaudación de impuestos anualmente, ya que los alemanes transferían su dinero a cuentas libres de impuestos en países como Austria y Luxemburgo. Algunos paraísos fiscales en Europa incluso podían sentenciar a los banqueros a prisión por divulgar las identidades de los depositantes. Las principales naciones europeas y los centros financieros redujeron drásticamente sus tasas fiscales e impusieron leyes de confidencialidad para atraer capital.

“Tanto en sustancia como en proceso, los paraísos fiscales generalmente ganaron, y la OCDE generalmente perdió”.

Estados Unidos, por otra parte, atacó los paraísos fiscales desde una perspectiva de orden público, porque los narcotraficantes los usaban para ocultar ganancias ilegales. Estados Unidos buscó la transparencia y apertura como armas contra las drogas y, después, contra el terrorismo. La acusación de que los paraísos fiscales se beneficiaban de la delincuencia y el terrorismo demostró ser el argumento más fuerte en su contra.

La guerra de palabras

Hace unas décadas, las superpotencias globales habrían usado tácticas de mano dura, como fuerzas militares o bloqueos económicos, para obligar a los pequeños Estados a incrementar las tasas fiscales. Antes de la Segunda Guerra Mundial, la marina de guerra de los países poderosos rutinariamente hacía uso de la fuerza para obtener lo que quería de naciones más débiles. Por ejemplo, ejerció esa “diplomacia de cañonera” para que Latinoamérica y los países mediterráneos orientales pagaran su deuda. Después de la Segunda Guerra Mundial, la nueva “norma” internacional estipuló que la diplomacia de cañonera era sucia y recordaba los días del imperialismo de mano de hierro. En un mundo más amable y moderado, en el que las palabras son el arma principal, a los países pequeños les va bien.

“A pesar del fracaso de la OCDE para alcanzar sus [metas], la lista negra fue suficiente para inducir a la mayoría de los estados listados a aceptar una serie de reformas reguladoras mucho más modesta, y ayudó así a la OCDE a evitar el fracaso total”.

A falta de acción militar o sanciones económicas, los países desarrollados hicieron la guerra a los paraísos fiscales con retórica – un arma imperfecta para las grandes naciones, pero perfectamente adecuada para las pequeñas. Después de todo, las Antillas holandesas, las Islas Caimán o Mauricio apenas podrían luchar contra ataques navales o bloqueos económicos: todos son iguales en los conflictos retóricos. Como resultado, la batalla de 1998 al 2002 sólo dio pequeñísimas victorias a las grandes potencias. Las Bahamas, las Antillas holandesas, las Islas Caimán y Panamá accedieron a compartir información con el Servicio de Impuestos Internos de EE.UU., con la importante advertencia de que éste no podía compartir esa información con terceros. Barbados, las Maldivas y Tonga negociaron exitosamente su salida de la lista de infractores sin sacrificar nada a cambio. La guerra retórica se peleó en cuatro frentes:

- **Delincuencia** – A medida que la guerra de palabras se acaloraba a fines de los años 90, las superpotencias acusaron a los paraísos fiscales de ocultar ganancias ilegales de los narcotraficantes colombianos y la mafia rusa. Decían que en los paraísos fiscales los ricos podían evadir ilegalmente los impuestos de sus países. Aun así, los países pequeños tuvieron quien los defendiera. En el 2001, el Sector Negro del Congreso escribió al Secretario O’Neill para decir que

- los paraísos fiscales eran ya más eficaces para encontrar lavado de dinero. Después de los ataques del 11 de septiembre del 2001, las grandes potencias incrementaron la retórica y acusaron a los paraísos fiscales de albergar dinero terrorista. Un informe de la ONU los acusó de “apostar por el flujo internacional de dinero ilegal”. Después del 11 de septiembre, la confidencialidad bancaria pasó de moda. El dinero terrorista se convirtió en una útil arma retórica de las grandes naciones, aunque la dificultad de distinguir entre la competitividad fiscal legal de impuestos y el dinero oculto de delincuentes complicaba la discusión.
- **Soberanía nacional** – La OCDE se arriesgó a parecer intimidante para obligar a los debiluchos a obedecer. Después de todo, cada país tiene el derecho de fijar sus propias tasas y políticas fiscales. La OCDE dijo diplomáticamente que no quería “dictar” las normas de otras naciones, pero uno de sus funcionarios sénior, Jeffrey Owens, decía con frecuencia que los paraísos fiscales podían proteger mejor su soberanía si incrementaban sus tasas fiscales. Decía que, al ofrecer menores tasas fiscales, las pequeñas naciones entraban a una “carrera hacia abajo” que ponía en peligro su salud fiscal, aunque pensaran que se beneficiaban. La OCDE apeló al sentido de justicia de los paraísos fiscales, al aseverar que, así como los Estados soberanos no deben declarar la guerra cuando quieran, tampoco deben hacer caso omiso de la comunidad internacional cuando fijan sus políticas fiscales. Los paraísos fiscales respondieron con firmeza. Un representante de las Islas Caimán acusó a la OCDE de “diplomacia de cañonera” y de pensar que “el poder hace la fuerza”. Paradójicamente, como muchos paraísos fiscales, las Islas Caimán tienen vínculos coloniales con sus antiguos capataces imperiales. Muchos son antiguas colonias de Gran Bretaña (Anguila, Bermuda, las Islas Caimán y Montserrat, entre otras) y de Holanda (Aruba y las Antillas holandesas). Los paraísos fiscales ganaron el debate de la soberanía; Suiza y Luxemburgo defendieron a los pequeños países que se decían víctimas de tácticas represivas.
 - **Inconsistencia** – Suiza y Luxemburgo demostraron la debilidad de la OCDE en otro frente. Para que la OCDE mantuviera su autoridad moral, debía presentar un frente unido. Pero Suiza y Luxemburgo tenazmente se rehusaron a cambiar sus políticas fiscales. Esta “moralidad selectiva” europea pareció hipócrita a los paraísos fiscales. Otros ejemplos menos evidentes salieron a luz. Irlanda redujo drásticamente sus tasas fiscales para atraer inversión. El estado de Delaware mantuvo sus leyes fiscales a favor de las corporaciones. Los paraísos fiscales también encontraron inconsistente la acusación de “competitividad fiscal nociva”. Se preguntaban: ¿Cómo podía la competitividad ser repentinamente nociva para las naciones que promovían el capitalismo de libre mercado? A los derechistas no les gustaba decir que la competitividad fiscal era “nociva”. O’Neill sostuvo que los gobiernos, como las compañías, necesitaban la competitividad para mantenerse bajo control. La Cámara de Industria y Comercio de Australia también criticó el sesgo de la OCDE contra la competitividad fiscal. La OCDE perdió en este frente, y Owens incluso aceptó que las leyes fiscales uniformes y globales permitirían a EE.UU. generar más ingresos sin subir los impuestos.
 - **Discusión de rigor** – La OCDE se quedó atrapada en sus propios ideales sobre el debate público. No quería declarar una guerra de palabras al dar la impresión de que ya se había llegado a un acuerdo o que no se escucharía a la otra parte. Se sentía obligada a jugar limpio. Actuó como un socio perfecto en el debate, con la intención de tener un diálogo tranquilo, y facilitó el juego a los paraísos fiscales, que tenían mucho más que ganar de ese enfoque que las superpotencias. En una guerra tan caballerosa, los estados pequeños podían acusar al otro bando de tácticas “coercitivas” y “mandatos” y quejarse de la presión “unilateral” de las superpotencias. Triunfaron. La OCDE, en su afán de no ser ni amigable ni de mano dura, alcanzó muy pocas metas.

Para las naciones poderosas, una derrota pública

Sorprendentemente, los pequeños Estados ganaron la batalla. El cabildeo corporativo potencialmente poderoso no desempeñó ningún papel, a pesar de las grandes ventajas fiscales que disfrutaban en los centros financieros del exterior. En EE.UU., un grupo del libre mercado, se opuso con éxito al plan de la OCDE. El pequeño Centro para la Libertad y la Prosperidad – con la ayuda de asesores conservadores – ayudó a presionar al gobierno de Bush contra el plan de la OCDE. Desde la izquierda, el Sector Negro del Congreso defendió a las naciones caribeñas. La OCDE sólo obtuvo una ventaja mínima; sufrió la derrota pública ante los paraísos fiscales que atacaba. Falló en su intento por conseguir que tres docenas de centros financieros adoptaran leyes fiscales uniformes, aunque, al atacar su reputación, los obligó a hacer algunas pequeñas concesiones. La obstinación de Suiza y Luxemburgo siguió sabotajeando el plan de la OCDE. En un intento de integración, la OCDE aceptó la “cláusula de la Isla de Man”, que declaraba que ningún paraíso fiscal debía reformar sus políticas fiscales antes de que cada miembro de la OCDE lo hiciera. Como Suiza y Luxemburgo se opusieron, el acuerdo no tenía fuerza alguna. El arma principal de la OCDE siguió siendo su lista negra. Después de publicar la lista de paraísos fiscales en el 2000, publicó en el 2002 una lista más corta de “paraísos fiscales no cooperadores”. Esto tuvo un precio muy alto para las naciones de la lista negra. El ataque a su reputación causó que algunos inversionistas y corporaciones se llevaran su dinero a otro lado.

Sobre el autor

J.C. Sharman es conferencista sénior sobre gobierno y relaciones internacionales en la Universidad de Sydney. También escribió *Repression and Resistance in Communist Europe*.
