

¿ACABARÁN ALGÚN DIA LOS ESCÁNDALOS FISCALES?

Oxfam presenta un plan de cinco medidas para construir un sistema fiscal global más justo

Cuando las grandes empresas y las personas más ricas eluden sus responsabilidades fiscales utilizando paraísos fiscales, es el resto de la ciudadanía, y sobre todo las personas en mayor situación de pobreza, quienes terminan pagando por ello. Los *Mauritius Leaks* desvelan que los paraísos fiscales no solo siguen existiendo, sino que están prosperando, a pesar de las promesas de los Gobiernos para controlar la evasión y elusión fiscal. Este informe presenta cinco medidas que los Gobiernos pueden adoptar para abordar la evasión y elusión fiscal, poner fin a la era de los paraísos fiscales y acabar con la carrera a la baja en la fiscalidad empresarial.

LOS PARAÍOS FISCALES ESTÁN EXACERBANDO LA CRISIS DE DESIGUALDAD EN ÁFRICA

Los *Mauritius Leaks*¹ revelan cómo algunas empresas multinacionales abusan de los límites del sistema para reducir su factura fiscal, privando así a varios países pobres de África de unos ingresos fiscales vitales que les corresponden y que necesitan para invertir en sanidad, educación, agricultura y sus mercados laborales. Al permitir que las multinacionales y las personas más ricas paguen menos impuestos de los que les corresponden, paraísos fiscales como Mauricio están exacerbando la crisis de desigualdad del continente africano.

Se estima que los países en desarrollo pierden 100 000 millones de dólares al año de ingresos fiscales debido a la evasión y elusión fiscal de las grandes empresas, e incluso más debido a la competencia fiscal entre países tan nociva.

A pesar de la dificultad para recabar datos fiables, el grupo de investigación New World Wealth (que publica el informe sobre riqueza *AfrAsia Bank Africa Wealth Report*) afirma que es probable que los millonarios y milmillonarios africanos oculten hasta tres cuartas partes de su riqueza en jurisdicciones *offshore*.² Como consecuencia de ello, se estima que los países africanos pierden 14 000 millones de dólares al año de ingresos fiscales.³

La evasión y elusión fiscal, así como los incentivos fiscales ineficientes, drenan miles de millones de dólares de los países africanos que van a parar a las arcas de grandes multinacionales. Se estima que la región de África del Oeste pierde cerca de 9600 millones de dólares al año por la aplicación de dichos incentivos,⁴ cantidad suficiente para construir en la región 100 hospitales modernos adecuadamente equipados al año. Los incentivos fiscales a las empresas consisten en deducciones fiscales ofrecidas por los Gobiernos con el principal objetivo de atraer la inversión. No obstante, los datos demuestran que tales incentivos reducen considerablemente los ingresos fiscales de los países cuando en la práctica no son realmente necesarios para atraer inversión extranjera.⁵

¿ES MAURICIO UN PARAÍSO FISCAL?

En 2016, las investigaciones de Oxfam identificaron a Mauricio como uno de los 15 paraísos fiscales más agresivos del mundo para las prácticas empresariales.⁶ Mauricio se ganó un puesto en la lista de Oxfam al facilitar los mecanismos más extremos de elusión fiscal empresarial, contribuyendo a la carrera a la baja en la fiscalidad empresarial. La Tax Justice Network Africa afirmó que Mauricio es “uno de los paraísos fiscales empresariales más corrosivos para los países africanos”.⁷

Mauricio se ha erigido en la plataforma de inversión *offshore* de África más atractiva al ser utilizada para que empresas internacionales desvíen millones de dólares que deberían ser recaudados como ingresos fiscales en países africanos de renta baja. En las tres décadas que han pasado desde que estas islas se convirtieron en un paraíso fiscal, Mauricio ha tejido una elaborada red de convenios tributarios bilaterales, sobre todo con un gran número de países africanos. El objetivo de dichos convenios es evitar la “doble imposición” y distribuir los derechos fiscales entre los dos países signatarios. No obstante, firmar convenios con Mauricio u otros paraísos fiscales conlleva un elevado precio para los países en desarrollo: a menudo estos acuerdos protegen más los intereses de los países desarrollados, y son utilizados por grandes empresas para así trasladar sus beneficios a países de baja o nula tributación.⁸

Según el Presidente de Senegal Macky Sall, el convenio de doble imposición firmado con Mauricio en 2002 ha costado a Senegal más de 250 millones de dólares en ingresos fiscales. Senegal podría considerar ahora la revisión de dicho convenio (uno de tantos convenios tributarios injustos que privan a países pobres africanos de miles de millones de dólares de ingresos fiscales).

En marzo de 2019, un tribunal keniano anuló y declaró anticonstitucional un convenio tributario que estaba vigente entre Kenia y Mauricio. El fallo del tribunal sentó un nuevo precedente, no solo para Kenia sino para otros países africanos, y constituyó un gran paso adelante para promover una arquitectura tributaria que contribuya a erradicar la evasión y elusión fiscal y a ampliar la base fiscal nacional.

Mauricio no cumple con los criterios de la Unión Europea establecidos para elaborar la lista negra de paraísos fiscales europea. Por ello, la UE ha mantenido a Mauricio en la “lista gris”⁹ quien se comprometió a abolir el denominado “régimen tributario preferente”, que permitía a empresas extranjeras operar desde Mauricio para así declarar allí el grueso de sus beneficios y reducir enormemente su factura

fiscal. Sin embargo, Mauricio introdujo posteriormente nuevas normativas que permiten a las grandes empresas tributar únicamente por el 20% de sus ingresos extranjeros, lo que deja el 80% restante completamente libre de impuestos. Teniendo en cuenta que el tipo efectivo en el impuesto empresarial en Mauricio es del 15%, estas nuevas medidas recortan dicho tipo hasta solo un 3%.

Los Gobiernos de la UE no aceptaron los cambios realizados por Mauricio. En la reunión de ministros de finanzas de la UE celebrada en febrero de 2019, los ministros afirmaron que las reformas adoptadas eran insuficientes, y que las nuevas normativas eran “potencialmente nocivas”. Por lo tanto, decidieron mantener a Mauricio en su lista gris de paraísos fiscales, dando de plazo al país hasta finales de 2019 para que reforme sus regímenes fiscales, algo a lo que Mauricio se ha vuelto a comprometer.

A pesar de estar incluido en la lista gris de la UE de paraísos fiscales, Mauricio sigue facilitando que las multinacionales eludan impuestos, lo que perjudica seriamente a otros países y contribuye a aumentar la desigualdad.

Además, los Gobiernos de la UE también han dado carta blanca a muchos otros paraísos fiscales,¹⁰ a pesar de que las reformas que han acometido para salir de la lista de paraísos fiscales de la UE son ineficaces o incluso nocivas. A su vez, los criterios que aplica la UE para identificar paraísos fiscales y los procesos de evaluación de los países son demasiado laxos, lo que pone en entredicho la credibilidad del proceso de elaboración de la lista negra en su totalidad.

POBREZA Y DESIGUALDAD EN MAURICIO

El crecimiento económico que ha experimentado Mauricio la última década hace que a menudo se cite al país como caso de éxito en África. No obstante, una gran parte de este crecimiento es atribuible al papel que desempeña Mauricio como uno de los paraísos fiscales más agresivos del mundo, mientras priva a otros países africanos de millones de dólares de ingresos fiscales. Al mismo tiempo, según un reciente informe del Banco Mundial, la desigualdad entre la población de Mauricio ha “aumentado considerablemente” a lo largo de los últimos 15 años, “poniendo en peligro las condiciones en las que viven las personas más pobres”. En concreto, las mujeres se han beneficiado en menor medida de dicho crecimiento, ya que tan solo el 57% de las mujeres en edad activa formaba parte de la fuerza laboral en 2015, y las trabajadoras del sector privado cobran cerca de un 30% menos que los hombres, en promedio.¹¹ Abordar de manera efectiva los paraísos fiscales es una cuestión clave para la defensa de los derechos de las mujeres y de la igualdad de género.¹²

TRASLADO DE BENEFICIOS HACIA PARAÍOS FISCALES

El escándalo de los *Mauritius Leaks* ha sacado a la luz que una de las numerosas maneras mediante las que una empresa puede eludir el pago de impuestos es trasladando sus beneficios a través de préstamos intragrupo o financiando su deuda. Una multinacional crea una empresa en un paraíso fiscal como Mauricio, y procede a realizar “préstamos artificiales” desde dicha empresas a otras de su grupo. La empresa que recibe el préstamo está ubicada en un país con una mayor

carga fiscal, y paga intereses a la empresa ubicada en el paraíso fiscal, los cuales son deducibles al declarar el impuesto empresarial. De esta manera, cuanto mayor sea el préstamo asumido por una empresa ubicada en un país con impuestos más altos, más intereses pagará, lo que permite reducir la factura fiscal en el país donde se produce el beneficio económico. Los autores del informe *The Missing Profits of Nations*, publicado en 2018,¹³ calcularon que, en 2015, las multinacionales trasladaron cerca de 600 000 millones de dólares de beneficios extranjeros a paraísos fiscales. En Mauricio, los pagos por intereses de préstamos tributan a tan solo el 3%. Mauricio también ha firmado convenios tributarios muy agresivos e injustos con algunos países de África y Europa, lo que permite a algunas grandes empresas minimizar aún más su factura fiscal.

Un informe de Finance Uncovered publicado en 2015 revelaba cómo MTN, una de las principales operadoras de telefonía móvil en África, efectuaba grandes pagos desde Uganda, Costa de Marfil y Nigeria a una de sus empresas ubicada en Mauricio. MTN negó haber cometido ninguna irregularidad, y aludió a los convenios firmados con las autoridades pertinentes de los países implicados.¹⁴

Los paraísos fiscales como Mauricio distorsionan el funcionamiento de la economía global.¹⁵ Estudios recientes apuntan a que cerca del 40% de la inversión extranjera directa (IED), unos 12 billones de dólares, es totalmente artificial: consiste en inversiones financieras a través de empresas pantalla en paraísos fiscales, sin que tenga lugar ningún tipo de actividad económica real.¹⁶ En conjunto, los préstamos de empresas que llegan al continente africano desde 10 paraísos fiscales, entre ellos Mauricio, ascienden a 80 000 millones de dólares. Esto significa que 1 de cada 6 dólares de inversión extranjera que llega a África es, en realidad, una deuda fiscal generada desde un paraíso fiscal.

PRÉSTAMOS DE EMPRESAS DESDE 10 PARAÍOS FISCALES A PAÍSES AFRICANOS

a finales de 2017

BERMUDAS	6 mil millones de \$
ISLAS VÍRGENES BRITÁNICAS	3 mil millones de \$
ISLAS CAIMÁN	Mil millones de \$
HONG KONG	9 mil millones de \$
LUXEMBURGO	3 mil millones de \$
MAURICIO	12 mil millones de \$
PAÍSES BAJOS	28 mil millones de \$
SINGAPUR	Mil millones de \$
SUIZA	9 mil millones de \$
EMIRATOS ÁRABES UNIDOS	9 mil millones de \$

**LOS PRÉSTAMOS
PROCEDENTES DE
10 PARAÍOS
FISCALES SUMAN
MÁS DE
80 000 MILLONES \$**

**1 DE CADA 6 \$ DE INVERSIÓN
EXTRANJERA QUE LLEGA A ÁFRICA ES
EN REALIDAD UN PRÉSTAMO DESDE
ALGÚN PARAÍSO FISCAL**

EL PLAN DE OXFAM DE CINCO MEDIDAS PARA CONSTRUIR UN SISTEMA TRIBUTARIO GLOBAL MÁS JUSTO

Las grandes empresas y las personas más ricas, gracias al papel que juegan los paraísos fiscales, siempre irán un paso por delante a menos que los Gobiernos pasen de las palabras a la acción a la hora de abordar los vacíos y artimañas fiscales, y tengan la voluntad política necesaria para reformar la arquitectura fiscal global.

Los intentos previos de reformar el sistema fiscal internacional han buscado subsanar los vacíos que este presenta, con escaso éxito. Como resultado, las multinacionales pagan menos impuestos que antes de la crisis económica global de 2008, y siguen trasladando hasta el 40% de sus beneficios internacionales a paraísos fiscales.¹⁷

La nueva ronda de negociaciones sobre el sistema fiscal internacional (BEPS 2.0)¹⁸ que está ahora en marcha tiene el potencial de lograr una serie de reformas profundas necesarias para garantizar que el actual sistema fiscal internacional, diseñado hace un siglo, se adapte a las cada vez más digitalizadas economías del siglo XXI.

Si los Gobiernos aprovechan la oportunidad, estas negociaciones podrían cambiar considerablemente las reglas fiscales que se aplican a las multinacionales (y no solo a los gigantes tecnológicos). Este proceso podría poner fin a la era de los paraísos fiscales empresariales y acabar con la nociva carrera a la baja en la fiscalidad empresarial. Supondría el comienzo de una nueva era marcada por una mayor justicia fiscal en la que los países pobres pueden recaudar los impuestos empresariales que les corresponden, y disponer así de la financiación necesaria para abordar la pobreza y la desigualdad.

El plan de cinco medidas de Oxfam para construir un sistema tributario más justo incluye las siguientes recomendaciones a los Gobiernos:

- 1. Acordar un nuevo conjunto de normas fiscales en la ronda de negociaciones liderada por la OCDE y el G20 para garantizar que el régimen fiscal aplicable a las grandes empresas sea justo.** Esto debería incluir la adopción de un impuesto mínimo a nivel mundial sobre los beneficios empresariales. Los países deben garantizar que este tipo impositivo mínimo se fije a un nivel ambicioso y se aplique en todos los países, sin excepción. Esto acabaría también con la competencia fiscal entre países, tan perjudicial, y desincentivaría las prácticas de traslado de beneficios hacia paraísos fiscales. Sería el punto final al funcionamiento de estos territorios. Supondría el comienzo de una nueva era marcada por una mayor justicia fiscal en la que los países pobres pueden recaudar los impuestos empresariales que les corresponden, y disponer así de la financiación necesaria para abordar la pobreza y la desigualdad. Se estima que los países en desarrollo pierden 100 000 millones de dólares al año en ingresos fiscales debido a la evasión y elusión fiscal de las grandes empresas, e incluso más debido a la dañina competencia fiscal entre países.
- 2. Los países en desarrollo no deberían renunciar a sus derechos fiscales.** Muchos de los convenios acordados entre países desarrollados y en desarrollo contienen cláusulas fiscales injustas para estos últimos. Los convenios fiscales son acuerdos entre dos países que determinan, entre otras cosas, cuál de los dos países posee los derechos fiscales sobre empresas transnacionales. Los convenios tributarios entre países de renta baja y alta suelen conceder injustamente más derechos fiscales al país de renta alta, lo que permite que se produzca un flujo de dinero sin gravar de países en desarrollo a países de renta alta. Varios de estos convenios permiten que las multinacionales no paguen ciertos tipos de impuestos en ningún país. Los países ricos tienen la responsabilidad de que se aplique una fiscalidad justa a sus inversiones y a los proyectos que financian. Los Gobiernos de los países en desarrollo pueden evitar la erosión de su base imponible si revisan o invalidan los convenios tributarios que han firmado, introducen retenciones fiscales¹⁹ en fuente y aplican sólidas normas que impidan abusos fiscales.²⁰
- 3. Acabar con la opacidad en la información financiera de las grandes empresas asegurando que todas las multinacionales publiquen informes financieros en todos los países en los que tengan actividad económica.** La actual iniciativa de la OCDE de presentación de informes país por país es

insuficiente, ya que no abarca todas las multinacionales ni las obliga a que hagan públicos sus informes financieros. Como consecuencia de ello, los países pobres no tienen acceso a la información necesaria para realizar análisis de riesgos sobre quienes abusan del sistema. Estaba previsto que este año se acordaran en Europa avances para la presentación y publicación de informes país por país sobre información financiera de las grandes empresas (el llamado reporte país por país o *country by country* público), pero ciertos Estados miembros de la UE como Alemania, Irlanda y Luxemburgo han bloqueado la propuesta. Las instituciones financieras de desarrollo solo deberían invertir en aquellas empresas que hayan adoptado políticas fiscales responsables, como la publicación de informes financieros en todos los países en los que tengan actividad económica.

4. **Acordar una lista negra mundial de paraísos fiscales basada en una serie de criterios objetivos y exhaustivos, y adoptar medidas y sanciones efectivas para limitar su uso.** Los Gobiernos todavía no se han puesto de acuerdo en la elaboración de una lista mundial objetiva de paraísos fiscales. La OCDE y el G20 publicaron una ridícula lista negra en julio de 2017 en la que solo aparecía Trinidad y Tobago. La lista de la UE, si bien es más completa, excluye a paraísos fiscales europeos como los Países Bajos e Irlanda.
5. **Fortalecer la gobernanza fiscal a nivel mundial a través de la creación de un organismo fiscal mundial en el que todos los países puedan colaborar en pie de igualdad para garantizar que el sistema fiscal global defienda el interés de todos los países.** La nueva ronda de negociaciones sobre el sistema fiscal internacional (BEPS 2.0) constituye una oportunidad histórica para poner fin a la agresiva competencia fiscal entre países y a la elusión fiscal, así como para construir un sistema fiscal más justo que beneficie al conjunto de la población, y no solo a una minoría privilegiada. Incluso si la nueva ronda de negociaciones da buenos resultados, es necesario que exista un organismo fiscal más inclusivo para supervisar la gobernanza fiscal a nivel mundial en cuestiones fiscales internacionales y para fortalecer la cooperación fiscal global.

NOTAS

- 1 Mauritius Leaks es una investigación mundial llevada a cabo por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ). Para más información, consultar: <https://www.icij.org/investigations/mauritius-leaks/>
- 2 AfrAsia Bank (2018). The AfrAsia Bank Africa Wealth Report 2018. Johannesburg: New World Wealth, p.13. <https://enterprise.press/wp-content/uploads/2018/09/africa-wealthreport-2018.pdf>
- 3 G. Zucman (2015). The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens. Tables and figures accessed at: <http://gabriel-zucman.eu/hidden-wealth/>
- 4 Para más información sobre África del Oeste, consultar C. Hallum y K.W. Obeng (2019). The West Africa Inequality Crisis: How West African governments are failing to reduce inequality, and what should be done about it. Oxfam and Development Finance International. <http://dx.doi.org/10.21201/2019.4511>. The Commitment to Reducing Inequality Index measures, compares and ranks West African governments' commitment on 3 pillars: public spending, taxation, and labour markets.
- 5 FMI (2015). Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment. IMF Staff Report. <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/101515.pdf>
- 6 Esmé Berkhout (2016). *Guerras fiscales: la carrera a la baja en la fiscalidad empresarial*. Oxfam. <https://www.oxfam.org/es/informes/guerras-fiscales-la-carrera-la-baja-en-la-fiscalidad-empresarial>
- 7 Tax Justice Network Africa (2019). UAE and Mauritius are the Most Corrosive Corporate Tax Havens Against African Countries. https://taxjusticeafrica.net/wp-content/uploads/2019/05/TJNA-Press-release_UAE-and-Mauritius_Tax-Haven-Index.pdf
- 8 Consultar el informe de Oxfam "Pulling the Plug: How to Stop Corporate Tax Dodging in Europe and Beyond" (2015). https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bn-pulling-plug-corporate-tax-eu-190315-en.pdf
- 9 La lista negra de la UE incluye países que no abordaron las deficiencias existentes en sus leyes o políticas fiscales siguiendo los criterios de la UE. La lista gris incluye aquellos países que se han comprometido a mejorar su transparencia fiscal.
- 10 Consultar J. Langerock (2019). *Vía libre: cómo la UE está a punto de dar carta blanca a los paraísos fiscales más agresivos del mundo*. Oxfam. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620625/bn-off-the-hook-eu-tax-havens-070319-es.pdf>
- 11 Banco Mundial (2018). Addressing Inequality through More Equitable Labor Markets in Mauritius. <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/03/26/addressing-inequality-through-more-equitable-labor-markets-in-mauritius-world-bank-report>
- 12 W. Fitzgibbon (2017, 7 November). Tax Haven Mauritius' Rise Comes at the Rest of Africa's Expense. International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ). <https://www.icij.org/investigations/paradise-papers/tax-haven-mauritius-africa/>
- 13 T.R. Tørsløv, L.S. Wier y G. Zucman (2018). The Missing Profits of Nations. NBR Working Paper No. 24701. <https://www.nber.org/papers/w24701>
- 14 Para más información, consultar E. Berkhout (2016). *Guerras fiscales*. Op. cit
- 15 P. Wintour (2016, 9 May). Tax havens have no economic justification, say top economists. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2016/may/09/tax-havens-have-no-economic-justification-say-top-economists>
- 16 J. Damgaard, T. Elkjaer and N. Johannesen (2018). Piercing the Veil. *Finance & Development*, Vol. 55, No. 2. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2018/06/inside-the-world-of-global-tax-havensand-offshore-banking/damgaard.pdf>
- 17 T. R. Tørsløv, L. S. Wier y G. Zucman (2018). The Missing Profits of Nations. Working Paper 24701, National Bureau of Economic Research. <https://gabriel-zucman.eu/files/TWZ2018.pdf>
- 18 Para más información sobre BEPS 2.0, consultar el informe de Oxfam Tax revolution? https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/tax_revolution_-_oxfam_briefing_-_7_june_2019.pdf
- 19 Algunos países imponen a las empresas y los no residentes retenciones fiscales sobre los intereses, los dividendos y los royalties a fin de proteger su base imponible frente a la elusión fiscal.
- 20 Las normas para evitar abusos fiscales permiten a los países disuadir o prevenir casos de elusión fiscal y esquemas tributarios abusivos.

© Oxfam Internacional, julio de 2019

Este documento ha sido escrito por Johan Langerock y Susana Ruiz Rodríguez. Oxfam agradece la colaboración de Kwesi Obeng y Joab Okanda en su elaboración. Oxfam mostrar un agradecimiento especial a Annie Thériault por su contribución a la edición del texto. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, póngase en contacto con advocacy@oxfaminternational.org

Traducido del inglés por Alberto Sanz Martins y revisado por Susana Ruiz Rodríguez y Miguel Alba Ruiz Morales

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 19 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza. Para más información, escriba a cualquiera de las organizaciones o visite la página www.oxfam.org.

Oxfam Alemania (www.oxfam.de), Oxfam América (www.oxfamamerica.org), Oxfam Australia (www.oxfam.org.au), Oxfam-en-Bélgica (www.oxfamsol.be), Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br) Oxfam Canadá (www.oxfam.ca), Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org), Oxfam GB (www.oxfam.org.uk), Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk), Oxfam IBIS – Dinamarca (www.oxfamibis.dk), Oxfam India (www.oxfamindia.org), Oxfam Intermón (www.oxfamintermon.org), Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org), Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org), Oxfam México (www.oxfammexico.org) Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz) Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl), Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca) Oxfam Sudáfrica (www.oxfam.org.za). Miembro observador: KEDV (Oxfam Turquía).