



La enfermera Lucy Chilinda en un hospital de Lilongwe, Malawi (2007). Unos regímenes fiscales justos son esenciales para que los Gobiernos puedan garantizar los derechos de los ciudadanos a servicios básicos como la sanidad y la educación. Foto: Abbie Trayler-Smith/Oxfam

# NEGOCIOS ENTRE AMIGOS

## Por qué la reforma fiscal mundial todavía no quita el sueño a las empresas que evaden impuestos

La evasión y elusión fiscal por parte de las grandes empresas priva a los Gobiernos de miles de millones de dólares, dando lugar a un rápido aumento de la desigualdad. Las recientes medidas del G20 y la OCDE para acabar con la evasión y elusión fiscal de las empresas suponen un primer paso, pero han generado una legión de detractores que tratan de debilitarlas. Además, la mayoría de los países en desarrollo, que cada año pierden miles de millones de dólares debido a la evasión y elusión fiscal de las empresas, también han quedado excluidos de la toma de decisiones en este ámbito. No debe permitirse que los intereses comerciales prevalezcan sobre el interés general. Todos los países en desarrollo deben participar en las negociaciones, y las empresas tienen que pagar lo que les corresponde.

**EMBARGADO HASTA LAS 00:01 HORAS GMT 2 DE MAYO DE 2014**

# INTRODUCCIÓN

En 2009, para dar respuesta a la imprudencia financiera y a las turbias normativas fiscales que han sumido al mundo en la crisis financiera, los líderes del G20 proclamaron el final del secreto bancario y se comprometieron a sanear el sistema fiscal internacional. No ha sido hasta ahora, cinco años después, cuando se ha empezado a adoptar medidas significativas contra el secretismo y el fraude fiscal de las empresas.

Se ha revelado que una serie de reconocidas empresas como Apple<sup>1</sup>, Starbucks<sup>2</sup> y Barclays<sup>3</sup>, entre otras, evaden el pago de sus impuestos y defraudan al sistema. Han utilizado en demasía los sistemas fiscales artificiales y la transferencia de beneficios, registrando pérdidas en países con tipos impositivos elevados y beneficios en paraísos fiscales con tipos impositivos bajos.

Ante el malestar de la opinión pública y del déficit de los presupuestos nacionales, los Gobiernos del G20 solicitaron a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que propusiese medidas para poner freno a la “transferencia de beneficios” y a otros instrumentos utilizados por las empresas multinacionales y que erosionan la base fiscal de los Gobiernos. Actualmente, las disfunciones de la regulación y los convenios internacionales permiten a muchas empresas multinacionales pagar cuotas tributarias mínimas en relación a sus beneficios reales y evitar el pago de los impuestos que les corresponden. Si se lleva a cabo de forma adecuada, el Plan de acción frente a “la erosión de las bases fiscales y transferencia de beneficios de las multinacionales” (BEPS, por sus siglas en inglés), lanzado en 2013 por la OCDE, podría ser la oportunidad, muy necesaria, de modernizar el sistema tributario internacional y hacer que se adecúe a sus objetivos. No obstante, si no se adoptan medidas urgentes es probable que esta iniciativa reproduzca los mismos defectos que aquejan al actual sistema fiscal internacional.

El presente informe muestra cómo, al eludir sus obligaciones fiscales, las grandes empresas limitan la capacidad de los Gobiernos para hacer frente a la desigualdad, especialmente en los países en desarrollo. A su vez, pone de manifiesto cómo la legislación fiscal favorece a las empresas multinacionales, y cómo un ejército de lobbies empresariales amenaza con dominar la actual estrategia del G20 para llevar a cabo la reforma fiscal, de modo que es probable que ésta dé lugar a un nuevo sistema internacional que apenas beneficie al conjunto de los ciudadanos.

## JUSTICIA FISCAL: LA ESTRATEGIA ADECUADA PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD

En muchos países, la desigualdad económica ya ha alcanzado niveles extremos, y sigue creciendo. Si no se toman medidas al respecto, la desigualdad minará las iniciativas mundiales para erradicar la pobreza. Unos regímenes fiscales justos son fundamentales para financiar el buen funcionamiento de los Estados y para permitir a los Gobiernos cumplir con su obligación de garantizar el derecho de los ciudadanos a acceder a servicios básicos como la atención sanitaria y la educación.

Recientemente el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha defendido con firmeza la eficacia de las políticas fiscales redistributivas para reducir o contrarrestar los efectos del aumento de la desigualdad, especialmente en las economías donde los impuestos suponen un mayor porcentaje del producto interior bruto (PIB).<sup>4</sup>

Oxfam apoya la utilización de una fiscalidad y una política de gasto progresivas para reducir la desigualdad. Gravar a las empresas, y especialmente a las multinacionales de éxito, es uno de los mecanismos tributarios más progresivos. Todas las empresas deben pagar los impuestos que les corresponden de acuerdo con sus posibilidades, y no debe permitirse que eludan sus obligaciones para con las sociedades en las que operan y donde generan sus beneficios.

# 1 EMPRESAS MULTINACIONALES QUE ELUDEN SUS OBLIGACIONES FISCALES: UN PROBLEMA CRECIENTE CON REPERCUSIONES GLOBALES

Es imposible calcular la verdadera magnitud de las pérdidas económicas que sufren todos los países debido a que las multinacionales no tributan de acuerdo con sus beneficios reales. No obstante, cálculos conservadores sitúan las posibles pérdidas fiscales en miles de millones.

Es evidente que las tasas de rentabilidad del capital privado han aumentado en todos los países de la OCDE desde la década de 1980, lo cual se ha traducido en un incremento del peso de los beneficios empresariales en el conjunto de la economía. Sin embargo, la tendencia al alza de los beneficios empresariales no se ha visto acompañada por el incremento de los ingresos fiscales. De hecho, por término medio está ocurriendo lo contrario.<sup>5</sup> La OCDE también ha revelado que, de media, las multinacionales tributan a un tipo impositivo del 5%, mientras que las pequeñas empresas pagan aproximadamente un 30%.<sup>6</sup>

Esta situación se explica principalmente por dos fenómenos: por un lado, las empresas multinacionales transfieren sus beneficios o realizan operaciones transfronterizas para eludir sus obligaciones fiscales; y, en segundo lugar, los Gobiernos ofrecen a las empresas incentivos fiscales a fin de atraer la inversión extranjera. Se estima que el déficit fiscal (la deuda tributaria de las empresas que no se ha satisfecho) de los países en desarrollo asciende a 104.000 millones de dólares anuales (incluyendo los beneficios transferidos a y desde paraísos fiscales).<sup>7</sup> Además, los Gobiernos de estos países pierden aproximadamente 138.000 millones de dólares anuales por las exenciones del impuesto de sociedades legalmente establecidas.<sup>8</sup> En conjunto, con los recursos que se pierden por estas razones se podrían pagar dos veces los 120.000 millones de dólares<sup>9</sup> necesarios para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en materia de pobreza, educación y salud.

Los Gobiernos se están viendo privados de una enorme cantidad de recursos muy necesarios. A medida que disminuyen los ingresos fiscales procedentes del capital, los Gobiernos tienen solo dos opciones: recortar el gasto en ámbitos que son fundamentales para reducir la desigualdad y la pobreza o compensar el déficit elevando los impuestos de los colectivos sociales con menos recursos. En consecuencia, la riqueza se redistribuye entre los más ricos y la brecha de desigualdad aumenta.<sup>10</sup>

## PLANIFICACIÓN FISCAL AGRESIVA Y TRANSFERENCIA DE BENEFICIOS

Durante los últimos años se han unido diversos factores que debilitan la integridad del impuesto de sociedades en todo el mundo. En primer lugar, el proceso de globalización (y la liberalización financiera, de la inversión y del

comercio que le acompañan) ha cambiado el funcionamiento de las empresas. Para las empresas multinacionales ya no hay fronteras, y sin embargo los sistemas fiscales se mantienen bajo la administración o “jurisdicción” de los Gobiernos nacionales. Cada jurisdicción se caracteriza por tener distintas estructuras legislativas y diferentes objetivos políticos que o se contradicen o compiten entre sí.

Algunos países tratan de atraer a las empresas multinacionales y a los particulares ricos que quieren pagar los menos impuestos posibles reduciendo los tipos impositivos, ofreciendo vacíos legales en materia impositiva, incentivos especiales y secreto financiero para facilitar la evasión fiscal, además de impedir que se controle el fraude fiscal y de ser deliberadamente laxos en cuanto a la exacción de impuestos. Estos elementos generan una “competencia” fiscal que las empresas aprovechan para minimizar sus obligaciones fiscales.

Las empresas multinacionales que adoptan estrategias de planificación fiscal agresivas se apoyan en los desajustes y lagunas que se dan en la legislación fiscal de las distintas jurisdicciones. Las multinacionales minimizan sus aportes tributarios “haciendo desaparecer” sus beneficios imponibles mediante la transferencia de sus beneficios a actividades sujetas a tipos impositivos bajos que en principio apenas son lucrativas o rentables. Así pueden atribuir de manera artificial la propiedad de sus activos o la ubicación de sus transacciones a filiales pantalla en jurisdicciones secretas con tipos impositivos nominales bajos o inexistentes (conocidas como “paraísos fiscales”).<sup>11</sup>

Los paraísos fiscales operan a través de estructuras “vacías” que no suelen tener conexión con la ubicación o el contenido de la actividad económica de la empresa. Así, minimizan la imposición sobre los beneficios empresariales tanto en origen (donde realmente se generan los ingresos) como en destino (donde está establecido el domicilio fiscal de la sede de dichas multinacionales).<sup>12</sup> Otra de las estrategias habituales del fraude fiscal es la manipulación de los precios de transferencia, una práctica que consiste en incrementar deliberadamente el precio de las importaciones o reducir el de las exportaciones de bienes y servicios entre las filiales de una misma empresa. Aunque en teoría la manipulación deliberada de los precios de transferencia se considera una práctica ilegal de evasión fiscal, en la práctica la legislación fiscal actual permite a las empresas establecer los precios de muchos de sus bienes y servicios de forma más o menos arbitraria, de modo que es casi imposible que las autoridades tributarias de los países en desarrollo puedan cuestionarlos.

Recientemente, varias empresas de marcas reconocidas en todo el mundo han estado en el punto de mira al recibir acusaciones de evasión fiscal<sup>13</sup>. Es el caso de Apple, Amazon<sup>14</sup>, Google<sup>15</sup>, Vodafone<sup>16</sup>, Barclays, Ikea<sup>17</sup>, eBay<sup>18</sup>, Zara<sup>19</sup> y Starbucks, entre otras. En su discurso ante los líderes mundiales en el Foro Económico en Davos, el Primer Ministro británico David Cameron declaró, en lo que parece un ataque a Starbucks, que *“las empresas tienen que abrir los ojos y oler el café”, porque los consumidores ya están hartos de empresas que creen que pueden seguir evadiendo el pago de los impuestos que les corresponden o continuar vendiendo al Reino Unido y establecer acuerdos fiscales cada vez más complejos en otros países a fin de reducir al máximo su tributación.*<sup>20</sup>

El Presidente francés François Hollande declaró, antes de su reciente visita a Estados Unidos para reunirse con el Presidente Barack Obama, que *“he acordado con el Presidente [Barack] Obama que, cuando vaya dentro de unos días, trabajaremos en el ámbito de la armonización fiscal.”* Recientemente, el Gobierno francés ha tenido un enfrentamiento con el gigante de Internet Google a propósito de la planificación fiscal de la empresa en Francia. El Gobierno

francés reclama a Google el pago de impuestos por valor de 1.000 millones de dólares. “*Esto no es aceptable y es la razón de que debemos garantizar, tanto a nivel europeo como mundial, que la optimización fiscal se pone en entredicho.*”<sup>21</sup>

Los líderes políticos han empezado a declarar públicamente su intención de atacar la evasión fiscal de las empresas, pero aún está por ver si estas palabras van seguidas de medidas reales.

## LOS PAÍSES EN DESARROLLO SON LOS MÁS PERJUDICADOS POR EL FRAUDE FISCAL DE LAS EMPRESAS

En 2013, Kofi Annan dirigió a los países ricos el siguiente mensaje: “*Si una empresa evade impuestos o transfiere el dinero a cuentas en terceros países, nuestro continente pierde ingresos, lo cual repercute en las vidas de mujeres y niños. De hecho, en ciertas situaciones es como quitarle la comida a los pobres*”.<sup>22</sup>

La pérdida de ingresos generada por la evasión fiscal de las empresas perjudica en mayor medida a las economías más pobres, ya que los ingresos procedentes del impuesto de sociedades constituyen un porcentaje mayor de su renta nacional. La evasión fiscal de las empresas y las consecuencias que acarrea están presentes en todos los continentes.

*“Estos vacíos legales hacen que África pierda el doble del dinero que recibe de los donantes.”*

Kofi Annan, mayo de 2013

Es un problema enorme para los países africanos. Según el Panel para el Progreso de África, los países africanos han dejado de ingresar una media de 38.400 millones de dólares anuales entre 2008 y 2010 debido a la manipulación de los precios comerciales, lo cual supone la pérdida de miles de millones de dólares en ingresos fiscales.<sup>23</sup> Cada año, el Gobierno de Bangladesh pierde ingresos fiscales por valor de 310 millones de dólares. En Perú, las auditorías que ha realizado la administración tributaria a sólo 27 casos de precios de transferencia en 2013 han destapado ganancias no declaradas por valor de 350 millones de dólares, lo cual supone una evasión fiscal de aproximadamente 105 millones de dólares.

Los ingresos recaudados a través del impuesto de sociedades son tremendamente importantes para los países en desarrollo, y suponen un porcentaje significativo del total de los ingresos fiscales (aproximadamente el 18%) en los países de renta baja y media-baja.<sup>24</sup> Las fuentes de ingresos fiscales que se fomentan con más frecuencia, como el impuesto sobre el valor añadido (IVA), suelen ser más regresivas y por lo tanto más susceptibles de aumentar la desigualdad. Aumentar los ingresos fiscales a través del impuesto sobre la renta, aunque sea en el marco de estrategias fiscales progresivas, sigue siendo problemático porque normalmente las administraciones tributarias carecen de recursos suficientes para recaudar de una base fiscal más diversa. Para ilustrar esta afirmación, se ha calculado que las administraciones tributarias de los países de África subsahariana necesitarían contratar a 650.000 funcionarios más para que la región tuviese la misma proporción de funcionarios de Hacienda por habitante que la media de la OCDE.<sup>25</sup>

### **Cuadro 1: Pérdida de ingresos procedentes del impuesto de sociedades en Bangladesh**

Según las estimaciones del National Board of Revenue (Junta nacional de recaudación fiscal) de Bangladesh, las empresas multinacionales desvían del país aproximadamente 1.800 millones de dólares anuales debido a las deficiencias del mecanismo de control de los precios de transferencia. El resultado es que el Gobierno se ha visto privado de aproximadamente 310 millones de dólares al año en ingresos fiscales.<sup>26</sup> Con esta cantidad sería posible financiar alrededor de una quinta parte (el 20,4%)<sup>27</sup> del presupuesto de educación primaria de Bangladesh; son unos recursos fundamentales para un país donde sólo hay un profesor por cada 75 niños en edad de acudir a la escuela primaria.<sup>28</sup>

De acuerdo con la información de un informe del Ministerio de Economía que se ha filtrado, la empresa British American Tobacco Bangladesh habría evadido impuestos por valor de 250 millones de dólares falseando las declaraciones de precios de dos de sus marcas de tabaco (Bristle y Pilot) entre 2009 y 2013. Supuestamente, la empresa declaró materias primas de calidad media, como el tabaco y el papel entre otras, como de baja calidad para así eludir impuestos. La empresa ocultó el coste de producción, evitando pagar una cuantiosa suma.<sup>29</sup>

### **Cuadro 2: Perú toma medidas para combatir la pérdida de ingresos fiscales**

La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria de Perú (SUNAT) está decidida a poner fin a la sangría de ingresos fiscales provocada por los precios de transferencia.<sup>30</sup> Calcula que entre 2007 y 2012, 590 empresas llevaron a cabo transacciones comerciales en las que hubo operaciones con precios de transferencia, que ascendieron a 370.000 millones de dólares. El 65% de dichas transacciones fue de naturaleza internacional.

Los precios de transferencia se han convertido en un problema clave para la SUNAT, ya que se calcula que las transacciones comerciales en las que se utilizan precios de transferencia en Perú cuentan con un valor añadido anual equivalente al 26% del PIB. Por lo tanto, la SUNAT está fomentando proactivamente que se abra un debate público sobre la evaluación de los impactos de los precios de transferencia en las economías menos desarrolladas y sobre la necesidad de reforzar sus capacidades en este ámbito.

En 2013, la administración tributaria consiguió auditar sólo una parte (27 casos) de todas las transacciones con precios de transferencia, y detectó que los impuestos evadidos equivalen a 105 millones de dólares, una cantidad suficiente para financiar la práctica totalidad del programa público de atención materna neonatal.

Suponiendo que las autoridades pudiesen controlar y auditar adecuadamente la totalidad de las operaciones con precios de transferencia y que la tasa de evasión fuese la misma que en el ejemplo de 2013, el Gobierno peruano podría recaudar aproximadamente 3.360 millones de dólares adicionales en ingresos fiscales, una cifra equivalente al 84% del presupuesto nacional de educación.<sup>31</sup>

Estos ejemplos ponen de manifiesto que acabar con la evasión fiscal de las empresas es fundamental para que los países en desarrollo puedan tener la oportunidad de hacer efectivo el derecho de las personas a los servicios públicos y de luchar contra la pobreza y la desigualdad. Por esta razón, sería irresponsable que los procesos del G20 y la OCDE ignorasen la necesidad de poner freno a la evasión fiscal de las empresas, que cada año absorben miles de millones de los países en desarrollo, así como el derecho de estos países a participar en pie de igualdad en el proceso de toma de decisiones.

## LA COMPETENCIA POR OFRECER A LAS EMPRESAS MULTINACIONALES ENTORNOS DE FISCALIDAD BAJA

Los modelos de crecimiento basados en regímenes de tributación baja son la piedra angular de las estrategias de crecimiento de muchos Gobiernos. Algunos Gobiernos se esfuerzan por ofrecer a las empresas regímenes fiscales lo más favorables posible, a través de incentivos fiscales, exenciones, servicios financieros opacos y tipos impositivos bajos o nulos (como ya se ha expuesto anteriormente), con la teoría de que las economías con tipos impositivos bajos atraen la inversión empresarial o incentivan a las empresas a operar en el país. Así, las economías compiten entre sí para ofrecer el entorno fiscal más favorable para atraer la inversión extranjera directa (IED).

Este tipo de “competencia a la baja” suele redundar en mayores beneficios para las multinacionales y sus accionistas, y no para los ciudadanos y Gobiernos de los países en desarrollo. Los Gobiernos tienen la potestad soberana de establecer la política nacional para atraer IED, que en gran medida está determinada por sus prioridades políticas y económicas. Lamentablemente, las reformas de la legislación fiscal internacional, como el proyecto del G20/OCDE para hacer frente a la erosión de las bases fiscales y la transferencia de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés), no abordan directamente la cuestión de los incentivos fiscales.

A pesar de esto, muchos países en desarrollo desesperados por atraer IED suelen aceptar las injustas condiciones impuestas por las multinacionales poderosas durante la negociación de los contratos, por miedo a que las empresas se lleven el negocio a otro lugar. Algunos países en desarrollo ofrecen incentivos especiales e incluso exenciones de impuestos; las empresas nacionales no cuentan con este tipo de incentivo, lo cual hace más difícil que puedan competir en pie de igualdad. Los incentivos fiscales discrecionales son un elemento que contribuye a la desigualdad, ya que establecen un doble rasero entre las empresas nacionales e internacionales sin añadir ningún tipo de valor social, y reducen la obtención de ingresos que podrían destinarse a financiar servicios públicos esenciales que, como la sanidad y la educación, son fundamentales para reducir la desigualdad económica.<sup>32</sup>

Es el caso de, por ejemplo, Sierra Leona, un país con una elevada desigualdad económica. En 2011, su Gobierno perdió más en incentivos fiscales de lo que dedicó a sus prioridades de desarrollo. En 2012 los gastos fiscales ascendieron al 59% del total del presupuesto del Gobierno, un porcentaje asombroso. Esto quiere decir que los gastos fiscales del Gobierno en 2012 fueron equivalentes al presupuesto de sanidad multiplicado por más de ocho, y al presupuesto de educación multiplicado por siete.<sup>33</sup>

Si Etiopía pudiese conservar sólo el 10% del dinero que pierde cada año por las exenciones fiscales, podría conseguir que 1,4 millones más de niños se matriculasen en la escuela.<sup>34</sup> Algunos Gobiernos tratan de resistirse a esas presiones, como ocurre en el caso de Níger y el gigante de la minería Areva (explicado en el cuadro 3).

### **Cuadro 3: La capacidad de los países pobres para negociar acuerdos fiscales justos: la experiencia del Gobierno de Níger y la empresa minera Areva**

Níger tiene el dudoso honor de situarse en la última posición del Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, con el 60% de su población viviendo con menos de un dólar al día. Sin embargo, Níger también es el cuarto productor mundial de uranio. El país se ha beneficiado muy poco de la explotación de este valioso recurso natural ya que, aunque el uranio constituye el 70% de las exportaciones de Níger, sólo financia aproximadamente el 5% del presupuesto nacional.

Areva, una empresa francesa controlada en un 86% por el Estado<sup>35</sup> y líder mundial en energía nuclear, ha estado extrayendo uranio en Níger durante más de 40 años. Durante este tiempo, la empresa ha negociado diversos privilegios fiscales como exenciones de derechos, del IVA y de los impuestos sobre el combustible, así como un acuerdo para eximir de impuestos parte de sus beneficios.

El último acuerdo a 10 años de Areva con el Gobierno de Níger expiró a finales de 2013, así que ambas partes han estado negociando un nuevo contrato. El Gobierno quiere aplicar una nueva ley que acabaría con las exenciones de derechos y del IVA e incrementaría la tasa de regalía (que aumentaría progresivamente del 5,5% al 12% en función de los resultados de la empresa). En comparación, la tasa de regalía en, digamos, Canadá, ronda el 12%.

Areva ha mostrado una fuerte oposición a estos cambios y, en el momento de redactarse este informe, las negociaciones se habían estancado. La empresa afirma que el pago de estos impuestos haría que su negocio no fuese rentable, a pesar de estar explorando activamente nuevos depósitos y de tener la intención de seguir trabajando.<sup>36</sup> Pero como Areva no hace públicos los beneficios que le reporta la minería en Níger, sus afirmaciones son difíciles de rebatir.

Mientras tanto, el presupuesto nacional de Níger es de aproximadamente 2.700 millones de dólares. El país necesita desesperadamente recursos para mantener y mejorar servicios básicos como la educación y el acceso gratuito a la atención sanitaria (que se están viendo amenazados), así como para invertir en agricultura y poder hacer frente a las crisis alimentarias recurrentes, que amenazan las vidas y los medios de vida de la población. La ayuda oficial al desarrollo supone el 40% del presupuesto de Níger. Sólo eliminando la exención del IVA a Areva, el país podría obtener hasta 20 millones de dólares anuales. En 2013, 20 millones de dólares equivalían al 5,6% del presupuesto nacional de educación,<sup>37</sup> y con ellos se podría financiar la escolarización de más de 200.000 niños de primaria.<sup>38</sup>

Varios estudios<sup>39,40</sup> demuestran que ofrecer desgravaciones fiscales para atraer la inversión extranjera es un instrumento político que se ha fomentado en exceso sin que existan pruebas reales de los beneficios que genera en términos de desarrollo. Además del acceso a los recursos naturales, los factores clave que determinan la capacidad de un país para atraer IED son la estabilidad macroeconómica y política, la cualificación de la mano de obra, la calidad del transporte, la infraestructura eléctrica y de telecomunicaciones, el tamaño de los mercados y el coste de la mano de obra,<sup>41</sup> y la mayor parte de estos elementos se financian con el pago de impuestos. Los estudios empíricos no muestran que el entorno fiscal sea un factor clave para atraer inversión extranjera. Este tipo de incentivos fiscales son, en efecto, una concesión de los Gobiernos diseñada para subvencionar a las grandes empresas (internacionales) en detrimento del bienestar de los ciudadanos y de la prestación de servicios públicos. Es necesario que se adopten medidas urgentes para poner fin a este tipo de competencia por la IED, que sólo sirve para que disminuya la recaudación fiscal.

## LA NECESIDAD DE LEYES QUE DEFENDAN LOS INTERESES DE TODOS

Las empresas persiguen incansablemente la maximización de sus beneficios a través de la evasión fiscal, que actualmente constituye un elemento integral de sus estrategias para crecer y obtener beneficios. A pesar de que dichas prácticas son sumamente cuestionables desde el punto de vista ético, lo cierto es que a menudo no son ilegales. Pero el debate sobre su legalidad no es lo más importante. Ha llegado el momento de desarrollar leyes justas que defiendan los intereses de todos (especialmente de los países en desarrollo y de los ciudadanos) en lugar de utilizar la legislación para proteger los intereses de las empresas poderosas y las economías desarrolladas. Además, las empresas que eluden sus obligaciones fiscales a través de paraísos fiscales en países donde realmente no desarrollan su actividad (o en los que no tienen obligaciones fiscales) son, en la práctica, oportunistas que se benefician del gasto público en sus países de origen o allí donde generan riqueza y beneficios imponibles, pero evitan contribuir a financiar dicho gasto.<sup>42</sup>

## 2 EL PLAN DE ACCIÓN DEL G20 FRENTE A LA EROSIÓN DE LAS BASES FISCALES Y LA TRANSFERENCIA DE BENEFICIOS: UN PROCESO IMPERFECTO

El “Plan de Acción frente a la erosión de las bases fiscales y transferencia de beneficios de las multinacionales” (BEPS, por sus siglas en inglés)<sup>43</sup> propuesto por la OCDE y aprobado por el G20, trata de redefinir la normativa internacional en materia fiscal para reducir la transferencia de beneficios descrita anteriormente y garantizar que las empresas tributen allí donde tiene lugar la actividad económica y se cree valor<sup>44</sup>. El Plan de Acción debería estar preparado para ponerse en marcha a finales de 2015. Sin embargo, existen varias razones por las que este proceso, en sus condiciones actuales, no dará como resultado el establecimiento de sistemas fiscales más progresivos en los que las empresas multinacionales paguen los impuestos que les corresponden allí donde se genera valor.

En primer lugar, el lobby empresarial influye desproporcionadamente en el proceso, que utiliza para defender sus intereses. Teniendo en cuenta el tamaño del lobby empresarial, será difícil corregir las leyes que permiten las prácticas de evasión fiscal de gigantes mundiales como Google y Starbucks, entre otros, y que se traducen en pérdidas de ingresos fiscales para los países de la OCDE. Sin embargo, quizá es peor que los intereses de los países que no son miembros de la OCDE ni del G20 no estén representados en absoluto en estas negociaciones. Como señaló Kofi Annan en 2013, “... *la evasión fiscal, el fraude, las cuentas bancarias secretas, son un problema para el mundo... así que tenemos que trabajar todos juntos, ... para garantizar una solución multilateral a esta crisis.*”<sup>45</sup>

### LA DESPROPORCIONADA INFLUENCIA DEL LOBBY EMPRESARIAL

Oxfam reconoce el esfuerzo de la OCDE por aportar transparencia a estas negociaciones organizando consultas públicas *online* y reuniones públicas. No obstante, puede que esto no sea suficiente para hacer frente al considerable lobby privado, dispuesto a resistirse al cambio. La injustificable y desproporcionada influencia que los intereses empresariales tienen sobre la elaboración de las políticas de la OCDE y de sus Estados miembros resulta preocupante, especialmente si se compara con la nula influencia que ejercen los países que no participan en el proceso BEPS de la OCDE/G20. La desigualdad económica es sinónimo de desigualdad política. Es demasiado habitual que los intereses de los Gobiernos poderosos y de las empresas influyentes tengan una presencia excesiva en los procesos de elaboración de políticas públicas, lo cual no sólo es una amenaza para la democracia representativa, sino que consolida e incrementa la desigualdad.

Por ejemplo, a finales de 2013 la OCDE abrió el período de consultas para que los “actores”<sup>46</sup> comentasen los nuevos proyectos de ley sobre uso indebido de

los convenios fiscales, mecanismos híbridos, economía digital y precios de transferencia y régimen de información desglosada por países. En lo referente al régimen de información desglosada por países, la creación de un formulario para elaborar estos informes es una iniciativa positiva por parte de la OCDE en favor de una mayor transparencia, ya que obligará a las empresas extranjeras a hacer públicos los datos sobre dónde trabajan, dónde desarrollan su actividad económica real y sobre cuánto deben tributar. Sin embargo, esta iniciativa sólo será eficaz si la información requerida es exhaustiva, de fácil acceso y pública.<sup>47</sup>

No obstante, sólo en la consulta sobre el régimen de información desglosada por países, casi el 87% de las contribuciones al proceso de consulta provienen del sector empresarial, y no hay ninguna de las autoridades tributarias de los países en desarrollo; el 13% restante incluye contribuciones de ONG (ocho, incluida Oxfam), académicos (siete), expertos relacionados con las administraciones tributarias (dos) y un sindicato. Todavía más llamativo es el hecho de que, de un total de 135 aportaciones, sólo cinco son de países en desarrollo y 130 de países ricos; de éstas, un elevado porcentaje (el 43%) son del Reino Unido y Estados Unidos.

No resulta sorprendente que la práctica totalidad del sector empresarial se oponga a la propuesta: sólo el 6% del sector privado apoyaba el establecimiento de un régimen de información desglosada por países, y sólo dos de las contribuciones al proceso de consulta abogaban por que esta información se haga pública y mejorar así la rendición de cuentas. Algunas de las empresas que se han opuesto a hacer pública esta información son las mismas que recientemente se han visto implicadas en escándalos fiscales (aunque SABMiller,<sup>48</sup> por ejemplo, a diferencia de otras muchas multinacionales, ahora sí hace públicos los impuestos que paga en su página web<sup>49</sup>). Esto ilustra claramente de quién recibe contribuciones la OCDE, y no es sorprendente que quienes se benefician<sup>50</sup> de la actual situación se resistan al cambio.

Recientemente, tras el proceso de consulta de 2013, la OCDE anunció que se retirarán los requerimientos de información más importantes, incluyendo los relacionados con las regalías, los intereses y las comisiones de servicio (parte fundamental de varios escándalos de transferencia de beneficios), y que los datos no se harán públicos. La empresa de consultoría KPMG (Suiza) calificó este anuncio de “buenas noticias”.<sup>51</sup>

Por supuesto, las empresas privadas tienen derecho a exponer sus puntos de vista en el marco de este proceso abierto y transparente, pero teniendo en cuenta las asimetrías en la representación, es probable que los resultados de dicho proceso sean sesgados. Otros actores, especialmente de los países en desarrollo, no cuentan ni con la misma capacidad ni el mismo nivel de información y grado de acceso a los responsables de la toma de decisiones que las multinacionales. Por ejemplo, un grupo informal de empresas digitales estadounidenses, cuyos miembros no son del todo conocidos, ha participado en la consulta de la OCDE sobre los retos fiscales de la economía digital (en el marco del proceso del BEPS) a través del bufete de abogados estadounidense Baker & McKenzie<sup>52</sup>. Una de las signatarias de la contribución enviada por el bufete trabajó para la OCDE hasta 2011, ocupando un puesto de responsabilidad en el ámbito de las políticas fiscales que afectan a los grupos mundiales de empresas *online* y de alta tecnología.

Recientemente, la OCDE anunció que el nuevo jefe de su división de precios de transferencia había sido hasta hace poco socio de KPMG (en Londres).<sup>53</sup> Resulta razonable y justo contratar al personal mejor preparado para un puesto, y su integridad personal no debería estar en tela de juicio. No obstante, como regla

general, el personal implicado en la formulación de políticas públicas no debería ir y venir de una institución de formulación de políticas a una empresa del sector privado que forme parte de un lobby, si esa empresa tiene algún tipo de interés en influir en un proceso de formulación de políticas en el que pudiera surgir conflicto de intereses.<sup>54</sup> Es necesario acabar con este mecanismo de “puertas giratorias” entre los legisladores en materia fiscal y los asesores de las empresas de consultoría; estos últimos a menudo influyen en la formulación de las políticas fiscales gubernamentales que permiten los vacíos legales que después ofrecen a sus clientes. El Comité de Cuentas Públicas del Parlamento británico ha señalado uno de estos casos, el de un antiguo asesor de Hacienda que volvió a su trabajo en KPMG después de aconsejar a la administración tributaria británica que estableciese la llamada “*Patent Box*” (desgravaciones fiscales a las empresas que estableciesen sus iniciativas de investigación y desarrollo en Reino Unido).<sup>55</sup> No se está insinuando que estos asesores hayan hecho algo malo, sino que esta práctica permite que haya un conflicto entre los intereses comerciales y los públicos.

Igualmente preocupante es el hecho de que el grupo de trabajo del BEPS sobre economía digital esté codirigido por Francia y Estados Unidos. Estados Unidos tiene sus propios intereses en este grupo, ya que alberga a algunas de las mayores empresas digitales del mundo (como Google, Amazon, Facebook y Apple). Estas empresas han estado en el punto de mira por conocidos escándalos<sup>56</sup> relacionados con su agresiva planificación fiscal. Es altamente probable que quien dirige un grupo de trabajo ejerza una notable influencia sobre los resultados de dicho grupo.

Los intereses empresariales también influirán directamente en la postura de los miembros de la OCDE. Por ejemplo, uno de los ámbitos de trabajo en el marco del BEPS es el fortalecimiento de los regímenes de las sociedades extranjeras controladas (SEC), que tratan de limitar la capacidad de las empresas para evadir impuestos a través de paraísos fiscales. Esta normativa puede reducir el fraude fiscal en el país donde está registrada la sede de la empresa, y si está formulada adecuadamente también puede desincentivar que las empresas saquen sus beneficios de otros países en los que operan (normalmente países en desarrollo) y que los transfieran a paraísos fiscales. Esto reduce sus beneficios sobre el papel en estos países y les permite tributar menos en ellos.

En 2012, las autoridades tributarias de Reino Unido modificaron los regímenes de las SEC, de manera que estas protecciones para otros países quedaron sistemáticamente eliminadas y al mismo tiempo se ha facilitado que las multinacionales saquen sus beneficios de Reino Unido. Los nuevos vacíos legales de los regímenes de las SEC se han elaborado durante varios años, desde 2008. El Gobierno estableció una serie de grupos de enlace formados únicamente por representantes de grandes empresas multinacionales.<sup>57</sup> No es aventurado suponer que estos grupos empresariales presionarán al Gobierno británico para que se oponga al fortalecimiento de los regímenes de las SEC tanto en Reino Unido como en la OCDE.

## LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES NO ESTÁ EN IGUALDAD DE CONDICIONES

Aunque las medidas del G20 para hacer frente a la transferencia de beneficios de las empresas y la erosión de la base fiscal suponen un paso en la dirección adecuada, el Plan de Acción del BEPS tiene un fallo inherente y fundamental: en la práctica, los países que no son miembros de la OCDE ni del G20 quedan excluidos del proceso de decisión y elaboración de nuevas normas. El hecho de

que al menos cuatro quintas partes de los Gobiernos del mundo no participen en el proceso para establecer un nuevo “instrumento *multilateral*” (el énfasis es añadido)<sup>58</sup> no sólo implica que se corre el riesgo de continuar inmersos en las mismas dinámicas de poder que han dado lugar al injusto sistema actual, sino que resulta profundamente inicuo. A pesar de que está sólidamente demostrado que la transferencia de beneficios se da *más* en los países que no forman parte de la OCDE que en los que sí,<sup>59</sup> estos países no estarán representados en la mesa de negociación. Como consecuencia, será inevitable que cualquier acuerdo que se alcance continúe estando al servicio de los intereses de los países más poderosos, que cuentan con una mayor participación.

Aunque su alcance es global, las medidas finales del proceso del BEPS se aprobarán sin que la implicación de los países que no forman parte de la OCDE/G20 vaya más allá de los “procesos de consulta” en los que también participan otros “actores”.<sup>60</sup> De hecho, la OCDE ha puesto en marcha cuatro procesos de consulta regionales sobre el BEPS, uno en Seúl (para los países asiáticos), otro en Bogotá (para América Latina y Caribe), otro en Pretoria (para los países africanos) y otro en París para los países francófonos de África. No está claro cómo se incorporarán las conclusiones de estos procesos de consulta, pero parece obvio que no deberían ser reuniones puntuales. Además, estas reuniones no fueron suficientemente representativas, ya que por ejemplo en la consulta de Seúl había más participantes de países de la OCDE/G20 que de países que no forman parte de estos grupos. La escasa participación de estos países no se debió a una falta de interés, sino a que sus capacidades son más limitadas en términos de recursos humanos y económicos, y por las limitaciones de los presupuestos para gastos de viaje, por ejemplo. Un país como El Salvador, el departamento de impuestos internacionales se encuentra todavía en su primera etapa, y sólo cuenta con una persona que trabaja a tiempo completo administrando la nueva legislación sobre precios de transferencia.

## EL PLAN ABORDA FUNDAMENTALMENTE LAS PREOCUPACIONES DE LAS PRINCIPALES POTENCIAS ECONÓMICAS

Otras de las deficiencias del BEPS son su limitado alcance y que se centra en gran medida en los intereses de los países ricos. El principal objetivo del Plan es reducir la doble no imposición<sup>61</sup> de las multinacionales. Se trata de una respuesta positiva que contribuye a hacer frente a algunas de las muchas dudosas prácticas de fraude fiscal empleadas por empresas muy conocidas como Apple, Starbucks, Microsoft, Amazon, Google, y Vodafone. Sin embargo, el Plan tiene un alcance limitado, porque no pone en tela de juicio ni cambia los principios básicos del sistema; su único objetivo es conseguir que las normas que rigen dicho sistema protejan de forma más eficaz los intereses de los países desarrollados.

Por ejemplo el borrador del proyecto de la OCDE sobre “Comparabilidad de los datos de los precios de transferencia y los países en desarrollo” no es adecuado para los países en desarrollo. No aborda la cuestión de la práctica inexistencia de precios comparables acordados cuando las filiales de los países en desarrollo comercian internamente en el seno del grupo multinacional.<sup>62</sup>

Otra de las cuestiones fundamentales para los países en desarrollo será garantizar que las empresas tributen allí donde realmente generan valor y beneficios. Los países en desarrollo no se beneficiarán si el resultado del proyecto BEPS es el aumento de la recaudación fiscal en los países ricos donde las empresas multinacionales tienen su domicilio fiscal, sin que los países donde

se originan esos beneficios obtengan nuevos ingresos.

Además, los miembros de la OCDE están especialmente interesados en hallar soluciones para la erosión de la base fiscal y la transferencia de beneficios en las industrias de alta tecnología y el mercado de consumo digital (lo cual define en gran medida las prioridades del conjunto del Plan de Acción). De hecho, hay un ámbito de actuación específico (el punto 1) y un grupo de trabajo sobre economía digital en el marco del proceso del BEPS.

El plan de acción del BEPS apenas presta atención a sectores problemáticos fundamentales para las economías en desarrollo, como la industria agroalimentaria, las telecomunicaciones y las extractivas. El proceso BEPS no cuenta con un grupo de trabajo dedicado a buscar soluciones para mejorar la recaudación de los impuestos de las industrias extractivas, a pesar de que los ingresos públicos de muchos países en desarrollo dependen en gran medida de ese sector,<sup>63</sup> que a menudo tributa menos de lo que debería debido a las exenciones fiscales y a las prácticas de transferencia de beneficios.

Por último, muchas de las soluciones a estos problemas propuestas hasta el momento en el marco del proceso BEPS son enormemente técnicas, y requieren de administraciones legislativas muy sofisticadas y bien dotadas, lo cual pone en situación de desventaja a los Gobiernos con menos recursos. Por ejemplo, el borrador del proyecto *“Evitar que los tratados otorguen beneficios en circunstancias inadecuadas”* se centra casi exclusivamente en las complejas cláusulas anti-fraude de los convenios fiscales, que a menudo son difíciles de hacer valer frente a las multinacionales incluso por parte de los países ricos, e ignora reformas más simples que permitirían a todos los países, también a los países en desarrollo, combatir el fraude utilizando medidas más sencillas, como la retención de impuestos.<sup>64</sup>

## LA EXPERIENCIA DE OTRAS REFORMAS FISCALES

Otras reformas fiscales en curso puestas en marcha por la OCDE parecen indicar que el BEPS no beneficiará a los países en desarrollo. Por ejemplo el G20 ha aprobado, al margen del proceso BEPS, una normativa multilateral de la OCDE para el uso compartido y automático de información entre las autoridades fiscales. Aunque se trata de una medida positiva, esta normativa tiene un problema sistémico: tal y como está formulada, sólo los países ricos podrán aplicarla. La normativa sobre intercambio automático de información sólo es útil para los países que cuenten con la capacidad administrativa y el marco legislativo necesarios para compartir información y cumplir con los requisitos de la normativa. Los países de la OCDE aún no están dispuestos a compartir información con países cuyas autoridades tributarias no puedan cumplir con la normativa. Por lo tanto, muchos países en desarrollo no podrán beneficiarse de ella a menos que la OCDE les permita recibir información sin tener que enviar la suya hasta que desarrollen suficientemente su capacidad administrativa (para lo cual necesitarán apoyo).

Para ser verdaderamente eficaz, la normativa multilateral también debe incorporar una definición sólida de beneficiario efectivo, que establezca la identidad de la persona física que se beneficia en último término de los ingresos o de la riqueza de la empresa, las cuentas bancarias, los fidecomisos o la fundación (en este momento, sus identidades se enmascara a través de la creación de “sociedades fantasma” o estructuras similares). Es fundamental establecer registros gubernamentales de acceso público en los que aparezcan los beneficiarios efectivos de todas las empresas; la naturaleza pública de dichos registros también será de utilidad para aquellos países que no puedan participar en el intercambio automático de información.<sup>65</sup>

El conjunto de los países donantes y las organizaciones internacionales pertinentes deben comprometerse con un programa de fortalecimiento de capacidades coordinado a largo plazo con el objetivo de fortalecer los sistemas fiscales y las administraciones tributarias de los países en desarrollo. En 2011, el FMI, la OCDE, la ONU y el Banco Mundial presentaron al grupo de trabajo sobre desarrollo del G20 el informe *Apoyar el desarrollo de sistemas fiscales más eficaces*<sup>66</sup> en el que se proponen una serie de recomendaciones que, más allá del fortalecimiento de capacidades, incluyen una serie de medidas para incrementar la recaudación fiscal. Lamentablemente, el informe y sus recomendaciones han perdido atención.

### 3 LOS PAÍSES EN DESARROLLO MERECEAN ALGO MEJOR

En términos de gobernanza, la OCDE sólo tiene que rendir cuentas ante sus miembros, entre los que se encuentran muchos de los países del mundo que son paraísos fiscales y que albergan a las mayores multinacionales del planeta. Así, no resulta sorprendente que el “proyecto” BEPS refleje sus intereses. Además, las decisiones se adoptan por consenso, de modo que los Gobiernos que representan a “paraísos fiscales” pueden socavar cualquier posible reforma que vaya en contra de sus intereses.<sup>67</sup>

Esto plantea un interrogante obvio: ¿son la OCDE y el G20 organismos lo bastante legítimos y representativos como para tomar decisiones sobre las reformas en la legislación fiscal internacional? Existen argumentos de peso que sostienen lo contrario.

Por ejemplo, aunque los líderes del G20<sup>68</sup> “...coinciden en que el multilateralismo tiene aún mayor importancia en el momento actual, y sigue siendo nuestro mejor recurso para resolver las dificultades que atraviesa la economía mundial...”, los debates en el marco del BEPS no constituyen un proceso verdaderamente multilateral. Las economías emergentes que forman parte del G20 no pueden representar a *todos* los países en desarrollo. No comparten intereses con todos los países que no forman parte del G20, ya que muchas de sus empresas multinacionales se aprovechan de los mismos vacíos legales que las empresas con sede en países de la OCDE.

### ¿CÓMO MEJORAR EL PROCESO SOBRE EROSIÓN DE LAS BASES FISCALES Y TRANSFERENCIA DE BENEFICIOS?

#### **Contando con la plena participación de los países que no forman parte del G20 y la OCDE en el proceso de toma decisiones**

A corto plazo, la OCDE y los grupos de trabajo pertinentes deben garantizar la plena participación de los países que no forman parte del G20 ni de la OCDE en la elaboración de cualquier revisión propuesta de la legislación fiscal internacional en el marco del proceso BEPS. Podrían, por ejemplo, establecer vínculos con el Comité de Expertos de Naciones Unidas sobre cooperación internacional en materia fiscal (conocido como Comité de Fiscalidad de la ONU), que puede facilitar esta participación. El proceso BEPS debe contar con el tiempo y los recursos necesarios para que los países que no forman parte del G20 y la OCDE puedan participar de forma significativa en el proceso, incluso si para ello es necesario ralentizar la vertiginosa velocidad con que está avanzando el calendario del proceso.

## **Trabajando para establecer un organismo mundial que mejore la gobernanza de la fiscalidad internacional**

En última instancia, será necesario crear un marco institucional multilateral que supervise la gobernanza mundial en materia de fiscalidad internacional. Hace quince años, el antiguo Director del Departamento de asuntos fiscales del FMI, Vito Tanzi, planteó la creación de una nueva autoridad en este ámbito,<sup>69</sup> la Autoridad Fiscal Mundial (WTA, por sus siglas en inglés), cuyo principal objetivo sería “lograr que los sistemas fiscales sean coherentes con el interés general del conjunto del planeta, en lugar de serlo con los intereses de países concretos”.

Si bien parece obvio que actualmente no existe suficiente voluntad política para crear un organismo de este tipo, una Autoridad Fiscal Mundial podría desempeñar un papel decisivo: dar seguimiento de forma independiente a la evolución de los impuestos en el mundo y recopilar datos estadísticos; erigirse como foro de debate sobre cuestiones internacionales en materia de política fiscal; luchar contra la competencia fiscal estableciendo tipos impositivos mínimos comunes para evitar una “competición a la baja” de los impuestos de sociedades; presionar a sus homólogos en los países/jurisdicciones que permiten a las empresas comportarse como oportunistas en materia fiscal; y establecer buenas prácticas y códigos de conducta en este ámbito. Si a lo largo del tiempo la Autoridad Fiscal Mundial fuese capaz de generar suficiente confianza sobre su desempeño y su gobernanza, su mandato podría ampliarse para incluir normativas obligatorias y supervisión formal. Para garantizar el cumplimiento de las normas que estableciese lograr esa Autoridad Fiscal Mundial, sería necesario establecer un foro de debate internacional y/o hacer que cualquier beneficio futuro derivado de las futuras normas de inversión acordadas en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMS) esté sujeto al cumplimiento de la normativa de la Autoridad Fiscal Mundial por parte de los países.<sup>70</sup>

## **Adoptando otra estrategia para elaborar el Plan de acción frente a la erosión de las bases fiscales y transferencia de beneficios**

Como ya se ha explicado anteriormente, el alcance del Plan de acción BEPS es demasiado limitado. Para lograr que este proceso plantee reformas que consigan crear un sistema fiscal internacional capaz de cumplir su misión, es necesario utilizar otra estrategia:

- Todos los Gobiernos deben adoptar medidas para poner fin a la “competencia a la baja” que fomenta que los países en desarrollo compitan entre sí para ofrecer el entorno fiscal más bajo, impulsados por regímenes fiscales preferenciales nocivos. Entre estas medidas debe incluirse la lucha contra el papel que desempeñan los paraísos fiscales. En 1998, el informe de la OCDE sobre *Competencia fiscal nociva* proponía “que los países se planteen poner fin a sus convenios fiscales con paraísos fiscales”.<sup>71</sup> Lamentablemente, los países de la OCDE que funcionan como paraísos fiscales, unidos a otros poderosos miembros de la organización, consiguieron bloquear nuevos avances basados en las conclusiones y recomendaciones del informe. En el marco del proceso BEPS, el Foro sobre prácticas fiscales nocivas de la OCDE (FHTP, por sus siglas en inglés) se encarga de analizar los elementos nocivos de los regímenes fiscales de los propios miembros de la OCDE.<sup>72</sup> Sin embargo, la organización ha declarado que actualmente no tiene previsto llevar a cabo consultas o hacer público el contenido de este trabajo debido a que se trata de información sensible para los Gobiernos.<sup>73</sup>

- Todos los Gobiernos deben entablar negociaciones para cambiar los derechos de imposición, de manera que las empresas extranjeras tributen en el país o jurisdicción donde realmente invierten y desarrollan su actividad económica. Uno de los elementos necesarios para lograrlo es que se equilibren los derechos de imposición entre los países donde se encuentra el domicilio fiscal de las empresas (países de “residencia”, que son los perceptores de ingresos) y los países “de origen” (donde se generan dichos ingresos).<sup>74</sup> La decisión sobre dónde deben tributar las empresas determina la distribución internacional de la base imponible del impuesto de sociedades. Uno de los cambios más prácticos para los países en desarrollo consistiría en *retener* más impuestos en origen, del mismo modo que se recauda el impuesto sobre la renta a las personas físicas. Este mecanismo también supondría una menor carga administrativa para los países pobres que otras medidas anti-fraude más complejas.
- Todos los Gobiernos deben empezar a analizar opciones alternativas para gravar a las sucursales y filiales de las empresas, en lugar de hacer que tributen como un solo grupo multinacional. El Principio de plena competencia de la OCDE, que se basa en precios de mercado comparables que no se corresponden con la realidad, contiene varios vacíos legales que las multinacionales utilizan para evadir impuestos. Existen varias alternativas al Principio de plena competencia que podrían ofrecer un sistema más beneficioso para los países en desarrollo, pero sería necesario llevar a cabo más investigaciones para evaluar sus posibles impactos. Por ejemplo India, China, Brasil, Argentina, y Sudáfrica han puesto en marcha de forma independiente alternativas al Principio de plena competencia, y sería interesante analizar sus impactos antes de que otros países en desarrollo las adopten. Del mismo modo, algunos académicos han propuesto otra alternativa, la imposición unitaria, en virtud de la cual el grupo multinacional tributaría como una sola entidad y se utilizaría una fórmula de reparto para distribuir los beneficios<sup>75</sup>. Es necesario llevar a cabo más investigaciones para analizar la viabilidad de este mecanismo.

## 4 CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Es imposible ignorar durante más tiempo que el fallido sistema permite a las empresas multinacionales eludir sus obligaciones fiscales, especialmente en los países más pobres. Este sistema priva a los Gobiernos de recursos fundamentales que les pertenecen legítimamente y con los que pueden financiar servicios esenciales y cumplir las obligaciones en materia de derechos humanos que tienen con sus ciudadanos. Es fundamental que se establezca un sistema fiscal progresivo en el que las empresas multinacionales tributen lo que les corresponde, para que así los Gobiernos de todo el mundo puedan reducir la desigualdad. En el comunicado de los Ministros de Economía y Hacienda del G20,<sup>76</sup> los líderes mundiales se comprometieron a “*colaborar y apoyar a los países en desarrollo y de renta baja para se beneficien de nuestro trabajo en materia fiscal*”. Ahora, este compromiso debe materializarse en medidas concretas.

El proyecto BEPS del G20/OCDE supone una oportunidad única para llevar a cabo una revisión de la legislación internacional sobre el impuesto de sociedades, de modo que beneficie de forma más equitativa a todos los países y empresas. Sin embargo, actualmente existe un enorme riesgo de que cualquier revisión propuesta de la normativa proteja únicamente los intereses de los países más ricos y poderosos. Se trata de una ocasión demasiado excepcional e importante como para desaprovecharla. El proceso debe dar tiempo suficiente para que los países que no forman parte del G20/OCDE participen de forma plena y significativa, y que lo hagan en condiciones más equitativas.

El objetivo último es llevar a cabo reformas ambiciosas de la fiscalidad internacional, para que la transferencia de beneficios deje de ser posible y los beneficios tributen allí donde tiene lugar el contenido de la actividad económica, de modo que la base fiscal de los países deje de erosionarse.

### **En el marco del Plan de Acción frente a la erosión de las bases fiscales y transferencia de beneficios de la OCDE, los miembros del G20 y la OCDE deberían:**

- Ampliar las negociaciones en torno a la reforma de la legislación fiscal de modo que todos los países puedan participar en pie de igualdad en el proceso de toma de decisiones;
- Promover la transparencia fiscal en todo el mundo, exigiendo que las multinacionales hagan públicos sus informes desglosados por países en cada uno de los países donde operan, incluyendo el desglose de sus empleados, activos físicos, ventas, beneficios e impuestos (adeudados y pagados), de modo que sea posible evaluar con precisión si tributan lo que les corresponde;
- Abordar otros factores esenciales que contribuyen a erosionar la base fiscal y que afectan en mayor medida a los países en desarrollo, como la competencia fiscal nociva, las modificaciones en la asignación de los derechos de imposición (principio de origen vs principio de residencia) y la imposición de las industrias extractivas.

### **Como parte del programa de Presidencia del G20, los países del G20 deberían:**

- Solicitar que el informe de la OCDE que se presentará en septiembre de 2014 al grupo de trabajo sobre desarrollo del G20 (sobre el impacto de la erosión de las bases fiscales y la transferencia de beneficios en los países en desarrollo) se haga público y se tenga en cuenta en el marco de las negociaciones del proceso BEPS;
- Consensuar un programa que apoye la participación de los países en desarrollo en el

proceso de establecer sistemas fiscales eficaces, y mejorar la coordinación del trabajo realizado por el “seguimiento fiscal” (o “*Finance track*”, el proceso de coordinación del G20 de todas las cuestiones financieras y económicas, formado por todos los Ministros de Hacienda del G20 y los Gobernadores de los Bancos Centrales) y el grupo de trabajo sobre desarrollo del G20;

- Trabajar con el FMI, el Banco Mundial, la ONU, el African Tax Administration Forum, el Inter-American Center of Tax Administrations y otros organismos relevantes para elaborar un plan coherente que contribuya a que los países en desarrollo fortalezcan sus administraciones tributarias de modo que puedan luchar contra la erosión de las bases fiscales y la transferencia de beneficios en el futuro;
- Poner en marcha un sistema multilateral de intercambio de información fiscal que funcione de forma automática, y que incluya desde el principio a los países en desarrollo sin necesidad de exigir un compromiso de reciprocidad (es decir, que no estén obligados a enviar información hasta que no tengan capacidad para hacerlo).

### **Abordar una reforma fiscal internacional más profunda**

- **Todos los países deben** promover una propuesta para establecer una Autoridad Fiscal Mundial que garantice que los sistemas fiscales defienden el interés público de *todos* los países. Esta Autoridad Fiscal Mundial podría dar seguimiento de forma independiente a la evolución de los impuestos en el mundo y recopilar datos estadísticos; erigirse como foro de debate sobre cuestiones internacionales en materia de política fiscal; luchar contra la competencia fiscal estableciendo tipos impositivos mínimos comunes para evitar una “competición a la baja” de los impuestos de sociedades; presionar a sus homólogos en los países/jurisdicciones que permiten a las empresas comportarse como oportunistas en materia fiscal; y establecer buenas prácticas y códigos de conducta en este ámbito.
- **El Banco Mundial y el Foro Monetario Internacional** deben celebrar una reunión conjunta entre organismos para reactivar la iniciativa del G20 en Seúl 2010, que dio lugar a las recomendaciones conjuntas de distintos organismos en favor de desarrollar sistemas fiscales más eficaces;<sup>77</sup> además deben consensuar un plan para apoyar a los países en desarrollo en el establecimiento de sistemas fiscales eficaces que contribuyan a mejorar la gobernanza de la fiscalidad internacional.
- **El Foro Monetario Internacional** debe llevar a cabo investigaciones sobre posibles alternativas al Principio de plena competencia de la OCDE, como por ejemplo la imposición unitaria, y sobre su impacto en la erosión de las bases fiscales y la transferencia de beneficios en los países en desarrollo.
- **Todos los Gobiernos, y especialmente los de los países desarrollados, deben** ofrecer apoyo financiero al Comité Fiscal de la ONU a fin de facilitar debates innovadores en ámbitos como la modificación de la asignación de los derechos de imposición de las empresas, y de estudiar alternativas al Principio de plena competencia.
- **Todos los Gobiernos y los organismos encargados de la formulación de políticas fiscales deben** incorporar y cumplir un código de conducta que garantice que las empresas y las consultoras, o su personal, eviten cualquier tipo de conflicto de interés cuando los responsables de la toma de decisiones les paguen o les contraten para “ofrecer información e innovación” y garanticen que los intereses comerciales no se antepongan al interés general.

A menos que se indique lo contrario, todos los sitios web se consultaron por última vez en abril de 2014.

- 1 Ver Comité del Senado de Estados Unidos, Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales, Subcomité Permanente de Investigación, sesión de mayo de 2013, informe del 15 de octubre de 2013 (en inglés); <http://www.hsgac.senate.gov/subcommittees/investigations/media/levin-mccain-statement-on-irelands-decision-to-reform-its-tax-rules>
- 2 Ver Parlamento británico, estudio del Comité de Cuentas Públicas, informe y encuesta anuales del HM Revenue and Customs, estudio sobre la evasión fiscal de las empresas multinacionales, noviembre de 2012 (en inglés); <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpublic/716/71605.htm>
- 3 “Time to Clean Up: How Barclays Bank promotes the use of tax havens in Africa, November 2013” Para más información, consultar <http://www.actionaid.org.uk/time-to-clean-up-how-barclays-bank-promotes-the-use-of-tax-havens-in-africa#XsPu57zpwxbgrzzv.99>
- 4 FMI (2014) “Fiscal Policy and Income Inequality”, FMI, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/012314.pdf>; J.D. Ostry, A. Berg, and C.G. Tsangarides (2014) “Redistribution, Inequality, and Growth”, IMF, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>
- 5 N. Shaxson and E.M. O’Hagan (2013) “A Competitive Tax System is a Better Tax System” (2013) Tax Justice Network (TJN) / New Economics Foundation (NEF) [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN\\_NEF\\_130418\\_Tax\\_competition.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN_NEF_130418_Tax_competition.pdf). Consultar también, ILO, [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_214491/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_214491/lang-en/index.htm)
- 6 OECD (2013) ‘OECD urges stronger international co-operation on corporate tax’, Press Release, <http://www.oecd.org/newsroom/oecd-urges-stronger-international-co-operation-on-corporate-tax.htm>
- 7 Cálculo de Action Aid (UK) para la campaña IF, 2013
- 8 ActionAid (2013) “Give us a break: How big companies are getting tax-free deals”, ActionAid, [http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/give\\_us\\_a\\_break\\_-\\_how\\_big\\_companies\\_are\\_getting\\_tax-free\\_deals\\_21\\_aug.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/give_us_a_break_-_how_big_companies_are_getting_tax-free_deals_21_aug.pdf)
- 9 OCDE (2013) “Achieving the Millennium Development Goals: More money or better policies (or both)?”, OCDE, <http://www.oecd.org/social/poverty/50463407.pdf>
- 10 N. Shaxson and E.M. O’Hagan (2013) op. cit.
- 11 Los paraísos fiscales son jurisdicciones o territorios que han adoptado intencionadamente marcos fiscales y legales que permiten a los no-residentes (personas físicas o jurídicas) minimizar la tributación que les correspondería pagar allí donde realmente desarrollan una actividad económica importante. Normalmente cumplen los siguientes criterios (que se aplican de forma combinada): (i) Conceden ventajas fiscales únicamente a personas físicas o jurídicas no residentes, sin exigir que desarrollen una actividad económica importante en ese país o dependencia; (ii) Ofrecen un nivel impositivo efectivo inferior, incluido el tipo cero a las personas físicas o jurídicas; (iii) Han adoptado leyes o prácticas administrativas que impiden el intercambio automático de información con otros Gobiernos por motivos fiscales; o (iv) Han adoptado disposiciones legislativas, legales o administrativas que les permiten no tener que hacer pública la estructura empresarial de las personas jurídicas (incluyendo fidecomisos, organizaciones benéficas, fundaciones, etc.) ni la titularidad de los activos ni de los derechos.
- 12 La sede de las empresas suele tener su domicilio fiscal en un lugar y estar registrada en otro. Es el caso de WPP, que aparece en el FTSE100, y cuya empresa matriz está registrada en Jersey, pero su domicilio fiscal está en el Reino Unido.
- 13 Aunque la terminología correcta distingue entre evasión y elusión fiscal, para referirse a prácticas ilegales y legales respectivamente para pagar menos impuestos, para facilitar la lectura en este informe hablaremos en general de evasión fiscal para referirnos también a las prácticas de elusión fiscal.
- 14 Ver Parlamento británico, estudio del Comité de Cuentas Públicas, informe y encuesta anuales del HM Revenue and Customs, estudio sobre la evasión fiscal de las empresas multinacionales, noviembre de 2012 (en inglés); <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpublic/716/71605.htm>
- 15 Ibid.
- 16 Margaret Hodge, presidenta, Comité de Cuentas Públicas del Parlamento británico, considerando una investigación del acuerdo de Vodafone en Estados Unidos, como parte de una investigación sobre desgravaciones fiscales, septiembre de 2013; <http://www.independent.co.uk/news/business/news/vodafone-84bn-tax-avoidance-bonanza-nothing-for-taxpayers-in-verizon-deal-while-bankers-share-500m-in-fees-8794169.html>
- 17 Investigación de Reuters sobre las prácticas tributarias de ambas empresas, afirmaciones presentadas en The Guardian (<http://www.theguardian.com/business/2012/oct/21/multinational-firms-tax-ebay-ikea>), Huffington Post ([http://www.huffingtonpost.com/2012/10/22/ikea-ebay-uk-taxes\\_n\\_2002016.html](http://www.huffingtonpost.com/2012/10/22/ikea-ebay-uk-taxes_n_2002016.html)), Sunday Times ([http://www.thesundaytimes.co.uk/sto/news/uk\\_news/National/article1153464.ece](http://www.thesundaytimes.co.uk/sto/news/uk_news/National/article1153464.ece)).
- 18 Ibid.
- 19 Afirmación presentada en <http://www.bloomberg.com/news/2014-02-26/ortega-s-zara-fashions-tax-avoidance-by-shifting-profits-to-alps.html>
- 20 Primer Ministro Británico Rt Hon David Cameron, miembro del Parlamento, Davos 2013
- 21 “France will not tolerate tax avoidance”, The Telegraph, 6 de abril de 2013, <https://uk.finance.yahoo.com/news/france-not-tolerate-tax-avoidance-185715903.html>
- 22 BBC (2013) “Kofi Annan: Africa plundered by secret mining deals”, <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa->

- 23 L. Donnelly (2013) "Corruption, weak governance costing Africa billions", Mail & Guardian, <http://mg.co.za/article/2013-05-10-report-corruption-weak-governance-costing-africa-billions>
- 24 ActionAid (2013) "A level playing field? The need for non-G20 participation in the BEPS process", [https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/beps\\_level\\_playing\\_field\\_.pdf](https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/beps_level_playing_field_.pdf)
- 25 Christian Aid y Tax Justice Network Africa (2014) "Africa Rising? Inequalities and the essential role of fair taxation", [www.christianaid.org.uk/images/Africa-tax-and-inequality-report-Feb2014.pdf](http://www.christianaid.org.uk/images/Africa-tax-and-inequality-report-Feb2014.pdf)
- 26 EquityBD (2014) "Who Will Bell the Cat? Revenue Mobilization, Capital Flight and MNC's Tax Evasion in Bangladesh", informe de posición, [http://www.equitybd.org/images/stories/campaign\\_event/Tax%20Justice01032014/MNC%20Tax%20Dodge\\_English%20Position%20Paper\\_Design.pdf](http://www.equitybd.org/images/stories/campaign_event/Tax%20Justice01032014/MNC%20Tax%20Dodge_English%20Position%20Paper_Design.pdf)
- 27 Ministerio de Economía de Bangladesh 'Medium-Term Expenditure Framework (MTEF) 2013-14', [http://www.mof.gov.bd/en/index.php?option=com\\_content&view=article&id=240&Itemid=1](http://www.mof.gov.bd/en/index.php?option=com_content&view=article&id=240&Itemid=1)
- 28 UNESCO (2014) "Enseñanza y aprendizaje: lograr calidad para todos", Informe de seguimiento de la EPT, UNESCO, <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654e.pdf>
- 29 En Daily Bonik Barta, 9 de enero de 2014, citado en EquityBD Position Paper, marzo de 2014, op. cit. La empresa ha negado las acusaciones que aparecen en los informes de prensa.
- 30 "Perú pide fomentar transparencia en transacciones internacionales durante reunión de la OCDE", Gestión, 30 de marzo de 2014, entrevista con la Sra. Tania Quispe, directora de SUNAT, <http://gestion.pe/economia/peru-pide-fomentar-transparencia-transacciones-internacionales-durante-reunion-ocde-2093123>
- 31 Fuentes de los cálculos:
- (i) Presupuesto aprobado para 2014 – Ministerio de Economía de Perú (2014): [http://mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2327&Itemid=101158&lang=es](http://mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2327&Itemid=101158&lang=es);
- (ii) Nota de prensa de SUNAT sobre los precios de transferencia: <http://www.sunat.gob.pe/salaprensa/lima/index.html>;
- (iii) Banco Mundial, "Matriculación escolar, primaria (% bruto)": <http://data.worldbank.org/indicador/SE.PRM.ENRR/countries/PE-XJ-XT?display=default>;
- (iv) Informe del Programa Internacional para la Evaluación de estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés): <http://www.oecd.org/pisa/>
- 32 E. Seery (2014) "Gobernar para la mayoría: servicios públicos contra la desigualdad", Oxfam, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/working-for-the-many-public-services-fight-inequality-314724>
- 33 M. Curtis (2014) "Losing Out: Sierra Leone's massive revenue losses from tax incentives", Christian Aid, <http://www.christianaid.org.uk/images/Sierra-Leone-Report-tax-incentives-080414.pdf>
- 34 Educación para todos (EPT) Informe de seguimiento (2014) "Aumentar los ingresos procedentes de los impuestos para colmar el déficit financiero en la educación", Policy Paper 12, <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002270/227092E.pdf>
- 35 "El Estado francés controla directa o indirectamente el 86,52% del capital de AREVA" <http://www.aveva.com/FR/finance-1166/structure-du-capital-du-leader-mondial-de-l-industrie-nucleaire-et-acteur-majeur-des-bioenergies.html>
- 36 A-S. Simpère and A. Idrissa (2013) "Niger : à qui profite l'uranium ?", Oxfam Francia, [http://www.oxfamfrance.org/sites/default/files/file\\_attachments/niger\\_renegociations\\_areva\\_note\\_oxfam-rotab\\_1.pdf](http://www.oxfamfrance.org/sites/default/files/file_attachments/niger_renegociations_areva_note_oxfam-rotab_1.pdf)
- 37 Gobierno de Níger (2013) 'Loi de finance', <http://www.stat-niger.org/statistique/articles.php?Ing=fr&pg=680>
- 38 Gasto por alumno de educación primaria: 92 dólares, Instituto de Estadística (2011) "Financiación de la educación en el África Subsahariana: solucionar los problemas de extensión, equidad y calidad" UNESCO, pág. 124-5, [http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/Finance\\_EN\\_web.pdf](http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/Finance_EN_web.pdf)
- 39 Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2012) "Informe sobre las inversiones en el mundo 2012", <http://www.unctad-docs.org/files/UNCTAD-WIR2012-Preface-Key-messages-and-Overview-en.pdf>
- 40 Y. Vamusse (2012) "Tax incentives and exemptions not necessary to attract investment", Institute of Development Studies, <http://www.ids.ac.uk/news/tax-incentives-and-exemptions-not-necessary-to-attract-investment>
- 41 K. Hornberger, J. Battat, and P. Kusek (2011) 'Attracting FDI', Viewpoint 327, World Bank, <http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/327-Attracting-FDI.pdf>
- 42 OCDE (1998) "Harmful Tax Competition, An Emerging Global Issue", [www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf](http://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf)
- 43 OCDE (2013) "Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting", OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en>
- 44 Centro de Información del G20 (2013) "Anexo fiscal a la Declaración de los Líderes del G20 en San Petersburgo", <http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0905-tax.html>
- 45 BBC (2013) op. cit.
- 46 Las consultas están abiertas a todos los miembros informales de la OCDE y a los que no son miembros del G20.
- 47 Contribución de Oxfam al proceso de consulta pública de la OCDE sobre el nuevo proyecto de ley sobre documentación sobre precios de transferencia e información desglosada por país, 21 de febrero de 2014
- 48 ActionAid (2012) 'Calling Time: Why SABMiller should stop dodging taxes in Africa', London: ActionAid UK, [www.actionaid.org.uk/sites/default/files/doc\\_lib/calling\\_time\\_on\\_tax\\_avoidance.pdf](http://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/doc_lib/calling_time_on_tax_avoidance.pdf)
- 49 SABMiller explica su estrategia fiscal en "Our approach to tax 2013",

[http://www.sabmiller.com/files/reports/SABMiller\\_approach\\_to\\_tax.pdf](http://www.sabmiller.com/files/reports/SABMiller_approach_to_tax.pdf)

La empresa contribuyó con la OCDE en su consulta sobre los precios de transferencia y el desglose de la información por país. Si bien la empresa estaba parcialmente a favor de desglosar la información por país, se oponía a hacer la información pública. <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing/comments-discussion-draft-transfer-pricing-documentation.htm>

- 50 La Asociación de contables colegiados (ACCA, Association of Chartered Certified Accountants) encargó a la Facultad de Economía de la Universidad RMIT de Melbourne, Australia, el informe “Empresas multinacionales, ingresos sin Estado y paraísos fiscales”, que señala que el sistema no está roto no se está viendo erosionado por las exenciones fiscales y que no hay pruebas que demuestren que la base del impuesto de sociedades de Reino Unido o Estados Unidos se esté desgastando.  
  
S. Davdison (2014) “Multinational corporations, stateless income and tax havens”, The Association of Chartered Certified Accountants, <http://www.accaglobal.com/content/dam/acca/global/PDF-technical/tax-publications/tech-tp-mcsith.pdf>
- 51 M. Wyss (2014) “BEPS and CbC Reporting – some good news!”, KPMG Blog, <http://blog.kpmg.ch/beps-cbc-reporting-good-news/>
- 52 OCDE (2014) “Compilation of Comments Received in Response to Request for Input on Tax Challenges of the Digital Economy”, [www.oecd.org/ctp/comments-received-tax-challenges-digital-economy.pdf](http://www.oecd.org/ctp/comments-received-tax-challenges-digital-economy.pdf)
- 53 OCDE, “New head appointed for OECD transfer pricing unit”, <http://www.oecd.org/tax/head-transfer-pricing-andrew-hickman.htm>
- 54 No estamos sugiriendo que este sea el caso de ningún miembro del personal de la OCDE o el del nuevo jefe de su división de precios de transferencia.
- 55 KPMG se jacta de asesorar a las empresas en materia fiscal: “Durante su excedencia en HMT, Jonathan Bridges se convirtió en el principal asesor en materia de fiscalidad e innovación, incluyendo la llamada “Patent Box”. El Instituto de Estudios Fiscales (IFS) calcula que las pérdidas originadas por este vacío legal superan a las ganancias. P. Toynbee (2013) “Accountancy’s Big Four are laughing all the way to the tax office”, The Guardian, 1 de febrero, [www.theguardian.com/commentisfree/2013/feb/01/accountancy-big-four-laugh-tax-office](http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/feb/01/accountancy-big-four-laugh-tax-office)
- 56 Ver notas 1-3 y 13-18.
- 57 ActionAid (2012) “Collateral Damage: How government plans to water down UK anti-tax haven rules could cost developing countries – and the UK – billions”, [http://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/doc\\_lib/collateral\\_damage.pdf](http://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/doc_lib/collateral_damage.pdf)
- 58 OCDE (2014) “BEPS Action 6: Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances”, Action 15, Public Discussion Draft, <http://www.oecd.org/ctp/treaties/treaty-abuse-discussion-draft-march-2014.pdf>
- 59 P. Janský and A. Prats (2013) “Multinational Corporations and the Profit-Shifting Lure of Tax Havens”, Occasional Paper No. 9, London: Christian Aid, [www.christianaid.org.uk/Images/CA-OP-9-multinational-corporations-tax-havens-March-2013.pdf](http://www.christianaid.org.uk/Images/CA-OP-9-multinational-corporations-tax-havens-March-2013.pdf);  
  
C. Fuest and N. Riedel (2012) “Tax evasion and tax avoidance: the role of international profit shifting”, en P. Reuter, “Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries”, Washington DC: Banco Mundial, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2242>
- 60 OCDE (2013) “OECD issues communication on engagement with stakeholders”, <http://www.oecd.org/tax/beps-oecd-engagement-with-stakeholders.htm>
- 61 El problema de la doble no imposición preocupa a todas las administraciones tributarias del mundo. Ningún sistema fiscal es exactamente igual a otro. El derecho de imposición reside en una determinada jurisdicción en función de que cada entidad tenga relación con dicha jurisdicción, por ejemplo su residencia. La interacción de los sistemas fiscales nacionales puede dar lugar, en ocasiones, a que dichos sistemas se solapen generando la doble imposición. Sin embargo, dicha interacción también puede tener lagunas cuya consecuencia es que una partida de ingresos no tribute en ningún sitio, que es lo que se llama doble no imposición.
- 62 Para obtener información más detallada sobre precios de transferencia, economía digital y proyectos de tratados sobre fraude, puede consultar BEPS Monitoring Group, <http://bepsmonitoringgroup.wordpress.com/>
- 63 Esto se ha mencionado en las recomendaciones realizadas durante la consulta regional (Bogotá) y hay que ver cómo lo tiene en cuenta la OCDE. Ver <http://www.oecd.org/ctp/resumen-LAC-consulta-regional-BEPS.pdf>
- 64 “Discussion Draft on Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances”, publicado por la OCDE el 17 de marzo de 2014, punto 6 del Plan de Acción BEPS <http://www.oecd.org/ctp/treaties/treaty-abuse-discussion-draft-march-2014.pdf>
- 65 Christian Aid (2013) “Automatic for the People: Automatic information exchange, tax justice and developing countries”, Londres: Christian Aid, [www.christianaid.org.uk/Images/Automatic\\_information\\_exchange\\_briefing.pdf](http://www.christianaid.org.uk/Images/Automatic_information_exchange_briefing.pdf)
- 66 FMI, OCDE, ONU y Banco Mundial (2011) “Supporting the Development of More Effective Tax Systems”, <http://www.oecd.org/ctp/48993634.pdf>
- 67 Un elemento que indica su influencia es la convocatoria de la OCDE en noviembre de 2013 de un grupo para supervisar la formulación de la nueva normativa de intercambio automático de información. El 35% de los miembros de este grupo (19 de 54) son paraísos fiscales, entre los que se encuentran dos de los codirectores del grupo (Países Bajos y Jersey); en el grupo también están St Kitts y las Islas Caimán. <http://www.oecd.org/tax/transparency/AEOI%20Group%20Membership.pdf>
- 68 “Declaración de los líderes del G20, Los Cabos, México, 19 de junio de 2012”, Centro de Información del G20 <http://www.g20.utoronto.ca/2012/2012-0619-loscabos.html>
- 69 V. Tanzi (1999) “Is there a need for a World Tax Organisation?” en A. Razin and E. Sadka (eds.) “The Economics of Globalization: Policy Perspectives from Public Economics”, Cambridge: Cambridge University Press.
- 70 Más información en Oxfam (2000) “Tax Havens: Releasing the hidden billions for poverty eradication”, Oxfam Internacional, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/tax-havens-releasing-the-hidden-billions-for->

71 OECD (1998) op. cit., pp. 50-51

La OCDE señala que los paraísos fiscales son un tipo de competencia fiscal nociva porque “roban” la base fiscal de otros países ofreciendo un marco fiscal y legislativo acomodaticio fundamentalmente para actividades ficticias. Los paraísos fiscales también promueven la lucha entre países por ofrecer tasas impositivas más bajas, ofreciendo a las empresas de capital extranjero alternativas fiscales con tipos bajos o nulos.

72 Punto 5, Luchar contra las prácticas fiscales nocivas con mayor eficacia, teniendo en cuenta la transparencia y el contenido.

73 Teleconferencia de la sociedad civil con funcionarios de la OCDE, 21 de enero de 2014. En cambio, cabe destacar que al menos uno de los países miembros de la OCDE (Reino Unido) se ha mostrado dispuesto a hacer público que una de sus medidas fiscales (la “Patent Box” británica) se está sometiendo al análisis del Foro de prácticas fiscales nocivas: consultar HM Treasury/HMRC, “Tackling aggressive tax planning in the global economy: UK priorities for the G20-OECD project for countering Base Erosion and Profit Shifting” (17 de marzo de 2014), <https://www.gov.uk/government/publications/tackling-aggressive-tax-planning-in-the-global-economy-uk-priorities-for-the-g20-oecd-project-for-countering-base-erosion-and-profit-shifting>

74 Recaudar impuestos en origen (donde se generan los ingresos imponibles) y recaudar impuestos en función del domicilio fiscal (donde está la sede de quien recibe esos ingresos). Países de residencia (normalmente, aunque no siempre, países desarrollados exportadores netos de capital) y países de origen (normalmente, aunque no siempre, países en desarrollo importadores netos de capital).

75 Una fórmula de reparto es un método mediante el cual una empresa o grupo de empresas asignan sus ganancias (o pérdidas) a una jurisdicción tributaria en concreto en la que tributen. Es una alternativa al concepto de “entidad contable independiente”, según el cual una filial o subsidiaria dentro de la jurisdicción rinde cuentas como entidad independiente, solicitando que se establezcan precios para las transacciones con otras partes de la empresa o grupo de empresas en función del principio de plena competencia utilizado habitualmente en los precios de transferencia. Por el contrario, la fórmula de reparto atribuye las ganancias (o pérdidas) totales mundiales a cada jurisdicción, basándose en factores como la proporción de ventas, los activos o las nóminas en cada jurisdicción. Clausing, A. Kimberley; Avi-Yonah, S. Reuben (junio de 2007), “Reforming Corporate Taxation in a Global Economy: A Proposal to Adopt Formulary Apportionment”. The Hamilton Project, Brookings Institution.

76 “Comunicado, Reunión de Ministros de Economía y Hacienda y de Gobernadores de los Bancos Centrales, Sydney, 22–23 de febrero de 2014”, Sydney, 22–23 February 2014, [www.g20.org/sites/default/files/g20\\_resources/library/Communique%20Meeting%20of%20G20%20Finance%20Ministers%20and%20Central%20Bank%20Governors%20Sydney%2022-23%20February%202014\\_0.pdf](http://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Communique%20Meeting%20of%20G20%20Finance%20Ministers%20and%20Central%20Bank%20Governors%20Sydney%2022-23%20February%202014_0.pdf)

77 FMI, OCDE, ONU y Banco Mundial (2011), op. cit.

© Oxfam Internacional, mayo de 2014

Este documento ha sido escrito por Claire Godfrey. Oxfam agradece la colaboración de Catherine Olier, Susana Ruiz, Anne-Sophie Simpère, Max Lawson, Emma Seery, Mike Lewis (Action Aid UK), y Anna Coryndon en su elaboración. 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, por favor póngase en contacto con [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

Esta publicación está sujeta a copyright pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con [policyandpractice@oxfam.org.uk](mailto:policyandpractice@oxfam.org.uk).

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con ISBN 978-1-78077-595-1 en mayo de 2014.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

## OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 17 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: Oxfam Alemania ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de)), Oxfam América ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org)), Oxfam Australia ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au)), Oxfam-en-Bélgica ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be)), Oxfam Canadá ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca)), Oxfam Francia ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org)), Oxfam GB ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk)), Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk)), Oxfam India ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org)), Oxfam Intermón ([www.oxfamintermon.org](http://www.oxfamintermon.org)), Oxfam Irlanda ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org)), Oxfam Italia ([www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org)), Oxfam Japón ([www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp)), Oxfam México ([www.oxfammexico.org](http://www.oxfammexico.org)), Oxfam Nueva Zelanda ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz)), Oxfam Novib ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl)), Oxfam Quebec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca))

Para más información, escribir a cualquiera de las organizaciones o ir a [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org). Email: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)