

# Breve historia de la transparencia tributaria

Alberto Barreix  
Jerónimo Roca  
Fernando Velayos

Sector de Instituciones  
para el Desarrollo

División de Gestión  
Fiscal y Municipal

DOCUMENTO PARA  
DISCUSIÓN N°  
IDB-DP-453

# Breve historia de la transparencia tributaria

Alberto Barreix  
Jerónimo Roca  
Fernando Velayos

Junio de 2016

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: Alberto Barreix, [albertoba@iadb.org](mailto:albertoba@iadb.org).

## Resumen<sup>\*</sup>

Este trabajo describe los avances del intercambio internacional de información tributaria, iniciando desde los finales de la segunda guerra mundial, caracterizado por la total ausencia de colaboración interinstitucional internacional, hasta los años recientes cuando se cuenta con verdadera conciencia de la tributación como un fenómeno intrínsecamente global. De esta manera, se analizan el desarrollo de los nuevos instrumentos técnicos y la institucionalidad que han posibilitado estos avances, así como los aspectos que amenazan su efectividad y los factores críticos de estos procesos.

**Palabras clave:** tributación internacional, intercambio de información intercambio automático, transparencia tributaria, foro global, estándares

---

\* Alberto Barreix es Líder Técnico Principal de la División de Gestión Fiscal y Municipal del Banco Interamericano de Desarrollo. Jerónimo Roca y Fernando Velayos son consultores tributarios internacionales.

Este trabajo es una versión preliminar del artículo preparado para el libro "50 Años del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias", con el financiamiento parcial del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y publicado por el Instituto de Estudios Fiscales: <http://www.ief.es/en/>.

Este trabajo fue realizado con la colaboración de Agnes Rojas y se agradecen los importantes aportes de Leonardo Costa, Carlos Folco, Miguel Pecho, Ana Yesenia Rodríguez y Eric Thompson.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, ni del Banco Interamericano de Desarrollo, su Directorio Ejecutivo y los países que representa.

## Índice

1. Los comienzos: el intercambio de información tributaria hasta 2009.....	3
2. 2009, el gran salto adelante: el intercambio a requerimiento (o primer estándar).....	5
3. 2014, el eslabón que faltaba: el intercambio automático (o segundo estándar) .....	9
4. ...Y la guinda de 2015: BEPS y su significado en los ejercicios de transparencia.....	12
5. Conclusiones .....	16

## 1. Los comienzos: el intercambio de información tributaria hasta 2009

La historia del intercambio internacional de información tributaria es, hasta entrado el siglo XXI, la historia de la opacidad. Se pueden destacar muy pocos resultados tangibles que demuestren lo contrario. Solo podemos consignar una progresiva -pero siempre insuficiente- toma de conciencia mundial sobre el problema desde el año 1989, cuando la Comunidad Europea intentó "armonizar" la tributación al ahorro como uno de los retos de su integración económica y, en general, de la globalización.

Ahora bien, el contexto histórico-político no ha sido propicio para los avances:

Tras la segunda guerra mundial, el mundo emerge des-integrado<sup>1</sup>: (i) las economías nacionales son poco interdependientes, con altos niveles de desconfianza entre países y/o bloques y una relativa escasez de empresas transnacionales; (ii) hay ausencia de un verdadero sistema financiero mundial, tal y como se conoce hoy; (iii) hay desconfianza de la población en los sistemas financieros y la banca; (iv) la tecnología está poco preparada para las interconexiones globales en tiempo real; (v) el foco está puesto en la reconstrucción y recuperación económica (que, por cierto, es amplia y exitosa: "los treinta gloriosos"<sup>2</sup>, lo cual disminuye la preocupación por el fraude fiscal); (vi) en materia tributaria hay una total ausencia de colaboración interinstitucional internacional; y (vii) salvo quizá en las economías avanzadas, el paradigma era el del secreto bancario.

En resumen, no había conciencia de que la tributación se iba convirtiendo en un fenómeno intrínsecamente global y, de haberla, no se poseía los mecanismos para modificar el statu quo. Durante este periodo se van desarrollando los paraísos fiscales y aumenta la insolidaridad tributaria planetaria. Esto genera un "desajuste" en un triple plano: país frente a país (o, si se prefiere, países o jurisdicciones opacos frente al resto de países); transnacionales frente a empresas locales; y grandes fortunas frente a la clase media y los ciudadanos menos favorecidos.

Pero, aunque lenta, inexorablemente se van desdibujando o desapareciendo los siete fenómenos descritos y la realidad mundial se convierte en una muy diferente ya hacia la década de los ochenta del pasado siglo. A la toma de conciencia (académica, política, económica, financiera) de que el fenómeno tributario es global y de que la evasión está ligada al sistema financiero al menos en dos vertientes<sup>3</sup>, se une el fin de la época dorada de crecimiento, las crisis económicas (1973, 1981 -las crisis del petróleo- y en América Latina los años 80 -la "década perdida"-), el consecuente aumento de los déficit públicos y, por tanto, la necesidad acuciante de recursos públicos.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, la Comunidad Económica Europea es una creación (en su fase más elemental) de 1957, esto es, doce años después de la guerra. En América Latina, Mercosur se funda en 1985 y la CAN solo realiza pasos hacia la integración económica en la década de los noventa.

<sup>2</sup> Se denomina así al periodo de 1945 a 1975, donde se produce un crecimiento económico muy fuerte en el mundo occidental (Piketty, 2014).

<sup>3</sup> Una es el sistema financiero en su opacidad (ampara la evasión), otra es el sistema financiero en lo que es la movilidad irrestricta de capitales (impulsa la elusión, pues favorece formas de planificación impensables antes).

Así las cosas, a finales de la década de los 80 se documenta el primer esfuerzo político de asociar todo el fenómeno de la globalización financiera con la erosión tributaria: la fracasada Directiva Europea de la tributación del ahorro de 1989, o Directiva Scrivener<sup>4</sup>, por el nombre de la ministra francesa que la propuso. El anuncio de Alemania de que, sobre la base de la citada Directiva (que no se aprobó), retendría un 15% sobre dividendos e intereses pagados a otros Estados miembros, le supuso una fuga de capitales de US\$ 43 millones desde fines de 1988 hasta abril de 1989, cuando tuvo que desistir de la medida.<sup>5</sup>

Desde principios de la década de los 90, la liberalización de movimientos de capitales se acelera y el problema de la pérdida de recursos tributarios en favor de jurisdicciones con baja o nula tributación para las fuentes móviles de tributación directa se exagera. Así, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) toma cartas en el asunto desde 1996 (trascendiendo ya el marco europeo) y consigue aprobar en 1998 un primer trabajo sobre competencia fiscal perniciosa<sup>6</sup>. También debemos hacer mención al Modelo de Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), que data de 1990 y fue posteriormente revisado en 1999<sup>7</sup>. Su mérito se encuentra más en identificar tempranamente un problema conceptual y aportar una solución, que en su aplicación práctica, que como sabemos fue escasa.

Vistos con perspectiva histórica, los trabajos de la OCDE durante la década que va de 1998 a 2008 no son eficaces para acabar con el problema<sup>8,9</sup>. La Unión Europea (UE) es algo más efectiva (si bien con bastantes limitaciones también, como veremos más adelante):

- 1999-2000: Código de Conducta (también conocido como Informe Primarolo) para evitar la competencia fiscal perniciosa en la UE<sup>10</sup> (en torno a 70 regímenes tributarios preferenciales abolidos, de todos los Estados miembros sin excepción). Sin embargo, léase más adelante para una revisión crítica del resultado de este ejercicio.
- 2003: Aprobación de la Directiva del Ahorro de la UE, que entró en vigor en 2005 y fue reformada en 2014<sup>11</sup>, donde se comparte información masiva sobre el ahorro transfronterizo en la UE.

---

<sup>4</sup> Esta Directiva se basaba en la comprensión de que la liberalización total del movimiento de capitales hacia la que se encaminaba la entonces Comunidad Económica Europea-CEE (hoy UE) gracias a la Directiva 88/361/CEE, podía distorsionar los sistemas tributarios: "la Comisión deberá presentar al Consejo... propuestas tendientes a suprimir o a atenuar los riesgos de distorsiones, evasión y fraudes fiscales que pueden venir aparejados a la efectiva entrada en vigor de la libertad de movimientos de capitales dentro del territorio comunitario".

<sup>5</sup> Walter y Smith (2000).

<sup>6</sup> "La competencia fiscal perniciosa, un problema global", OCDE 1998. [www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf](http://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf)

<sup>7</sup> CIAT (1999).

<sup>8</sup> No obstante, hay algún avance formal, como el primer informe OCDE sobre acceso a información bancaria (2000), las primeras listas de paraísos fiscales y de regímenes fiscales preferenciales, y el trabajo inclusivo con la creación del Foro Global donde participan países no miembros.

<sup>9</sup> El informe 1998 sobre competencia fiscal perniciosa no fue aprobado por Suiza ni Luxemburgo (la OCDE funciona por consenso). Y el informe de acceso a información bancaria, que sí aprueban en 2000 estos dos países, no contiene plazos de implementación del compromiso. Adicionalmente, a comienzos de 2001 se incorpora la Administración Bush a los EE.UU. y, con ella, se da un cambio radical de política de EE.UU que ya no desea avanzar en la dirección de cooperación y hace zozobrar el ejercicio (Maldonado, 2002).

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/primarolo\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/primarolo_en.pdf). Adicionalmente, para una historia de este combate y del llamado "Código de Conducta", véase

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_papers/taxation\\_paper\\_10\\_history\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_10_history_en.pdf).

<sup>11</sup> Directiva 2003/48/CE, (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A131050>).

- 2006: Foro Conjunto de Precios de Transferencia de la UE (*Joint Transfer Pricing Forum*). Además de sus logros concretos<sup>12</sup>, su importancia histórica radica en que por primera vez se coloca en la agenda de la cooperación internacional e interinstitucional de lucha contra la evasión tributaria el fenómeno de los precios de transferencia.<sup>13</sup> Es decir, se identifica un problema en el manejo de estas operaciones por parte de las multinacionales.

También deben mencionarse otros ejercicios regionales interesantes en este ámbito, pues ha habido intentos (e incluso algún logro formal) de Código de Conducta (evitar prácticas fiscales perniciosas entre vecinos). Por ejemplo, para Centroamérica, Panamá y República Dominicana, auspiciado por el Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana y con la coordinación técnica del Fondo Monetario Internacional y del Banco Interamericano de Desarrollo, en 2008 se preparó un borrador de Código de Conducta, pero nunca vio la luz por falta de voluntad política. Por contra, en el seno de la Comunidad del Caribe, sí se logró aprobar un código en 1973.<sup>14</sup> Sin embargo, no están claros sus resultados prácticos.

También es importante reconocer el impulso a la transparencia del proceso del Grupo de Acción Financiera contra el Lavado de Dinero (GAFI) para terminar con el secreto bancario y el registro y control (último beneficiario) de la propiedad en las empresas.

## 2. 2009, el gran salto adelante: el intercambio a requerimiento (o primer estándar)

Si algo se puede decir de este panorama en su conjunto es que era decepcionante : (i) los ejercicios de la OCDE no eran efectivos; (ii) el trabajo de la UE, además de no ser global en su formato ni vocación, mantenía importantes limitaciones técnicas<sup>15,16</sup>; (iii) no existía ningún otro ejercicio regional de envergadura -en particular, ninguno en América Latina, donde los sistemas y administraciones tributarias estaban poco internacionalizados en general-<sup>17</sup>; (iv) la cooperación bilateral en materia de intercambio de información, existente sobre el papel, era

<sup>12</sup> Ver [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/company\\_tax/transfer\\_pricing/forum/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/transfer_pricing/forum/index_en.htm).

<sup>13</sup> Hasta aquí el trabajo de cooperación internacional había quedado circunscrito (en la OCDE) a discusiones muy técnicas sobre la metodología para la determinación de estos precios.

<sup>14</sup> Agreement on the Harmonisation of Fiscal Incentives to Industry

([http://www.caricom.org/jsp/secretariat/legal\\_instruments/agreement\\_fiscalincentives.jsp?menu=secretariat](http://www.caricom.org/jsp/secretariat/legal_instruments/agreement_fiscalincentives.jsp?menu=secretariat)).

También se puede consignar, ya fuera de la región, el Memorando de Entendimiento en materia de cooperación en asuntos relacionados con Impuestos de la Comunidad de Desarrollo del Sur de África (SADC, por sus siglas inglesas) de 2002: [http://www.sadc.int/documents-publications/show/Memorandum\\_of\\_Understanding\\_in\\_Cooperation\\_in\\_Taxation\\_Related\\_Matters.pdf](http://www.sadc.int/documents-publications/show/Memorandum_of_Understanding_in_Cooperation_in_Taxation_Related_Matters.pdf).

<sup>15</sup> Los tres fallos principales de la Directiva del Ahorro -corregidos en gran medida con la modificación de 2014- fueron el no alcanzar a personas jurídicas ni al “agente pagador” colocado fuera de la UE; el no alcanzar a todas las formas de ahorro (sin riesgo) posibles, sólo intereses y algunos fondos de inversión; y el sistema alternativo de retención en fuente para Luxemburgo, Bélgica y Austria.

<sup>16</sup> El llamado Código de Conducta (Informe Primarolo) dejaba sin definir áreas como qué debía considerarse rentas pasivas (por ejemplo, no entró a valorar los regímenes de Transparencia Fiscal internacional o CFC), y no abordó la tributación de expatriados en el seno de la UE, dando lugar a posibilidades de migraciones por motivos tributarios, no solo ligadas a un trabajo de alta cualificación y remuneración: los *HNWI regimes* (regímenes de tributación para grandes patrimonios individuales). Adicionalmente, los avances en materia de Precios de Transferencia en esa época eran tímidos y procedimentales.

<sup>17</sup> Para un resumen de la situación de la tributación internacional en América Latina y el Caribe ver Barreix et al., 2013.



muy escasa en la práctica; y (v) quizá lo fundamental, el acceso sin limitaciones por parte de las administraciones tributarias a información financiera, que requería de consenso internacional, era bloqueado por una minoría de Estados o jurisdicciones.<sup>18</sup> Podemos decir que existía una "minoría de bloqueo".

Pero la situación cambia con la crisis financiera de 2008. El impulso surge en los países desarrollados por las necesidades fiscales originadas en la crisis y la presión de la opinión pública, que reaccionó ante los rescates al sector financiero y la revelación de prácticas de planificación agresiva de las grandes empresas. En tanto, en la gran mayoría de los países en desarrollo fue la influencia de las naciones desarrolladas la que forzó el camino hacia la transparencia, que aún sigue enfrentando resistencias de intereses económicos, incluso con apelaciones a la soberanía. En primer lugar, el G20 hace una primera mención a temas fiscales en noviembre de 2008. Este primer comunicado del G20 fue seguido por uno mucho más detallado en abril de 2009<sup>19</sup> y por la declaración del G8 de L'Aquila, en julio de 2009<sup>20</sup>. Estos comunicados pasan de inmediato a concretarse en varios hechos: (i) retirada de su reserva al art. 26 (intercambio de información) del Modelo de Convenio sobre la Renta y el Patrimonio de la OCDE por parte de Suiza, Luxemburgo, Austria y Bélgica, lo que supone el principio del fin del secreto bancario a nivel global, dado que las demás jurisdicciones, para no levantar su secreto, alegaban que no había unas reglas de juego iguales ("*level playing field*") si Suiza y Luxemburgo no se comprometían; (ii) compromiso de otras plazas importantes, como Singapur, Macao o Hong Kong, para favorecer el intercambio de información a requerimiento; (iii) publicación de la lista del Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información para Fines Tributarios (FG) liderado por OCDE de jurisdicciones no cooperativas de abril de 2009 (*progress report*)<sup>21</sup> y comienzo de los trabajos de muchas jurisdicciones por salir de esta lista. En clave de América Latina y el Caribe (ALC), esta publicación marca un punto de inflexión porque en ella aparecían 2 países de Latinoamérica (Costa Rica y Uruguay) entre los 4 listados en negro y 18 (especialmente del Caribe) entre los 39 listados de gris.<sup>22,23</sup> Esto es, el 46,5% de las jurisdicciones que habían sido listadas en todo el mundo eran de ALC. Hoy solamente quedan Guatemala y Trinidad y Tobago como no autorizadas a avanzar a la fase 2 de revisión del efectivo intercambio de información<sup>24</sup>, y Anguilla, Antigua y Barbuda, Barbados, Costa Rica, Curaçao, St. Lucia y Sint Maarten como cumplidores solo parciales del estándar.<sup>25</sup>

Ahora bien, conviene mencionar que otros países de la región no se han unido al Foro Global, que cuenta ya con 130 miembros. Son en concreto Bolivia, Cuba, Ecuador, Haití, Honduras, Guyana, Nicaragua, Paraguay, Surinam y Venezuela. En los casos de Bolivia, Cuba, Ecuador,

---

<sup>18</sup> Suiza, Luxemburgo y en menor medida Singapur, Hong Kong y otras plazas financieras.

<sup>19</sup> Merece particular interés la declaración de Londres sobre el fortalecimiento del sistema financiero (abril de 2009): <http://www.oecd.org/g20/meetings/london/Annex-Declaration-Strengthening-Financial-System.pdf>

<sup>20</sup> [http://www.g8italia2009.it/static/G8\\_Allegato/G8\\_Declaration\\_08\\_07\\_09\\_final%2c0.pdf](http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/G8_Declaration_08_07_09_final%2c0.pdf)

<sup>21</sup> <http://www.oecd.org/ctp/42497950.pdf>

<sup>22</sup> Anguilla, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Belice, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Dominica, Granada, Montserrat, Panamá, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Islas Turcas y Caicos y Antillas Holandesas, además de Chile (este último listado en la categoría de "otros centros financieros").

<sup>23</sup> Las jurisdicciones contenidas en la lista gris se habían comprometido al intercambio de información, pero no lo habían implementado efectivamente todavía.

<sup>24</sup> En la fase 1 se revisa el marco legal del país.

<sup>25</sup> <http://www.oecd.org/tax/transparency/GFratings.pdf>

Nicaragua y Venezuela, esta situación podría ser fruto de una decisión política (aunque no todos ellos están exentos de dificultades para cumplir el estándar), pero en los casos de Haití, Honduras y Paraguay se evidencia una situación histórica de aislamiento financiero y tributario internacional (por ejemplo, esta situación se puede rastrear en las listas del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) donde estuvieron Honduras y Paraguay hasta 2012).<sup>26</sup> Por tanto, por su tradición de escasa transparencia y de debilidad institucional, estos países deberán revisar algunos aspectos de su marco regulatorio para ganar en transparencia y alcanzar el estándar internacional.

Adicionalmente, algunos que han decidido unirse al FG podrían encontrarse con problemas por su marco institucional en materia de secreto bancario: así, Perú enfrenta una posible limitante constitucional (vid. infra) y Panamá tiene dificultades para resolver el tratamiento de los estados financieros de las compañías creadas en Panamá pero sin actividad en suelo panameño, así como de fundaciones y fideicomisos.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Y por cierto alguno más estuvo o está, como Nicaragua o Guyana, Ecuador o Panamá.

<sup>27</sup> Ver páginas 28 y 29 del informe: [http://www.eoi-tax.org/peer\\_reviews/aa557ea9221d653369f4011848457bfc#default](http://www.eoi-tax.org/peer_reviews/aa557ea9221d653369f4011848457bfc#default)

## Cuadro 1. Dos velocidades para luchar contra el fraude: EOIR y AEOI

### 1. Intercambio de información a requerimiento (IIR/EOIR):

Concepto y utilidad: Se trata del intercambio de información relativa a un caso concreto, solicitada o requerida a una administración tributaria por otra administración tributaria, cuando sea previsiblemente pertinente para aplicar las normas tributarias del país requirente. Esta información puede ser financiera, contable o de titularidad (beneficiarios efectivos).

Una vez justificada la pertinencia de la información a la Administración requerida, es indiferente si el país requerido tiene o no un interés doméstico en la petición o su definición de fraude fiscal. También es indiferente si la administración tributaria requerida posee ya esa información y, cuando esté en poder de entidades financieras, en ningún caso se puede denegar alegando la existencia de secreto bancario. Debe también garantizarse la plena confidencialidad en el tratamiento de la información transmitida.

Base legal: (i) el artículo 26 (o equivalente) del Convenio Bilateral de Doble Tributación, relativo al intercambio de información; (ii) un Acuerdo bilateral de Intercambio de información (AII); o bien (iii) el artículo 5 de la Convención multilateral OCDE/Consejo de Europa sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal (Protocolo de modificación para su universalización y actualización de 2011)<sup>1</sup>.

Estadísticas: véase la mención al Informe de Progreso 2015 del Foro Global en este mismo documento.

Nota final: si bien el Intercambio automático de Información está ganando terreno, técnicamente el IIR sigue siendo el estándar universal y el que utiliza el Foro Global para sus revisiones paritarias de jurisdicciones (*peer reviews*)<sup>2</sup>.

### 2. Intercambio automático de información (IAI/AEOI):

Concepto y utilidad: se trata de la transmisión periódica y sistemática de información no preseleccionada, desde el Estado de la fuente al Estado de residencia, con relación a una serie de categorías pre-establecidas de renta: dividendos, intereses, regalías, salarios, pensiones, etc.

Esta información se recaba de las personas o entidades pagadoras en la fuente, como bancos, patronos, etc., y se transmite conforme a protocolos estandarizados y seguros entre administraciones tributarias. Las administraciones tributarias, una vez depurada y tratada esta información, pueden iniciar actuaciones de control sobre sus residentes o bien solicitar más datos a la administración transmitente.

Base legal: Puede ser: (i) el artículo 26 (o equivalente) del Convenio Bilateral de Doble Tributación, relativo al intercambio de información, cuando así lo prevea; (ii) un acuerdo bilateral de Intercambio de información (AII), cuando así lo prevea; o bien (iii) el artículo 6 de la Convención multilateral OCDE/Consejo de Europa sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal (Protocolo de modificación para su universalización y actualización de 2011).

Estadísticas: De acuerdo con los datos de una encuesta llevada cabo por la OCDE (31 países participantes), los resultados empiezan a ser muy importantes: 17,8 millones de registros intercambiados. En algún país, como Noruega o Dinamarca, se detectó un nivel de sub-declaración u omisión de rentas de sus residentes en el extranjero en torno al 40%.

1 En el marco de la Unión Europea existen instrumentos específicos adicionales.

2 "Implementing the Tax Transparency Standards". OCDE, 2010.

### 3. 2014, el eslabón que faltaba: el intercambio automático (o segundo estándar)

Los avances en materia de intercambio de información desde 2009 han sido muy importantes, con la existencia hoy de una densa red de acuerdos bilaterales<sup>28</sup> y un instrumento multilateral que ya ha sido ratificado por casi 100 países: "la Convención multilateral OCDE/Consejo de Europa sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal (Protocolo de modificación para su universalización y actualización de 2011)". Más aún, según el informe de progreso 2015 del Foro Global<sup>29</sup>, una encuesta entre 32 jurisdicciones dio como resultado que se habían recobrado impuestos por valor de US\$ 703 millones en promedio en los ejercicios 2012-2014, solo como consecuencia del intercambio internacional de información a requerimiento que pusieron estos 32 países en marcha.

Pero también hubo voces críticas con los logros del intercambio de información a requerimiento. Una de las más conspicuas fue la del Tax Justice Network, quien clamó por el intercambio de información automático desde muy temprano (2005), y reiteró esta reclamación en 2012, cuando el éxito del Foro Global en materia de intercambio de información a requerimiento estaba servido<sup>30</sup>. Estas críticas eran en parte injustas porque desconocían el enorme avance que suponían los acontecimientos del año 2009, y la trascendencia que podrían tener en el mediano plazo. Adicionalmente, y esto es particularmente cierto en América Latina con su rancia historia de secreto bancario, muchos países, gracias a la presión internacional, levantaron las barreras legales domésticas a la transparencia. Y es que, a la postre, el mundo se dividió en dos grupos: los que colaboran y los que no lo hacen, siendo hoy los primeros franca mayoría, aun reconociendo que no todos los que están entre los colaboradores participan de la misma gana en el ejercicio.

Pero en parte es preciso reconocer que las voces críticas eran acertadas y es posible que, mirando atrás, la presión de los activistas, unida a la extrema necesidad de conseguir recursos financieros a gran escala por parte de los fiscos y a la dificultad de implementar de forma rápida y efectiva el intercambio a requerimiento<sup>31</sup>, fueran el detonante del último y más trascendental cambio que atestigua la historia de la transparencia tributaria internacional: la aceptación, hoy ya podemos decir que generalizada, del nuevo estándar de intercambio automático. Además, junto a lo anterior, se debe conceder un mérito particular a la Ley FATCA, el "*Foreign Account Tax Compliance Act*" (o Ley de cumplimiento tributario de las cuentas extranjeras), que transformó el panorama internacional.

---

<sup>28</sup> Se pueden consultar de forma interactiva todos los Acuerdos de Intercambio de Información bilaterales que obligan a los países miembros del Foro Global en <http://www.eoi-tax.org/#default>

<sup>29</sup> <http://www.oecd.org/tax/transparency/global-forum-annual-report-2015.pdf>

<sup>30</sup> Tax Justice Network, solicitó el paso al intercambio de información automático desde muy temprano (2005): [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TUIYC\\_2012\\_FINAL.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TUIYC_2012_FINAL.pdf)

<sup>31</sup> Para administraciones tributarias sofisticadas, con un adecuado sistema de control del riesgo y de selección de auditorías, el intercambio a requerimiento era ya un paso muy significativo porque el efecto anuncio era más poderoso. Pero para las administraciones tributarias peor organizadas, el poder disponer de esa información no era real, dado que en la práctica serían muy pocos los casos de fraude descubierto, porque sencillamente eran muy pocos los casos investigados (¡en América Latina no se audita en profundidad a más de un 2% de contribuyentes, en promedio!).

Esta Ley modifica el Capítulo 4 del Código de Rentas Internas de los EE.UU. Esta fue promulgada el 18 de marzo de 2010, aunque su aplicación efectiva se fue retrasando por la dificultad práctica para el Gobierno de los EE.UU. de poner en práctica una Ley con tantos sujetos no sometidos a la soberanía estadounidense. Bajo FATCA, las instituciones financieras extranjeras (FFI por sus siglas en inglés) deben identificar cuentas de ciudadanos o personas estadounidenses y reportar información sobre dichas cuentas al Internal Revenue Service (IRS) de los EE.UU. de manera periódica o automática. Las FFIs que no accedan a reportar información enfrentan una retención tributaria de 30% sobre ciertos pagos de origen estadounidense efectuados a ellas. Posteriormente, el Tesoro decidió iniciar un camino de colaboración con distintas administraciones tributarias del mundo para asegurar una mejor implementación de la Ley. Para avanzar en esta línea, los Estados Unidos ofrecieron algún nivel de intercambio de información, aunque no enteramente recíproco (vid. infra), u otras ventajas, mediante la firma de los llamados *Inter-Governmental Agreements* (IGA).

La Ley ha ampliado y clarificado el panorama de la transparencia tributaria apenas unos años después del avance de 2009, pues: (i) demostraba que el intercambio de información automático era posible, tanto política como tecnológicamente; (ii) establecía unos estándares de transmisión de datos muy altos, tanto en lo objetivo (en esencia, la gran mayoría de los datos en poder de bancos, compañías de seguros y otras entidades financieras) como en lo subjetivo (pues el concepto de persona estadounidense *-US person-* es un concepto muy amplio, que abarca nacionales, residentes y un número importante de entidades "interpuestas" o "pantalla"); (iii) allanaba el camino para que determinados países, que cumplían con dificultad o no cumplían los estándares de transparencia, aprovecharan FATCA para mejorar su marco legal y, en particular, su esquema institucional de intercambio de información. Y esto es muy importante para América Latina, pues varios países (Chile, Uruguay o Costa Rica), para cumplir con el estándar a requerimiento y sustraerse a las presiones políticas internas contra el levantamiento del secreto bancario, habían utilizado el sistema suizo de un juez revisor o supervisor del intercambio (como garante de la seguridad jurídica), figura que es por definición incompatible con el intercambio automático; y (iv) crea un estándar tecnológico común de transmisión de datos entre administraciones tributarias, pues el IRS se encargó de estandarizar las soluciones tecnológicas de transmisión con el llamado International Data Exchange Service.<sup>32</sup> En definitiva, una revolución dentro de la propia revolución que ya se operó con el estándar de información a requerimiento<sup>33</sup>.

Sin embargo, junto con estas claras ventajas, que tuvieron además, como ahora veremos, un corolario inmediato y natural en el llamado Estándar de Intercambio de Información común o "Common Reporting Standard" (CRS) por sus siglas en inglés (ver también el recuadro), debemos consignar algunos puntos débiles:

---

<sup>32</sup> <https://www.irs.gov/Businesses/Corporations/International-Data-Exchange-Service>

<sup>33</sup> Y en este sentido es llamativa la importancia de EE.UU. en el proceso, primero por ser capaz de ralentizarlo (véase nota al pie num. 10) y posteriormente por ser el catalizador. Más profundamente, esto demuestra la importancia de la unidad de acción: sin la cesión de Suiza y Luxemburgo no se hubiera podido embarcar a los demás paraísos fiscales en este ejercicio; sin la presión de la OCDE (EE.UU. a la cabeza) no se hubiera avanzado todo lo que se ha avanzado.

El primero es el riesgo de que este ritmo de cambio sea demasiado elevado para algunas jurisdicciones. Lo que queremos decir es que el forzar a las plazas financieras, con un nivel de sofisticación jurídica, institucional y tecnológica más que amplio, a que intercambien información de forma automática y lo comiencen a hacer en un corto espacio de tiempo, es posible y saludable. Pero cuando determinados Estados tienen limitaciones socio-políticas e institucionales para avanzar rápidamente hacia la transparencia (en América Latina hay claros ejemplos), incluso con dudas sobre la necesidad de reformar su Constitución (como en el caso de Perú o de Guatemala), la imposición de la Ley FATCA coloca a los países en la disyuntiva de incumplir o de reformarse a ritmos vertiginosos, lo cual no siempre es posible ni deseable.

La segunda cuestión es la posición ambigua de los Estados Unidos<sup>34</sup> en el panorama mundial del intercambio automático de información: por un lado, tiene el enorme mérito de haber contribuido a superar el estándar a requerimiento por FATCA, pero por otro no acaban de entregar la misma información que solicitan. El principal problema es que EE.UU. requiere que las instituciones financieras extranjeras (o países en caso de IGA 1) envíen información sobre saldos, intereses y dividendos percibidos y *gross proceeds* (importes recibidos por las ventas de activos). En cambio, en EE.UU., y respecto a los pagos a no residentes, el IRS tiene información sobre dividendos (por la retención) y sobre los intereses (desde 2013, aunque siguen estando exentos). Sin embargo, los bancos estadounidenses todavía no facilitan información masiva al IRS sobre los saldos ni los *gross proceeds*<sup>35</sup> de no residentes.<sup>36</sup> Adicionalmente, no exigen transparencia a las plataformas *off shore*.

Esto genera una ventaja competitiva hacia ciertas plazas (varios Estados, ver nota 36) que se encuentran dentro de la soberanía de los EE.UU., que los asesores tributarios internacionales están tratando de aprovechar con nuevos esquemas de planificación<sup>37</sup>.

En tercer lugar, existen riesgos técnicos de que el intercambio automático termine siendo poco efectivo. Debe conseguirse efectividad total en un triple plano: (i) que ninguna jurisdicción escape; (ii) debe abarcar todos los flujos de renta, sea empresarial, del capital o del trabajo; y (iii) la variable stock (patrimonio) debe mejorarse transparentando la propiedad hasta el último

---

<sup>34</sup> EE.UU., más allá de su importancia económica y política, ha sido pionero en transparencia y tributación internacional, desde la renta mundial para sus ciudadanos, establecida en la Ley de Ingresos (*Revenue Act*) de 1861 en plena Guerra de Secesión, el procesamiento por delitos fiscales de criminales en los 30's, la profesionalización del IRS en los 50', y finalmente FATCA (intercambio automático de información) en fechas recientes. Su liderazgo en transparencia tributaria internacional es crucial, para lo que se requiere la aprobación legislativa de los estándares y reportes comunes y eliminar la opacidad en sus regímenes estatales.

<sup>35</sup> Las perspectivas analíticas del presupuesto de EEUU (las últimas de febrero de 2015) siempre abordan esta cuestión, pero el Congreso nunca acuerda nada:

*"The proposal would require certain financial institutions to report the account balance for U.S. financial accounts held by foreign persons, expand the current reporting required with respect to U.S. source income paid to accounts held by foreign persons to include similar non-U.S. source payments, and provide the Secretary of the Treasury with authority to prescribe regulations that would require reporting of such other information that is necessary to enable the IRS to facilitate FATCA implementation by exchanging similar information with cooperative foreign governments in appropriate circumstances. The proposal would also require that this information, as well as information reported by foreign financial institutions to the IRS, be furnished to the account holders in order to encourage voluntary tax compliance. The proposal would be effective for returns required to be filed after December 31, 2016."*

<sup>36</sup> También existen algunos problemas de transparencia con sociedades creadas en algunos Estados (Delaware, Nevada, South Dakota y Wyoming, especialmente en sus "*shell companies*") pero que está en proceso de adaptación a los estándares de intercambio del Foro Global (Common Reporting Standard), CRS y la OCDE.

<sup>37</sup> [http://itrep.org/itrep\\_reports/2015/12/delaware-an-onshore-tax-haven.php#.VpK6TRXhC71](http://itrep.org/itrep_reports/2015/12/delaware-an-onshore-tax-haven.php#.VpK6TRXhC71)

beneficiario de cualquier entidad. Existen diversas opciones para conseguir este objetivo fundamental. Nuestra clara preferencia estaría en que los registros nacionales exigieran, bajo amenaza de fuertes sanciones, conocer toda cadena de propiedad hasta los últimos beneficiarios, de todas sus entidades inscritas. Esto permitiría a cada jurisdicción, consultando con una segunda jurisdicción (o más si se desea), verificar la secuencia de propiedad efectiva. Este procedimiento fue adoptado por el Foro Global (Tax Transparency, 2015) en octubre pasado y es similar al recomendado por el Grupo de Acción Financiera Internacional (o *Financial Action Task Force* (FATF) por sus siglas en inglés) para promover la implementación y mejora continua de políticas para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Complementariamente, pudiera crearse un registro público mundial, profundizando lo conseguido por el "LEIROC" ([www.leiroc.org](http://www.leiroc.org)) y considerando su obligada actualización como parte del estándar de transparencia. El acceso a esta información debe estar justificado. Más aun, recientemente cinco Estados de la UE (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y España) exigieron como condición mostrar el último beneficiario de la propiedad (Beneficial Owner): en abril de 2016 anunciaron una iniciativa piloto para el intercambio automático de información sobre beneficiarios finales, rápidamente secundada por otras 35 jurisdicciones, con el fin de proporcionar a sus autoridades fiscales y otras autoridades pertinentes pleno conocimiento de un gran caudal de información y ayudar en el seguimiento de las complejas rutas *offshore* utilizadas por los criminales.<sup>38</sup>

Con todo, estos avances son fenomenales en términos históricos y han dado lugar a la aprobación en 2014 del CRS de la OCDE<sup>39</sup> y la posterior firma por parte de casi 100 jurisdicciones del Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes que vincula el CRS a la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal. El mundo se encamina más firmemente hacia adoptar en 2017 o 2018 el intercambio automático de información financiera como nuevo estándar de transparencia fiscal universal<sup>40</sup>. Y aunque el ejercicio está esencialmente pensado para el control de los impuestos directos y patrimoniales de multinacionales y grandes fortunas, existe un efecto desbordamiento (*spillover*) sobre el conjunto del sistema tributario, en particular en los países en desarrollo, donde la imposición a la renta personal no es tan significativa, pues fortalece también el control del IVA y otros tributos.

#### **4. ...Y la guinda de 2015: BEPS y su significado en los ejercicios de transparencia**

Sin embargo, el problema de la competencia fiscal perjudicial, en sus diversas formas y grados, no es un problema exclusivo de estas plazas financieras de algunos estados de EE.UU. Y, lo que es peor, muchas veces los problemas de baja recaudación no provienen de una ocultación

---

<sup>38</sup> El 15 de abril de 2016, tras la reunión de los Ministros de Finanzas y Gobernadores de los Bancos Centrales del G-20 se emitió un comunicado requiriendo que para julio de 2016 la OCDE publique criterios objetivos para identificar las jurisdicciones no cooperativas con respecto a la transparencia fiscal. Véase también <https://www.gov.uk/government/publications/beneficial-ownership-countries-that-have-pledged-to-exchange-information/countries-committed-to-sharing-beneficial-ownership-information>.

<sup>39</sup> Ver recuadro.

<sup>40</sup> En América Latina se han comprometido con la adopción del nuevo estándar en 2017 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Panamá (con limitaciones). Y en total serán trece latinoamericanos y caribeños a partir de 2018.

de la información. En realidad, las grandes corporaciones se han valido de las diferencias de trato legal entre jurisdicciones para optimizar, sin escrúpulos, su factura fiscal. Son fórmulas de planificación (tributaria) agresiva que recorren con pericia la línea que separa el fraude (elusión) de lo lícito (economía de opción). De hecho, han salido a la luz casos de planificaciones agresivas en algunos países de la Unión Europea, como ser los tratamientos favorables en Irlanda (para Apple, Fiat, Chrysler, etc.), Holanda (caso Starbucks), Luxemburgo -que se ha conocido mediáticamente como "luxleaks"- (Pepsi, IKEA, AIG, Deutsche Bank, etc.) o más recientemente Bélgica.<sup>41</sup> Pero según Jean-Claude Juncker<sup>42</sup>, estas prácticas, o similares, estarían presentes en hasta 22 de los Estados Miembros de la UE, y todo hace presagiar que, si se conocen los casos en la UE, es porque existe una institución fuerte, como la Comisión Europea, que persigue estas prácticas.

En todo caso, parece oportuno un breve paréntesis adicional sobre estos expedientes:

- 1) El entramado de elusión fiscal internacional de las multinacionales involucra conocimientos técnicos sofisticados (no consiste, para entendernos, en llevar el dinero en un maletín a una cuenta bancaria y ampararse en la opacidad). Los documentos revelan varias estructuras de ingeniería fiscal, cuya complejidad se incrementa, como el uso de instrumentos híbridos, es decir, aquellos que tienen un tratamiento fiscal diferente en dos países, lo que permite que una renta no pague impuestos; o el uso de cláusulas que compensan ingresos y gastos por medio de un artificio contable, lo que permite controlar el beneficio final a conveniencia, es decir, que cuando se obtienen ingresos se genera un gasto contable ficticio que lo compensa para dejar los beneficios en cero, y cuando se generan pérdidas, se pone en marcha el mecanismo contrario con la llamada cláusula de retorno a mejor fortuna o "*claw back provision*".
- 2) Existe una cooperación necesaria de las empresas de asesoría tributaria, entre ellas las mayores empresas multinacionales de asesoramiento contable-jurídico-fiscal y también varios estudios jurídicos internacionales.
- 3) Lo que es mucho peor, existía (¿y existe?) una complicidad activa de varios Estados para auspiciar estas prácticas. Por tanto, ya no se trata tan solo de la existencia de una norma (un secreto bancario, una exención legal) bajo la que ampararse: hace falta que las autoridades de un país conozcan a la perfección la operación y, por ende, sean conscientes de la forma en que se erosiona la base imponible de otro Estado. Esto se pone de manifiesto, explícita o implícitamente, en cada consulta o "*ruling*" de los "luxleaks", pero existen varias fórmulas para lograrlo y la UE no es la única transgresora.

---

<sup>41</sup> Para más información, y como ejemplos de lo afirmado, pueden consultarse los siguientes expedientes de Ayuda de Estado disponibles en la web de la CE: caso Apple: Ayuda estatal SA.38373 (2014/C), o caso Starbucks: Ayuda estatal SA.38374 (2014/C). También puede visitarse la siguiente web para analizar más a fondo el asunto "luxleaks": [http://www.icij.org/project/luxembourg-leaks?utm\\_campaign=lux\\_release&utm\\_source=email&utm\\_medium=button\\_middle&mc\\_cid=28019c7941&mc\\_eid=80ffe22bbd](http://www.icij.org/project/luxembourg-leaks?utm_campaign=lux_release&utm_source=email&utm_medium=button_middle&mc_cid=28019c7941&mc_eid=80ffe22bbd); finalmente, la noticia sobre el caso de Bélgica es más reciente: <https://es.noticias.yahoo.com/la-ue-estima-ilegal-el-r%C3%A9gimen-exoneraci%C3%B3n-fiscal-111512708.html>

<sup>42</sup> "LuxLeaks": Juncker contre-attaque. Lefigaro, 12 de noviembre de 2014: <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2014/11/12/20002-20141112ARTFIG00258-luxleaks-je-suis-politiquement-responsable-admet-jean-claude-juncker.php>



- 4) Lo que se menciona en el punto anterior es todavía más grave si tenemos en cuenta que, como hemos visto, se lleva al menos desde 1997 luchando contra prácticas fiscales poco transparentes en general. En clave europea (no difícil de extrapolar, nos tememos), el éxito inicial del llamado Código de Conducta se ha quedado en casi nada. Podría incluso decirse que el Código Europeo fue contraproducente porque dejó una sensación de control y seguimiento de los regímenes perjudiciales por parte de la Comisión Europea, y quizá hizo que se bajara un poco la guardia.

En este contexto, en julio de 2013 surgieron los trabajos de la OCDE y el G20 para eliminar la erosión de la base imponible y el desvío de beneficios ("*Base Erosion and Profit Shifting*", BEPS) que realizan las multinacionales. El proyecto BEPS es un notable esfuerzo para abordar la máxima cantidad posible de elementos detectados como potencialmente determinantes o coadyuvantes de la elusión fiscal a nivel internacional. Consiste en un total de 15 acciones que se pueden dividir de forma muy esquemática en cuatro bloques:

1. Combatir la planificación fiscal agresiva en general (acciones 2 a 5 y 12).
2. Combatir el abuso de Convenios de Doble Tributación y mejorar su aplicación (acciones 6, 7 y 14).
3. Robustecer la regulación de precios de transferencia (acciones 8, 9, 10 y 13).<sup>43</sup>
4. Implementar los acuerdos políticos de las 14 acciones anteriores mediante un tratado multilateral (acción 15).<sup>44</sup>

Desde el punto de vista de la transparencia, el proyecto BEPS aporta avances sustanciales en:

1. la obligación de medir y monitorear los resultados concretos obtenidos por los países tras haber adoptado alguna o todas las medidas propuestas;
2. la obligación de las empresas (y asesores fiscales) de revelar a las administraciones tributarias los esquemas de planificación agresiva antes de ponerlos en práctica, so pena de sanciones;
3. la estandarización, mejora e individualización país por país (*country-by-country reporting*) de la información tributaria en materia de precios de transferencia de las multinacionales;
- y
4. el establecimiento de mecanismos ágiles para resolver las controversias de doble tributación entre países, incluso acudiendo al arbitraje tributario en última instancia.

El éxito futuro de BEPS dependerá de:

---

<sup>43</sup> También deben mencionarse otros avances en el área informática como la factura electrónica, ya implementada en siete países de América Latina, o el recibo electrónico de sueldos, en proceso en tres jurisdicciones. Estos son avances fundamentales en el control tributario de la actividad económica doméstica. Y también será de gran utilidad cuando se instaure la factura electrónica internacional, un instrumento de control con múltiples aplicaciones como ser la revisión de los precios de transferencia o el combate al fraude del "carousel" en el IVA de exportaciones entre los países de la Comunidad Europea.

<sup>44</sup> La acción 1, sobre economía digital, es de carácter transversal y en la misma se plantean recomendaciones bastante generales, sin conclusiones concretas. Todo el material de BEPS puede consultarse en <http://www.oecd.org/tax/beps.htm>.

1. la celeridad con que se introduzca en las legislaciones (obstáculo político),
2. la coherencia o simetría de su regulación en todos los Estados (obstáculo técnico-tributario)<sup>45</sup> y
3. su aplicación efectiva (*enforcement*) (obstáculo administrativo).

Por las debilidades institucionales de los países emergentes (y varios de ALC) en cada uno de estos niveles y por el escaso compromiso directo de éstos en el proceso, supone un reto especialmente intenso para ellos. Es más, se alzan ya opiniones escépticas sobre la utilidad del ejercicio para los países emergentes en general. Sin embargo, consideramos de gran importancia la cooperación internacional, entre países y multilaterales, para asegurar el éxito global de esta iniciativa por su crucial aporte y complementariedad con los esfuerzos de transparencia tributaria impulsados por el Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información para Fines Tributarios (secreto bancario, determinación de la propiedad hasta el último beneficiario e intercambio de información). Aún más, la proposición de BEPS ha generado discusiones por las nuevas alternativas de política tributaria consecuencia de su futura implementación.<sup>46</sup>

Las principales críticas del proceso BEPS desde los países emergentes son las siguientes:

- BEPS no es un proceso global: el G8, G20 y la OCDE no han incluido a todos los países emergentes, y la negociación con este bloque, como tal, no ha existido. BEPS es un paquete unilateral y enormemente complicado de recomendaciones sobre cómo las normas fiscales internacionales deben cambiar.
- BEPS no terminará con la evasión fiscal. Las propuestas son en varios casos retoques al sistema fiscal vigente; será difícil que los países pobres logren ponerla en práctica y detener la evasión fiscal, organizada hoy como una "industria" o sistema estructurado.
- BEPS no aborda realmente el reparto de soberanías fiscales de los impuestos entre los países sino en forma marginal (por ejemplo: la ampliación de la definición de establecimiento permanente) o prospectiva (por ejemplo: la acción 1, sobre economía digital, sí atribuye una tributación a la fuente, pero se aplaza la decisión final de política por no existir "consenso").
- BEPS no termina la "carrera al cero" ("*race to the bottom*") ya que los países siguen participando en alguna forma de competencia tributaria. Esto significa que el impuesto a

---

<sup>45</sup> Thompson (2016) llega a afirmar que BEPS persigue priorizar la eliminación de la doble imposición internacional aun a costa de provocar doble imposición internacional, que pasa a ser un daño colateral tolerable para el régimen post-BEPS.

<sup>46</sup> Como ejemplo, podemos citar la importante discusión surgida a partir de la futura implementación de BEPS -que permitirá conocer la renta global, y aproximar mejor la correspondiente a cada jurisdicción- sobre la aplicación de fórmulas (de asignación) para dividir la renta entre los países en los que actúa la empresa multinacional (EM). Es decir, la discusión entre la aplicación de Fórmulas de Asignación (proporción) para la Tributación Unitaria (de la EM) (Formulary Apportionment/Unitary Taxation) frente al principio de Principio de transacción entre agentes no vinculados (Arm's Length Principle), está involucrando a académicos (Picciotto, 2012), profesionales (Spencer, 2014), multilaterales (FMI, 2014) y organizaciones de la sociedad (Tax Justice Network, 2013), entre otros autores. Inclusive, los autores de este trabajo proponen un nuevo diseño de imposición a la renta (Barreix, et al, 2016) basado en esta nueva situación internacional del conocimiento efectivo de los flujos de las rentas del capital y su propiedad.

la renta de las empresas, con sus múltiples excepciones y beneficios, seguirá estando erosionado y continuará socavando los ingresos fiscales a nivel mundial.<sup>47</sup>

Finalmente, y no menor, el impuesto corporativo a la renta no ha sufrido grandes transformaciones en su estructura (ingresos menos costos) desde que fue concebido a fines del siglo XIX, pudiendo ser BEPS su mayor transformación histórica.<sup>48</sup> En Barreix y otros (2016) se plantea una propuesta de adaptación del sistema de imposición a la renta a los cambios del siglo XXI, donde el impulso a la transparencia tributaria es una fuerza trascendental. Es decir, los cambios en administración tributaria y la mayor transparencia a nivel mundial, permitirán nuevos diseños en política tributaria en la imposición directa.

## 5. Conclusiones

El avance de la transparencia es un fenómeno de profundas ramificaciones en muchos ámbitos: legal, político, ético, etc., con poderosos actores globales, y donde no todo acuerdo jurídico o político formal logra una efectividad inmediata, pero tendrá amplias repercusiones en las políticas económicas y sociales a nivel mundial si logra imponerse. En efecto, el gran cambio es que la transparencia tributaria compensa (*level the playing field*) la asimetría de información entre los contribuyentes y sus asesores (que operan a nivel global) y las administraciones nacionales -tributarias y de control de activos-. En síntesis, el capital (incluida la información sobre su propiedad y rendimiento) sigue siendo móvil pero ya no puede ocultarse o distorsionarse (*it can run but it can't hide*).

Si el avance de la coordinación internacional en transparencia fiscal y financiera culmina con éxito, es muy probable que genere cambios de política fiscal, en particular en la tributación a la renta y el capital. También traerá nuevos retos técnicos y éticos para el manejo del proceso de transparencia tanto de los contribuyentes, los asesores y los administradores tributarios. El manejo de la información brindará nuevas oportunidades de servicios (para las empresas) y controles (para las administraciones tributarias). Asimismo, el uso de los datos requerirá nuevas obligaciones para los asesores y otros servicios públicos (no solo para las administraciones tributarias), por lo que será necesario desarrollar una normativa para la gestión y el control de su accionar.

---

<sup>47</sup> En suma, de acuerdo a los activistas más destacados en el panorama fiscal internacional: "las medidas [BEPS] anunciadas recientemente por la OCDE dejan intactos los fundamentos de un sistema fiscal quebrado y no consiguen que se detenga la carrera al abismo ("*race to the bottom*") en el Impuesto de Sociedades. Los gobiernos del G20 deben hacer más y deben apoyar fuertemente nuevas reformas" (informe conjunto de Oxfam, Tax Justice Network, Global Alliance for Tax Justice y PSI: <https://www.oxfam.de/system/files/still-broken.pdf>).

<sup>48</sup> Si bien han existido cambios puntuales como la capitalización delgada de empresas (*thin capitalization rules*), los precios de transferencia o los ajustes por inflación, no ha habido en la práctica cambios sustanciales de estructura. Ni las propuestas de Hall y Rabushka (1995), precursores del "impuesto uniforme" (*flat tax*), que propusieron pasar a un impuesto tipo flujo de caja y no considerar los intereses a los efectos de determinación de la renta (es decir, ignorar la estructura financiera de la empresa) fueron implementadas.

Finalmente, está surgiendo la percepción cultural de que la asimetría de información producto de la opacidad tributaria internacional genera un tratamiento desigual entre los ciudadanos<sup>49</sup>. Los contribuyentes de menores ingresos, que están soportando en gran medida las políticas de austeridad posteriores a la crisis financiera de 2008 en las economías avanzadas, y en los países en desarrollo están sufriendo los ajustes de demanda derivados de la reciente baja de las *commodities*, son alcanzados por el impuesto a la renta personal, contribuciones a la seguridad social, y todos las cargas indirectas, etc. En tanto, los más pudientes, con asesores profesionales y acceso a jurisdicciones opacas, pueden reducir u ocultar sus activos y rentas, a lo que se agrega la percepción de que no siempre fueron habidos lícitamente. Así, la falta de transparencia fiscal interpela a la economía abierta de mercado como sistema justo y hasta a la propia democracia como régimen competente.

---

<sup>49</sup> Es evidente la influencia de la movilidad del capital en los modelos de economía política. Un ejemplo relevante es la condición adicional al Teorema del Votante Mediano (un sistema de elección basado en que el voto de la mayoría escogerá el resultado preferido por el votante mediano). Esta condición postula que mediante la fuga de capitales los sectores más ricos de una sociedad evitan los impuestos y la confiscación de manera que el proceso democrático evita que se le oponga un grupo de presión poderoso y a la vez logra la convivencia de la democracia formal y la regresividad tributaria (Mahon, 2016). Adicionalmente, la literatura sobre la reacciones de los estados del bienestar ante la globalización remarca que los gobiernos responden con incentivos tributarios para la atracción y retención de las empresas multinacionales o multiregionales, que son los agentes económicos cruciales en la movilidad del capital empresarial (Tanzi, 2000).

## Referencias

- Barreix, A. y F. Velayos (2013). "Hacia una nueva tributación internacional: una visión desde América Latina y el Caribe". Tribuna Fiscal CISS, nº 266, mayo-junio 2013.
- Barreix, A., J. Roca, y F. Velayos (2016). "Quo vadis impuesto a la renta? El IRPF-CD" en 50 aniversario del CIAT, de próxima edición.
- CARICOM (2011). "Agreement on the Harmonisation of Fiscal Incentives to Industry". Disponible en: [http://www.caricom.org/jsp/secretariat/legal\\_instruments/agreement\\_fiscalincentives.jsp?menu=secretariat](http://www.caricom.org/jsp/secretariat/legal_instruments/agreement_fiscalincentives.jsp?menu=secretariat)
- CE (2015). "Joint Transfer Pricing Forum". Disponible en: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/company\\_tax/transfer\\_pricing/forum/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/transfer_pricing/forum/index_en.htm)
- CE (2006). "A history of the 'tax package'. The principles and issues underlying the community approach". Disponible en: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_papers/taxation\\_paper\\_10\\_history\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_10_history_en.pdf)
- CE (2003). Directiva 2003/48/CE "Fiscalidad de los rendimientos del ahorro". Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A131050>
- CEE (1999). "Code of Conduct (Business Taxation)". Disponible en: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/primarolo\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/primarolo_en.pdf)
- CIAT (1999). "Modelo de Acuerdo de Intercambio de Informaciones Tributarias del CIAT". Disponible en: [http://www.ciat.org/biblioteca/opac\\_css/index.php?lvi=notice\\_display&id=803](http://www.ciat.org/biblioteca/opac_css/index.php?lvi=notice_display&id=803)
- EOI (2016). "Exchange of Information Portal". Disponible en: <http://www.eoi-tax.org/#default>
- EOI (2014). "Supplementary Peer Review Report. Phase 1. Legal and Regulatory Framework. Panama". Disponible en: [http://www.eoi-tax.org/peer\\_reviews/aa557ea9221d653369f4011848457bfc#default](http://www.eoi-tax.org/peer_reviews/aa557ea9221d653369f4011848457bfc#default)
- FMI (2014). Spillovers on International Corporate Taxation. IMF Policy Paper. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>
- Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información para Fines Tributarios (2015). Tax transparency in 2015, Report on Progress. OECD. Disponible en: <https://www.oecd.org/tax/transparency/global-forum-annual-report-2015.pdf>
- G8 Forum (2009). "Responsible Leadership for a Sustainable Future". Disponible en: [http://www.g8italia2009.it/static/G8\\_Allegato/G8\\_Declaration\\_08\\_07\\_09\\_final%2c0.pdf](http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/G8_Declaration_08_07_09_final%2c0.pdf)
- Hall. R. y A. Rabushka (1995). The Flat Tax, 2nd. Edition. Hoover Institution Press.
- IRS (2015). "International Data Exchange Service". Disponible en: <https://www.irs.gov/Businesses/Corporations/International-Data-Exchange-Service>

- ITEP (2015). "Delaware: An Onshore Tax Haven". Disponible en: [http://itep.org/itep\\_reports/2015/12/delaware-an-onshore-tax-haven.php#.VpK6TRXhC71](http://itep.org/itep_reports/2015/12/delaware-an-onshore-tax-haven.php#.VpK6TRXhC71)
- Mahon, J. (2016). "Theories of Fiscal Politics, States, and Liberalism in Latin America". Williams College (forthcoming).
- Maldonado, A. (2002). "Nueva posición de la OCDE en materia de paraísos fiscales". Instituto de Estudios Fiscales, N°. 1, pags. 1-32.
- OCDE (2016). "Base Erosion and Profit Shifting". Disponible en: <http://www.oecd.org/tax/beps.htm>
- OCDE (2015). "Phase 1 and phase 2 reviews (as of 31 october 2015)". Disponible en: <http://www.oecd.org/tax/transparency/GFratings.pdf>
- OCDE (2015). "Tax Transparency 2015. Report on Progress". Disponible en: <http://www.oecd.org/tax/transparency/global-forum-annual-report-2015.pdf>
- OCDE (2010). "Implementing the Tax Transparency Standards: A Handbook for Assessors and Jurisdictions". Disponible en: <http://www.oecd.org/tax/transparency/implementingthetaxtransparencystandardsahandbookforassessorsandjurisdictions.htm>
- OCDE (2009). "A progress report on the jurisdictions surveyed by the OECD Global Forum in implementing the internationally agreed tax standard". Disponible en: <http://www.oecd.org/ctp/42497950.pdf>
- OCDE (2009). "Declaration of Strengthening the Financial System". Disponible en: <http://www.oecd.org/g20/meetings/london/Annex-Declaration-Strengthening-Financial-System.pdf>
- OCDE (1998). "La competencia fiscal perniciosa, un problema global". Disponible en: [www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf](http://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf)
- OXFAM (2015). "Still Broken. Governments must do more to fix the international corporate tax system". Disponible en: <https://www.oxfam.de/system/files/still-broken.pdf>
- Picciotto, S. "Towards Unitary Taxation of Transnational Corporations". Tax Justice Network (TJN), December 9, 2012. [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Towards\\_Unitary\\_Taxation\\_1-1.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Towards_Unitary_Taxation_1-1.pdf)
- Piketty, T. (2014). "El Capital en el Siglo XXI". Loc 521 (edición electrónica), nota al pie num. 11, Ed. FCE.
- SADC (2002). "Memorandum of Understanding in Cooperation in Taxation Related Matters". Disponible en: [http://www.sadc.int/documents-publications/show/Memorandum\\_of\\_Understaning\\_in\\_Cooperation\\_in\\_Taxation\\_Related\\_Matters.pdf](http://www.sadc.int/documents-publications/show/Memorandum_of_Understaning_in_Cooperation_in_Taxation_Related_Matters.pdf)
- Spencer, D. "Transfer Pricing: Formulary Apportionment is not a panacea", Part 1 and Part 2. Journal of International Taxation, April and May, 2014.

- Tanzi, V. (2000). "Globalization, Technological Developments, and the Work of Fiscal Termites". IMF, Working Paper Working Paper 00/81.
- Tax Justice Network (2012). "Tax us if you can". Segunda edición. Disponible en: [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TUIYC\\_2012\\_FINAL.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TUIYC_2012_FINAL.pdf)
- Tax Justice Network (2013). Unitary Taxation: Our responses to the critics. Tax Justice Network. Disponible en: [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Unitary\\_Taxation\\_Responses-1.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Unitary_Taxation_Responses-1.pdf)
- Thompson, E. "Impacto del Plan BEPS en la gestión fiscal corporativa: Retos y Oportunidades". Estudios de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior, 40 Jornadas de Derecho Colombiano de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior, Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Febrero de 2016.
- Walter, I. y R. Smith (2000). "High Finance in the Euro-zone: Competing in the New European Capital Market", p. 241. Ed. Pearson Education.