

# Injusticia fiscal en el Sur Global

## – Causas, consecuencias y soluciones

Autor: Meaghan Carmody, Financial Justice Ireland

### Índice de contenidos

1. Resumen .....	1
2. Información de fondo .....	4
¿Qué es el impuesto? .....	4
¿Cuáles son los fines de los impuestos? 4Rs y 2Ss. ....	5
Enquadramiento: ¿Qué es la justicia distributiva y qué tiene que ver con los impuestos? .....	8
¿En qué sentido los impuestos son una cuestión de justicia global? .....	9
El consenso fiscal: ¿Cómo han afectado las recomendaciones de política fiscal a los países en desarrollo? .....	10
¿Cuál es la lógica del consenso fiscal? .....	10
¿En qué se diferencia el mundo actual de cuando se crearon las normas fiscales dominantes? .....	13
¿Cuáles son las consecuencias de la evasión fiscal? .....	15
¿Qué estrategias se utilizan para evitar el pago de impuestos? .....	17
¿Qué se puede hacer? .....	20
Soluciones .....	21
Referencias .....	1
3. Material de formación .....	5
Actividad 1: ¿Qué son los impuestos? .....	6
Actividad 2: Los impuestos: ¿para qué sirven? .....	8
Actividad 3: La toma global de impuestos .....	10
Actividad 4: Una asignatura exigente .....	12
4. Aprendizaje interactivo .....	15
Cuestionario de Justicia tributaria .....	15

# 1. Resumen

Los impuestos son una parte crucial de la historia de la injusticia global. Desgraciadamente, mucha gente oye la palabra impuesto y se echa atrás: parece denso, aburrido y quizás un tema que es mejor dejar a los "expertos". Esta guía le ayudará a entender qué son los impuestos, por qué son tan importantes, qué tendencias mundiales amenazan la recaudación de impuestos y qué puede hacerse para ayudar a resolver la injusticia fiscal en el mundo. Sigue leyendo la versión corta y fíjate en las frases escritas en rojo. Se trata de preguntas o de estímulos para la reflexión que te ayudarán a profundizar en lo que estás aprendiendo.

¿Qué entendemos por impuesto? Un impuesto es una contribución obligatoria que hacen los habitantes de un país al Estado de ese país. Las empresas también pagan impuestos, también al Estado. En general, el Estado decide cómo utilizar los impuestos para "sufragar" o mitigar algunos de los gastos de funcionamiento del país. Es importante destacar que los impuestos no son una transacción. Una persona o empresa no puede decir al gobierno: "Te he dado \_\_\_ en impuestos, y ahora quiero una carretera/hospital/luz en la calle a cambio". No es un intercambio, sino un deber que todos pagamos. Incluso se ha descrito como el precio que se paga por tener un gobierno.

En concreto, los impuestos tienen una serie de funciones y, sorprendentemente, no todas están directamente relacionadas con el impacto del dinero extra que el Estado tiene a su disposición. Estas funciones pueden recordarse fácilmente con la práctica mnemotécnica: "las 4 R de la fiscalidad". En primer lugar están **los ingresos**. Con ellos se financian servicios públicos esenciales para el buen funcionamiento de un país, como la educación, la sanidad, las infraestructuras de transporte, etc. Estos ingresos permiten a los gobiernos planificar el futuro, algo que no siempre es posible con ayudas o subvenciones. La segunda función de los impuestos es **redistribuir** la riqueza para reducir la desigualdad en la sociedad y proteger a los más vulnerables y necesitados. Sin embargo, la redistribución puede hacerse de forma más o menos justa, y esto depende de lo *progresivo o regresivo* que sea el sistema fiscal. La tercera función de los impuestos es la **revalorización** de los bienes, por lo que los "malos" sociales pueden tener un impuesto adicional, y los "bienes" sociales pueden obtener una reducción de impuestos. **¿Cuál podría ser un ejemplo de "mal" social y de "bien" social? Por último, los impuestos pueden aumentar el grado en que los ciudadanos se sienten **representados** por sus representantes elegidos, y por tanto pueden fomentar la participación democrática. Piénsalo: si pagas impuestos a una autoridad, pero esa autoridad no escucha tus opiniones sobre lo que se necesita en tu comunidad, ¿qué puede pasar? Pues que puede que no vuelvan a contar con tu voto. Les interesa escucharte, y una de las razones por las que tienes voz es porque pagas impuestos. Este acuerdo no escrito entre los ciudadanos y los responsables elegidos es lo que se conoce como **contrato social**. **Acaba el eslogan antibritánico de la época de la Revolución Americana: "\_\_\_\_\_ sin \_\_\_\_\_ es tiranía".****

Los impuestos son una herramienta clave para garantizar lo que se conoce como "justicia distributiva", es decir, que los beneficios y las cargas de la cooperación social (por ejemplo, los impuestos) se repartan de forma equitativa. Pero, ¿por qué es importante? La justicia distributiva es importante porque para garantizar la justicia global es necesario que todos los Estados tengan la capacidad de asegurar una distribución justa de las ventajas entre sus ciudadanos. Sin embargo, debido a las normas fiscales mundiales y, en particular, a la explotación de las lagunas de los sistemas fiscales, muchos gobiernos no pueden tener suficientes ingresos para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos. Y no es sólo que las normas fiscales impidan a muchos gobiernos recibir su parte justa de impuestos, sino que la falta de ingresos fiscales desencadena un ciclo que se refuerza a sí mismo, en el que las instituciones estatales, como las encargadas de recaudar impuestos, se degradan tanto con el tiempo por la insuficiencia de

ingresos fiscales, que la tarea de recaudar impuestos se vuelve cada vez más difícil. Esto repercute en todos los servicios públicos que los gobiernos deben prestar a sus ciudadanos para garantizar que no se vulneren los derechos humanos. **¿Se te ocurren algunos derechos humanos que podrían verse afectados negativamente si no hay ingresos suficientes para prestar los servicios públicos?**

Sin embargo, la historia no termina ahí. **Reflexione sobre lo que podrían hacer los gobiernos si prevén un déficit en su balance.** En estas situaciones, pueden seguir recortando su gasto en servicios públicos, o incluso aumentar los impuestos a los ciudadanos, por ejemplo el Impuesto sobre el Valor Añadido o IVA, que es igual para todos, independientemente de sus ingresos (es "plano"). **Ahora bien, ¿a quiénes pueden afectar más los recortes de los servicios públicos y los aumentos de los impuestos "planos"?** Así es: los que ya son pobres y vulnerables, e incluso las mujeres y las niñas, especialmente si se aplica un IVA adicional a los productos sanitarios, algo que ha ocurrido con frecuencia.

Sin embargo, esto no se queda ahí. Debemos preguntarnos qué papel tiene que desempeñar el sistema financiero mundial en este escenario. Se podría pensar que en situaciones en las que los derechos humanos están en peligro, las organizaciones mundiales se abalanzarían para apoyar a los países que lo necesitan. Pues bien, muchas "Instituciones Financieras Internacionales" (IFI) lo hacen, como el BM y el FMI. **¿Sabes qué significan estas siglas?** Los países individuales también pueden ayudar. Sin embargo, la mayor parte de esta ayuda financiera se da en forma de préstamo, en lugar de subvenciones, o ayuda, o incluso préstamos sin intereses. **¿Cuál es la diferencia entre un préstamo y una ayuda o una subvención?** & con las IFI, éstas han utilizado realmente la amenaza de retener el apoyo financiero en forma de préstamos como forma de promover ciertas formas de hacer las cosas económicamente en todo el mundo. Por ejemplo, este apoyo está "vinculado" a condiciones relativas a la eliminación de las barreras comerciales, el aumento del IVA, la reducción de los impuestos a los inversores extranjeros, etc. Hay algunas razones para ello, como ser neutral con respecto a las empresas, no obstaculizar la competencia y dejar a las empresas el mayor beneficio posible para que este beneficio fluya hacia nuestros bolsillos o se transforme en salarios más altos, mejor maquinaria, etc. Sin embargo, estas suposiciones no se sostienen cuando se ponen bajo el microscopio. Este conjunto de "recomendaciones" políticas se denomina **consenso fiscal**.

El problema fundamental es que nuestro sistema financiero mundial está repleto de lagunas y escapatorias, como un gigantesco juego de serpientes y escaleras. No hace ni 100 años, las empresas estaban fijadas al lugar donde tenían una fábrica, sus materias primas y sus empleados. Pero hoy, las empresas son complejas, con muchos tentáculos que se extienden por todo el mundo. La sede de una empresa puede estar en el país A, mientras que las materias primas llegan de los países B y C y la fabricación se realiza en el país D. El mundo no es un solo país, y las leyes fiscales difieren según las fronteras. Los planificadores fiscales "agresivos" y los contables "creativos" explotan estos desajustes en las normas para permitir que las empresas suban por la escalera, saltándose las normas justas, o para utilizar una escotilla de escape (**investigue lo que significa "fuga de capitales"**), marchándose a un lugar más favorable cuando las normas ya no les convienen. Como resultado, en lugar de que *las empresas* compitan por su cuota de mercado, vemos cada vez más cómo *los países* compiten entre sí en materia de legislación fiscal para atraer inversiones, lo que da lugar a una **"carrera a la baja"** en el impuesto de sociedades.

Esta evasión de impuestos puede ser legal (llamada elusión fiscal) o ilegal (llamada evasión fiscal). **¿Cree que algo que es legal es siempre ético o moral?** Sorprendentemente, esta evasión fiscal cuesta a los países en desarrollo más de lo que reciben en ayudas. El impuesto de sociedades es más crucial en estos países

que en los del Norte Global, porque en el Sur Global, una gran parte de la población no gana lo suficiente para tributar. Si las empresas multinacionales (EMN) pagaran su parte justa de impuestos en estos países, la diferencia sería enorme.

Sin embargo, hay algunas soluciones que, de aplicarse, supondrían una diferencia significativa y ayudarían a aliviar la pobreza mundial devolviendo **la soberanía fiscal** a los países en desarrollo. Una solución es que las autoridades fiscales de todo el mundo compartan automáticamente la información sobre las cuentas bancarias de sus países con otros países relevantes. Esto evita que las empresas y los individuos ricos escondan su dinero en paraísos fiscales, donde los tipos impositivos son muy bajos. Otra solución es descubrir a la persona al frente de las empresas que realmente se beneficia de la propiedad de la empresa. Mucha gente se sorprende al saber que las empresas pueden pagar a personas para que sean la cara pública de su empresa, de modo que el verdadero propietario permanece oculto. Esto tiene que cambiar, y los nombres de los **propietarios efectivos** (¡que tienen que ser humanos!) tienen que hacerse públicos. Además, las empresas con muchos tentáculos (filiales) deberían tributar como si fueran una sola empresa, no muchas. Por último, la ONU debería ser responsable de la regulación fiscal mundial, no la OCDE. Esto se debe a que la OCDE es, en realidad, un club de países ricos, mientras que la ONU es la única institución mundial en la que los gobiernos participan como iguales. Seguramente es entonces el mejor foro para determinar la acción global para reducir la desigualdad.

## 2. Información de fondo

### ¿Qué es el impuesto?

"La fiscalidad es clave para el carácter y el funcionamiento del Estado, la economía y la sociedad en su conjunto".

- Salomón Picciotto<sup>1</sup>

Antes de facilitar cualquier sesión relacionada con los impuestos, es importante asegurar una comprensión común de los mismos. Los impuestos se han descrito como el precio que se paga por tener un gobierno, pagado por cualquiera que se beneficie de la existencia del Estado y de los servicios públicos que proporciona. La definición formal de un impuesto es "una contribución obligatoria impuesta a las personas, físicas o jurídicas, que se hace a las autoridades públicas con el fin de generar ingresos que ayuden a sufragar los gastos derivados de la concesión de beneficios comunes a los residentes del Estado<sup>2</sup>". En términos más sencillos, un impuesto es obligatorio, aumenta los ingresos del gobierno, se aplica a los *incorporados*, es decir, tanto a las personas como a las empresas<sup>3</sup>, y se utiliza para compensar algunos de los costes en los que incurren los gobiernos en el proceso de prestación de servicios públicos a su población. Los impuestos son un elemento central de lo que se conoce como política fiscal, o política gubernamental relativa, en particular, a los ingresos públicos y los impuestos.

Aunque se trata de un pago de una parte a otra, el impuesto difiere de una transacción normal, ya que no se paga con la expectativa de que se entregue un producto específico en el momento del pago, del modo en que podemos intercambiar dinero por comida o ropa. En otras palabras, en el caso de un impuesto no hay *quid pro quo* (devolución directa). En cambio, los impuestos se pagan a las autoridades y son ellas, junto con los ayuntamientos, etc. (dependiendo de la estructura de toma de decisiones de las instituciones públicas del país) las que deciden en última instancia (con mayor o menor participación de la población y respondiendo a ella) a qué deben destinarse los ingresos fiscales y cómo deben repartirse entre los servicios.

Sin embargo, algunos sostienen que los impuestos son una forma de que los gobiernos priven a los ciudadanos de su dinero duramente ganado. La escuela neoclásica sería de este enfoque, argumentando que los bajos tipos impositivos permiten que el sector privado florezca<sup>4</sup>. Este análisis de los impuestos ignora el razonamiento que subyace a los sistemas fiscales, a saber, que su existencia apoya el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y humanos. El marco jurídico de los derechos humanos establece que los requisitos mínimos necesarios para el cumplimiento de los derechos económicos y sociales incluyen la provisión de alimentos suficientes, atención sanitaria primaria esencial,

---

<sup>1</sup> Profesor, autor (libro *International Business Taxation*, 1992, y *Regulating Global Corporate Capitalism*, 2011) y cofundador de la Tax Justice Network

<sup>2</sup> Investopedia

<sup>3</sup> Nótese la existencia de "corp", que en latín significa todo lo que tiene que ver con el cuerpo.

<sup>4</sup> Vea aquí un recurso útil e interactivo que explica esta perspectiva <https://courses.lumenlearning.com/wm-macroeconomics/chapter/supply-side-economics/>

alojamiento y vivienda básicos, y las formas más básicas de educación<sup>5</sup>. Los impuestos son cruciales para garantizar el cumplimiento de estos derechos.

## ¿Cuáles son los fines de los impuestos? 4Rs y 2Ss.

### Ingresos

Los impuestos tienen cuatro propósitos fundamentales, que a menudo se denominan "las cuatro erres de los impuestos". El primero de ellos es la generación de ingresos, o ingresos del gobierno. Estos ingresos cumplen tres funciones:

- 1) Se utiliza para financiar **servicios públicos esenciales** como la educación y la sanidad, así como infraestructuras como carreteras, alumbrado público y papeleras.
- 2) También está relacionado con el **fortalecimiento del proceso democrático**, porque cuando los gobiernos reciben ingresos a través de los impuestos, coloca a los ciudadanos de ese país en una posición en la que pueden exigir tener una participación en la forma en que se gastan los ingresos. Por tanto, los impuestos están relacionados con la democracia.
- 3) Proporciona a los gobiernos la **previsibilidad necesaria para** poder tomar decisiones de financiación en el futuro. Por ejemplo, si un gobierno utilizara únicamente la ayuda para pagar los sueldos de todas las enfermeras, médicos y profesores, ¿qué pasaría si se eliminara esa ayuda?

### Redistribución

El segundo propósito de los impuestos es apoyar la **redistribución** de la riqueza. La redistribución se refiere a la redistribución de los recursos del país desde los ricos hacia los más pobres y vulnerables, lo que puede ayudar a reducir la desigualdad en la sociedad. Esto se considera una política fiscal "activa" y está en consonancia con la escuela keynesiana de pensamiento económico.

Sin embargo, la redistribución de la riqueza a través de los impuestos puede hacerse de varias maneras, y no todas son igual de justas. De hecho, la forma de gravar a los ciudadanos de un país puede disminuir o aumentar la igualdad. Por lo tanto, la desigualdad de ingresos ya existente significa que no basta con aumentar la *cantidad* de impuestos, sino que los gobiernos deben decidir *cómo* gravar a su población para garantizar una carga equitativa que no empeore la desigualdad existente.

En concreto, hay dos formas de aplicar los impuestos a los individuos de la sociedad que pueden disminuir o aumentar la desigualdad de ingresos. Estas dos formas son **progresivas** o **regresivas**. El recurso a los impuestos sobre el consumo, como el impuesto sobre las ventas o el impuesto sobre el valor añadido (IVA), por ejemplo sobre los alimentos o el combustible, se considera regresivo, ya que todo el mundo paga la misma cantidad de impuestos, independientemente de su situación económica. Por el contrario, un ejemplo de impuesto **progresivo** es el impuesto sobre la renta en algunos países, ya que los tramos de índice cambian el tipo impositivo en función de los ingresos obtenidos, y cuanto más se gana, más impuestos se pagan (hasta cierto punto). Esto se debe a que la utilidad marginal (es decir, la utilidad del excedente) es menor a medida que se gana más dinero. Por ejemplo, cuando una persona tiene menos

---

<sup>5</sup> Unicef

dinero, cada unidad de ese dinero tiene más valor. Piénsalo: la utilidad marginal de 10 euros para una persona que gana 4.000 euros al mes es mucho mayor que para una persona que gana 10.000 euros al mes.

### Repricing

La tercera finalidad de los impuestos es la **revalorización** de determinados bienes. Los artículos pueden gravarse en función de si constituyen un "bien" o un "mal" público. Los impuestos pueden aplicarse para crear un precio que refleje con exactitud los beneficios y los costes para la sociedad. Por ejemplo, los impuestos más altos sobre los cigarrillos y el alcohol pueden desalentar su uso, ambos negativos para la salud de las personas, mientras que las exenciones fiscales sobre el precio de las bicicletas o los vehículos eléctricos pueden incentivar a la gente a elegir estos medios de transporte que son mejores para el medio ambiente y la salud humana. De este modo, los impuestos pueden utilizarse para disuadir de comportamientos que se consideran socialmente indeseables, & pueden utilizarse para incentivar comportamientos que se consideran deseables para la sociedad.

### Representación

La última R de los impuestos es la **representación**. Los ciudadanos y otras entidades sólo están obligados a pagar impuestos si la autoridad fiscal les da voz política a través de los representantes elegidos. La relación entre impuestos y representación se remonta a la época anterior a la Revolución Americana. En aquella época, el lema antibritánico "Los impuestos sin representación son una tiranía" reflejaba el resentimiento de los colonos americanos por ser gravados por el parlamento británico, un órgano político al que no habían elegido representantes. Los impuestos pueden, por tanto, construir democracias más sanas, porque a medida que las poblaciones son gravadas, tienden a exigir una mayor representación política y gobernanza. Esta dinámica ha contribuido a la aparición de lo que se conoce como "**contrato social**" o "**contrato fiscal**", por el que los miembros de la sociedad que pagan impuestos votan a determinados candidatos y, al hacerlo, esperan que recauden y gasten los ingresos de los contribuyentes de forma que beneficien al votante. Un estudio reveló que en 113 países, entre 1971 y 1997, la introducción o el aumento de los impuestos sin aumentar o mejorar simultáneamente la prestación de servicios llevó a los ciudadanos a exigir sus derechos, y a las posteriores reformas democráticas<sup>6</sup>. Esta confianza que los ciudadanos otorgan a las autoridades al pagar los impuestos es importante para construir una responsabilidad compartida entre los ciudadanos y los gobiernos. Sin embargo, esta confianza se ve amenazada por la percepción de injusticia, que tiende a aumentar cuando los ciudadanos de a pie sienten que están pagando demasiado, mientras que los más ricos no están contribuyendo en su justa medida.

### Estabilidad

Otro propósito de los impuestos es la **estabilidad (macroeconómica)**. Los impuestos proporcionan estabilidad macroeconómica al ser utilizados como palanca fiscal en momentos en los que hay demasiada demanda y poca oferta de ciertos bienes o servicios en la economía. Esta situación puede aumentar la inflación, definida como el precio general de los bienes y servicios medido por el Índice de Precios al Consumo (IPC). La imposición de un impuesto sobre los bienes o servicios escasos puede reducir la demanda y, por tanto, la inflación.

### Sostenibilidad

---

<sup>6</sup> Ross (2014)

Por último, los impuestos son una fuente de financiación más **sostenible** para los gobiernos del Sur por varias razones. En primer lugar, es menos probable que sea vulnerable a la retirada repentina de dinero o capital de un país, las llamadas "**paradas repentinas**".

En segundo lugar, los impuestos procedentes de los ingresos no están sujetos al pago de intereses, a diferencia de la deuda. La financiación de proyectos a través de la deuda puede hacer que los impuestos recaudados en el país se destinen al pago de la deuda, reduciendo los ingresos disponibles para los servicios públicos. El servicio de la deuda puede así engullir los ingresos fiscales. Por ejemplo, en Nicaragua, en 2008, el servicio de la deuda se tragó una cuarta parte de la recaudación fiscal anual, lo que equivalía al 36% del gasto público total y era más que todo el presupuesto sanitario del país ese año. Otro ejemplo lo encontramos en Filipinas, donde el servicio de la deuda entre 1986 y 2008 para el pago de intereses supuso una media de algo más del 25% del presupuesto nacional del país. Esto fue sin pagar nada del principal del préstamo; sólo se pagaron los intereses. Más recientemente, en 2010, algo menos del 25% (24,34%) del presupuesto de Filipinas se destinó al pago de intereses y algo menos del 30% (28,95%) al pago del principal. En cambio, el 28,5% total se destinó a servicios públicos como la sanidad, la educación y la vivienda<sup>7</sup>.

La tercera razón por la que los impuestos pueden ser preferibles a la deuda como herramienta de financiación es que con los préstamos, los donantes externos (que no necesariamente entienden las necesidades del país) pueden dictar cómo se gasta el préstamo, en lugar del gobierno nacional. Aumentar la recaudación fiscal nacional reduce la dependencia de un país de los préstamos externos y el debilitante reembolso de estos préstamos en el futuro, y les permite una mayor agencia y espacio para determinar sus propias políticas nacionales (soberanía fiscal) en lugar de que sean dictadas por los donantes.

### ¿Y la ayuda?

La ayuda exterior tiene un papel, pero hay una serie de problemas relacionados con el hecho de depender de la ayuda en lugar de los ingresos fiscales como fuente de financiación nacional. En primer lugar, la ayuda puede fomentar un comportamiento rentista en las élites políticas del país que la recibe, un concepto económico que se refiere a cuando una entidad busca obtener riqueza sin ninguna contribución recíproca de productividad. En segundo lugar, puede hacer que los gobernantes rindan cuentas a los donantes extranjeros en lugar de a su población, aumentando la *responsabilidad* del gobierno ante los donantes, pero sacrificando su capacidad de *responder* realmente a sus ciudadanos<sup>8</sup>. En tercer lugar, la ayuda es volátil, ya que sus importes pueden cambiar rápidamente en un corto periodo de tiempo. Esto reduce la capacidad del gobierno del país receptor de la ayuda para planificar en consecuencia el futuro. Por último, la ayuda no puede igualar el potencial de generación de ingresos de los impuestos. De hecho, algunos han calculado que la pérdida de ingresos del impuesto de sociedades de los Estados de renta baja es mayor que los presupuestos de ayuda exterior combinados de los Estados de renta alta en 2007<sup>9</sup>. "Calculamos... que la pérdida de impuestos de sociedades para el mundo en desarrollo asciende actualmente a 160.000 millones de dólares al año (80.000 millones de libras). Esto supone más de una vez y media los presupuestos de ayuda combinados de todo el mundo rico: 103.700 millones de dólares en 2007". (p. 2)

---

<sup>7</sup> Todos los ejemplos citados pueden encontrarse en Action Aid, Tax Justice Advocacy Toolkit (2011)

<sup>8</sup> Los conceptos de responsabilidad y capacidad de respuesta en política pueden atribuirse al politólogo Peter Mair

<sup>9</sup> Muerte e impuestos (2008)

## Una nota sobre la teoría monetaria moderna

Otra parte de la historia de los impuestos tiene que ver con la Teoría Monetaria Moderna (TMM). Desde el punto de vista de los teóricos de la TMM, gastar e imponer impuestos en la propia moneda de un país crea un ciclo que permite crear dinero y, por tanto, dar valor a la moneda. El dinero se gasta en la economía y luego se grava; es decir, no siempre es necesario enviar los ingresos al gobierno antes de poder gastarlos. Esto es un poco difícil de entender, ya que es fundamentalmente diferente a la forma en que la mayoría de la gente está acostumbrada a pensar en la economía. Consulte el artículo de FreshUp sobre la teoría monetaria moderna para obtener más información sobre este concepto y su relación con los impuestos. También es importante tener en cuenta que muchos países del mundo no pueden emitir sus propias monedas. Es más, para comerciar en los mercados internacionales hay que utilizar dólares, ya que todas las demás monedas están vinculadas al dólar.

## Encuadramiento: ¿Qué es la justicia distributiva y qué tiene que ver con los impuestos?<sup>10</sup>

Esta guía de impuestos aborda la fiscalidad desde la perspectiva de la justicia distributiva. La justicia distributiva es un enfoque que se refiere a la distribución justa de los beneficios y las cargas de la cooperación social, como la fiscalidad. La justicia global requiere que todos los Estados tengan la capacidad de asegurar una distribución justa de las ventajas entre sus ciudadanos<sup>11</sup>. Por lo tanto, los Estados deben tener la capacidad de diseñar sus instituciones jurídicas y económicas de manera que reflejen los conceptos de justicia distributiva. La justicia distributiva también implica la capacidad de determinar el tamaño del presupuesto público y el nivel de redistribución, elementos importantes de la política fiscal<sup>12</sup>. Sin embargo, muchos países de renta baja tienen dificultades para recaudar ingresos, lo que afecta a su capacidad para llevar a cabo programas redistributivos, un componente fundamental de la autodeterminación fiscal. En esta guía se exponen algunas de las formas en que esto ocurre y algunas de las soluciones políticas que se ofrecen.

Los impuestos son una herramienta clave para la redistribución de los recursos, & por lo que el debate sobre la política fiscal es uno de los pocos ámbitos del derecho en los que se consideran apropiadas las discusiones sobre la justicia distributiva. La mayoría de las demás regulaciones económicas están orientadas a la *maximización* de la riqueza, más que a su *distribución*. Lo que es diferente en los debates sobre los impuestos en el derecho es que los impuestos son una herramienta que se utiliza *después* de haber maximizado la productividad, entrando después en la reorganización de la distribución de la riqueza en la sociedad.

---

<sup>10</sup> El contenido de esta sección procede del libro *Tax Justice, the Ongoing Debate* (2002)

<sup>11</sup> Appeldoorn (2016)

<sup>12</sup> Dietsch (2015, p.35)

## ¿En qué sentido los impuestos son una cuestión de justicia global?

Los impuestos son necesarios para financiar los servicios esenciales. Esto es especialmente importante para los países de África, Asia y América Latina (países del sur) por varias razones. En primer lugar, las autoridades fiscales de los países del Sur tienden a carecer de recursos, por muchas razones, pero una de ellas es la cuestión de la deuda soberana (véase la guía de FreshUp sobre la deuda). Esto crea un círculo vicioso en el que, con menos ingresos, las autoridades fiscales luchan por mejorar su capacidad de recaudación.

Una cuestión clave que se encuentra en todos los ámbitos es la asociación entre la justicia fiscal y el desarrollo. En la década de 2000, Christian Aid comenzó a vincular la fiscalidad con la desigualdad global y los problemas de desarrollo, al hacer público el hecho de que los países en desarrollo pierden más dinero por las prácticas de evasión fiscal de las grandes empresas que el que reciben a través de la ayuda oficial<sup>13</sup>. Además, las normas fiscales mundiales que facilitan la evasión de impuestos son aprovechadas por las empresas y los individuos ricos para privar deliberadamente a los países de los recursos que necesitan para satisfacer sus necesidades y cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Los defensores de la justicia fiscal consideran que las malas prácticas fiscales son una cuestión que afecta a los derechos humanos, ya que sin los ingresos fiscales del gobierno es mucho más difícil cumplir con las obligaciones relacionadas con la salud, la educación, la seguridad, el cambio climático y otras cuestiones.

Además, la insuficiencia de los impuestos de las empresas y los individuos ricos tiene efectos en el ámbito nacional en lo que se refiere a la carga de asegurar que se generen suficientes ingresos fiscales, ya que cuando los gobiernos no tienen suficientes ingresos fiscales de una variedad de fuentes para satisfacer las necesidades del país, se ven alentados a colocar la carga fiscal en la persona común.

Además, cuando los gobiernos recortan el gasto público o aumentan los impuestos cotidianos para tapar el déficit de ingresos, esta carga recae de forma desproporcionada en determinados grupos sociales. Una de las formas de hacerlo en ausencia de impuestos de sociedades es aumentando los impuestos indirectos, como el Impuesto sobre el Valor Añadido. Esto afecta de forma desproporcionada a las mujeres y a las niñas<sup>14</sup>, ya que gastan la mayor parte de sus ingresos en bienes del hogar. Además, los impuestos personales a tanto alzado tienen más probabilidades de aumentar la presión fiscal sobre las personas con menores ingresos. En muchos países, esto afecta desproporcionadamente a las mujeres.

Además, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las mujeres realizan más del 76,2% del total de horas de trabajo de cuidados no remunerado, por lo que cuando los gobiernos recortan los servicios públicos con medidas de austeridad para aumentar los ingresos, las mujeres actúan como "amortiguadoras", asumiendo el trabajo de cuidados y educación que debe realizarse independientemente de las ayudas públicas.

---

<sup>13</sup> Véase el informe "Death & Taxes" (2008)

<sup>14</sup> Los detalles se encuentran en el sitio web de la Alianza Mundial por la Justicia Fiscal

## El consenso fiscal: ¿Cómo han afectado las recomendaciones de política fiscal a los países en desarrollo?

Hay quien sostiene que la fiscalidad sin representación sigue existiendo hoy en día, ya que las normas fiscales mundiales se elaboran sin la aportación de los países empobrecidos, lo que los convierte, por definición, en no representativos. En lugar de rendir cuentas a sus ciudadanos, muchos gobiernos del Sur son, de hecho, más responsables ante los donantes y las instituciones financieras internacionales (IFI) que les proporcionan ayuda y deuda, especialmente porque muchos gobiernos de países del Sur dependen de la ayuda y la deuda para un alto porcentaje de sus ingresos. Los donantes y las IFI pueden imponer condiciones a su ayuda (llamada "**ayuda ligada**") o condiciones a la deuda (es decir, préstamos). Las políticas exigidas por estas condiciones pueden dificultar el aumento de los ingresos del gobierno a través de los impuestos.

El "consenso fiscal" se refiere a este conjunto de principios generales a los que los donantes multilaterales, en particular, se han adherido en sus recomendaciones de política fiscal a los países en desarrollo<sup>15</sup>. Christian Aid examinó el papel del FMI en la promoción de determinadas políticas fiscales en 18 países subsaharianos para encontrar patrones en sus recomendaciones, & descubrió que el FMI intenta imponer una política fiscal "única" a los países, independientemente de su situación específica<sup>16</sup>. Por ejemplo, un elemento clave del consenso fiscal ha sido el enfoque en los impuestos indirectos, en particular el cambio hacia un Impuesto sobre el Valor Añadido, que es un impuesto regresivo, ya que se aplica por igual a todos, independientemente de sus ingresos, y, como se ha mencionado, puede tener un impacto desproporcionado en las mujeres y las niñas.

La deuda se utilizó como vehículo para esta condicionalidad a lo largo de la Crisis de la Deuda en los años 80 y 90 en el Sur Global. Esta crisis de la deuda condujo a la concesión de más préstamos al Sur Global por parte de las IFI, como el Banco Mundial y el FMI [véase el artículo de FreshUp sobre la deuda]. La condicionalidad exigida para acceder a los préstamos incluía minimizar la fiscalidad de los inversores extranjeros. Sin embargo, antes de esto, gravar a los inversores extranjeros era una importante palanca para aumentar los ingresos del gobierno.

Un estudio que explora las recomendaciones del FMI para 18 países subsaharianos entre 1992 y 2008 descubrió que uno de los cambios fiscales más recomendados era la introducción del IVA.<sup>17</sup> El uso de los impuestos "del pecado" ha demostrado ser popular en el consenso fiscal. Sin embargo, esta estrategia puede tener efectos negativos tanto para los consumidores como para los productores pobres. Un ejemplo es el de la India, donde los impuestos regresivos sobre el queroseno y la parafina afectaron a los indios pobres.

## ¿Cuál es la lógica del consenso fiscal?

### Neutralidad fiscal

---

<sup>15</sup> Véase Cobham (2007)

<sup>16</sup> Véase Marshall (2009)

<sup>17</sup> Véase Investopedia, "Economía de la oferta".

Un principio clave del consenso fiscal es la neutralidad **de los impuestos**, lo que significa tratar de evitar cambios que puedan distorsionar el mercado. Como resultado, la neutralidad fiscal se manifiesta en un aumento de los impuestos sobre el consumo frente a los impuestos sobre el comercio o los impuestos directos sobre la renta. El principal problema de la neutralidad fiscal es que supone que mientras no haya impuestos que distorsionen el mercado, por ejemplo, impuestos que afecten a las prácticas empresariales, la economía ofrecerá una asignación eficiente y óptima de los recursos. La neutralidad fiscal también supone que los gobiernos disponen de una serie de otros instrumentos para hacer frente a la desigualdad, pero en el caso de muchos países, sobre todo en los que están en vías de desarrollo, estos supuestos no se cumplen. Esto se debe a que, debido a que los sistemas de recaudación de impuestos ya son débiles, debilitados por la carga de la deuda, por ejemplo, la economía antes de los impuestos *no* será eficiente, y los gobiernos normalmente *no* tendrán a su disposición una gama de instrumentos para movilizar los ingresos y redistribuir la riqueza.

### **La liberalización del comercio y su relación con los impuestos**

El consenso fiscal también apoyó la liberalización del comercio, es decir, la reducción de los impuestos a la exportación y a la importación. Según la escuela neoclásica, la liberalización del comercio aumenta la eficiencia del mercado. La lógica que subyace a la reducción de los aranceles a la importación es que si una economía pequeña reduce sus aranceles, aumenta el flujo de importaciones que tendrán impuestos internos sobre el consumo. Por lo tanto, un aumento bien administrado del impuesto sobre el consumo que sea igual a la reducción del arancel dejará los precios al mismo nivel y recaudará más ingresos de una base impositiva más amplia<sup>18</sup>. Sin embargo, la respuesta de los ingresos ha resultado ser muy débil, sobre todo en los países más pobres, donde los impuestos sobre el comercio habían constituido una parte importante de los ingresos. Muchos países del Sur dependen en gran medida de la imposición de las importaciones, ya que estos impuestos son relativamente más fáciles de recaudar y menos costosos de administrar que otras formas de imposición, en particular el impuesto sobre la actividad económica informal, que es frecuente en los países del Sur. La eliminación de esta opción ha supuesto la supresión de un método clave de generación de ingresos fiscales para muchos países. A pesar de esta situación, muchos países han reducido progresivamente los aranceles comerciales durante las últimas décadas debido a las condicionalidades del Banco Mundial y el FMI.

### **Política fiscal basada en la oferta**

Según la escuela neoclásica, al bajar los impuestos y promulgar políticas de consenso fiscal se estimula la economía. El argumento es que al ser "pro-empresa" (es decir, bajando el impuesto de sociedades), el beneficio financiero se filtrará a todos los individuos de la sociedad. Esta teoría se conoce como economía de la oferta o política fiscal de la oferta. La teoría es la siguiente<sup>19</sup>: Al reducir los impuestos individuales, los ciudadanos tendrán más dinero en sus bolsillos y, por tanto, más dinero para gastar, lo que fomentará la producción y el crecimiento económico. Al bajar el impuesto de sociedades, las empresas tendrán más beneficios y dispondrán de más fondos para contratar más mano de obra e invertir en la mejora de sus servicios, lo que beneficiará a toda la sociedad. A medida que contratan más y aumentan los salarios, siguen añadiendo más dinero a los bolsillos de los consumidores. Este ciclo continúa (se supone), dando lugar a un mayor crecimiento económico que compensa la pérdida de ingresos fiscales. Los economistas del lado de la oferta creen que los tipos impositivos elevados desalientan en gran medida la eficiencia en

---

<sup>18</sup> Además, se argumentó que la inversión contribuiría al desarrollo del país, aportando puestos de trabajo, infraestructuras, etc., y que la competencia resultante con las importaciones europeas sería lo mejor para los consumidores.

<sup>19</sup> Véase Investopedia, "Economía de la oferta".

el uso de los recursos y se han centrado históricamente en promover la reducción del impuesto de sociedades en lugar del personal.

Sin embargo, esta teoría no siempre se cumple. Por ejemplo, los aumentos de impuestos de Bill Clinton sobre las rentas más altas provocaron un *aumento del* crecimiento económico durante 8 años y crearon más de 20 millones de puestos de trabajo. En cambio, en 2001 y 2003 George W. Bush bajó el tipo impositivo máximo y recortó los tipos máximos sobre las ganancias de capital y los dividendos. A pesar de la previsión en línea con la economía de la oferta, la economía *apenas creció*<sup>20</sup>. Además, en Kansas, en 2012, se recortaron drásticamente los impuestos a las rentas más altas y a los propietarios de empresas, mientras que en California se aumentaron los impuestos a las rentas más altas hasta alcanzar el tipo más alto de Estados Unidos. En la actualidad, Kansas ha quedado por detrás de la mayoría de los estados en términos de crecimiento económico, mientras que California ha progresado en la clasificación. Sin embargo, hay muchos factores relacionados y puede ser difícil señalar los efectos con un alto nivel de confianza y determinar el resultado exacto de cualquier teoría o conjunto de políticas.

Otro argumento en contra de la política fiscal por el lado de la oferta es que existe una tendencia creciente entre las empresas a realizar recompras de acciones en lugar de reinvertir de acuerdo con los supuestos de la teoría. Las recompras se producen cuando las empresas colocan el efectivo que pueden ganar con la reducción de impuestos de nuevo en los bolsillos de sus accionistas en lugar de invertir en nuevas plantas, equipos, empresas innovadoras o en sus trabajadores. Según el Tax Policy Center, en 2018, las empresas estadounidenses gastaron más de 1,1 billones de dólares para recomprar sus acciones en lugar de invertir en nuevas plantas y equipos o pagar más a sus trabajadores.<sup>21</sup>

### **La competencia es buena para la economía**

Otra justificación neoclásica del consenso fiscal es que el aumento de la competencia es bueno, ya que anima a las empresas a fabricar mejores productos y hace bajar el coste de los bienes para atraer a los consumidores. Sin embargo, en las últimas décadas se ha pasado de la competencia entre empresas a la competencia entre *países*. La naturaleza globalizada del capital móvil significa que los sistemas fiscales que existen en una parte del mundo pueden influir en la actividad económica de otra. El resultado es que, aunque las leyes fiscales soberanas tienden a ser competencia de un país, las leyes fiscales que existen en el país A pueden influir en la actividad económica que tiene lugar dentro de las fronteras del país B. Los gobiernos compiten ahora entre sí para atraer la inversión privada. Hay muchas maneras de hacerlo: mediante la reducción de la normativa para que las empresas puedan operar más libremente sin la llamada "burocracia". O se utilizan concesiones fiscales, exenciones y "vacaciones" fiscales para atraer la inversión. Por ejemplo, las "maquilas" en América Latina pueden, en algunos países, estar exentas de derechos de importación, impuestos sobre la renta, impuestos sobre la repatriación de beneficios, IVA, impuestos sobre los activos e impuestos municipales.

La lógica que subyace a la reducción de los tipos del impuesto de sociedades es que, al hacerlo, se supone que los países pueden atraer capital, lo que, por tanto, hará que los trabajadores sean más productivos debido al aumento de las máquinas, las plantas y los equipos, lo que, según la teoría, dará lugar a un aumento de los salarios de los trabajadores. Como resultado de esta lógica, entre 1985 y 2018, el tipo medio mundial del impuesto de sociedades cayó del 49% al 24%<sup>22</sup>. Desde la década de 1980, el tipo del

---

<sup>20</sup> Ver vídeo, El fracaso de la economía del goteo | Robert Reich, 2017

<sup>21</sup> Véase CNBC (2018)

<sup>22</sup> (Tørsløv et al.)

impuesto de sociedades, el tipo máximo del impuesto de sucesiones y el tipo máximo del impuesto personal han disminuido. En todo el mundo abundan los ejemplos de reducción del impuesto de sociedades. Por ejemplo, en el Reino Unido, el tipo bajó del 28% en 2010 al 19% en 2017 y al 17% en 2020. En Estados Unidos, bajó del 35% al 21% con la Tax Cuts & Jobs Act de 2017. Esta reducción ha sido aún más significativa en los países del sur. La lógica & las leyes que inicialmente se utilizaron para atraer inversiones con el fin de desarrollar ciertos países, ahora se han transmutado en mecanismos que las empresas pueden aprovechar para evitar el pago de impuestos. En Guatemala, por ejemplo, en 2005 las *pérdidas fiscales por la existencia de las maquilas* fueron de casi el 16% del total de impuestos recaudados ese año<sup>23</sup>.

Como tendencia mundial, cuando el impuesto de sociedades disminuye, el IVA aumenta, que es un impuesto regresivo que tiende a afectar a las mujeres y las niñas de manera desproporcionada. En los países de renta baja, dos tercios de los ingresos fiscales se recaudan a través de impuestos indirectos como el IVA. Mientras que los Estados de renta alta han podido proteger sus flujos de ingresos trasladando la carga fiscal a factores económicos relativamente inmóviles como el trabajo, la renta y el consumo (con efectos predominantemente regresivos), los Estados de renta baja no han podido compensar, en general, la disminución de los ingresos del impuesto de sociedades<sup>24</sup>.

A pesar de los argumentos a favor de la competencia fiscal que afirman que los regímenes fiscales más bajos son esenciales para atraer a los inversores que, a su vez, proporcionarán puestos de trabajo, ingresos, infraestructura y aumento de los salarios, varios estudios entre países han llegado a la conclusión de que los costes de los incentivos fiscales en términos de pérdida de ingresos a menudo superan los beneficios en términos de aumento de la inversión productiva. Los ganadores de la competencia fiscal son las empresas multinacionales que pueden enfrentar a los gobiernos entre sí, ya que compiten por la inversión bajando continuamente sus tipos impositivos. Los que pierden en esta dinámica son los ciudadanos cuyos gobiernos se ven privados de ingresos con los que financiar los servicios públicos.

## ¿En qué se diferencia el mundo actual de cuando se crearon las normas fiscales dominantes?

La mayoría de las normas fiscales existentes entre países se crearon en los años 20, en un mundo en el que el capital tangible era primordial: fábricas, almacenes y bienes físicos. Dos acontecimientos importantes se han combinado con una situación en la que las normas fiscales actuales no han seguido el ritmo de dichos desarrollos, y debido a esto, las empresas pueden ahora aprovechar las normas fiscales globales con el fin de minimizar la cantidad de impuestos que pagan y maximizar la cantidad de beneficios que ganan.

El primer avance fue la eliminación de los controles de capital en los años 70 y 80. Esto permitió a las empresas trasladar fácilmente sus operaciones y su capital entre países. Por primera vez después de la Segunda Guerra Mundial, las empresas podían amenazar a los Estados soberanos con su salida si las condiciones no eran favorables, amenazando con detener repentinamente ese flujo de ingresos y el

---

<sup>23</sup> (Tørsløv et al.)

<sup>24</sup> Avi-Yonah 2000, Dietsch 2011a, citado en van Apeldoorn, 2016

empleo asociado, etc. De este modo, podían matar dos pájaros de un tiro: obtener los mayores beneficios posibles sin tener en cuenta las necesidades del país en el que se encontraban y dictar las condiciones de su inversión al Estado-nación. Esto redujo y sigue reduciendo el espacio político del Estado, lo que se traduce en una disminución de los ingresos del Estado a través del impuesto de sociedades.

La supresión de los controles de capital también provocó la aparición de la "carrera a la baja"; la competencia entre países por el tipo de impuesto de sociedades que cobran a las empresas. Desde que el capital se hizo más móvil, los Estados nacionales han intentado atraer la Inversión Extranjera Directa (IED) mediante tipos impositivos bajos, incentivos financieros e incluso el secreto financiero. El FMI, el BM, los bancos regionales de desarrollo y la UE han participado en la promoción de esta estrategia de desarrollo conocida como "[consenso fiscal](#)".

Un resultado de la movilidad del capital es la fuga de **capitales**. La fuga de capitales denota la salida rápida de dinero de un país, & se define como la transferencia de activos al extranjero para reducir la pérdida de capital, la pérdida de rendimiento o la pérdida de control sobre la propia riqueza financiera debido a actividades sancionadas por el gobierno. Esto puede ser una respuesta a muchos estímulos; & no siempre es ilegal. Sin embargo, una de las principales razones por las que se produce la fuga de capitales es para que el titular de los activos no tenga que pagar impuestos. Como resume Nicholas Shaxson, "para *escapar de las normas que no te gustan, te llevas tu dinero a otra parte, al extranjero, a través de las fronteras*".<sup>25</sup>

La segunda novedad es que hoy, en nuestro mundo altamente digitalizado y financiado, las empresas multinacionales pueden llevar a cabo sus actividades en una jurisdicción en la que tienen poca o ninguna presencia física. Las normas existentes<sup>26</sup> dicen que los beneficios de una empresa sólo pueden ser gravados en un país diferente al de su sede si la empresa tiene presencia *física* en él. Sin embargo, este no suele ser el caso cuando se trata de elementos intangibles, por ejemplo, la propiedad intelectual. Es más, un país que tiene la sede de una determinada empresa, por ejemplo el país A y la sede mundial de Tech Company Inc., no suele gravar los ingresos de las actividades *extranjeras* de esa empresa, ya que supone que el país en el que opera la empresa, es decir, el país B, recibirá el impuesto. Sin embargo, no siempre es así, en particular en el caso de los bienes intangibles.

### La evasión fiscal de las empresas en el Sur Global

Llamar "pobres" a los países que sufren la evasión fiscal no refleja con exactitud la situación. A menudo son ricos en recursos, pero pobres en ingresos debido a la explotación de las normas mundiales para eludir impuestos. No son inherentemente pobres, sino que se les ha *hecho* pobres. El informe de la OCDE de 1998, "Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue" (Competencia fiscal perniciosa: un problema mundial emergente)<sup>27</sup>, se atribuye el mérito de haber introducido por primera vez en la agenda política la cuestión de la elusión fiscal. Al mostrar cómo los Estados que compiten por la inversión extranjera directa (IED) facilitan a los individuos ricos y a las multinacionales, la OCDE fue premonitrice al advertir que esto puede afectar a la soberanía fiscal de los Estados. Puede "erosionar las bases impositivas nacionales", "alterar la estructura de los impuestos" y "obstaculizar la aplicación de tipos impositivos progresivos y la consecución de objetivos redistributivos".<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/09/pdf/tackling-global-tax-havens-shaxson.pdf>

<sup>26</sup> A partir de 2021

<sup>27</sup> Véase OCDE (1998)

<sup>28</sup> OCDE (1998, p. 14)

La evasión fiscal cuesta a los países en desarrollo más de lo que reciben en ayudas. El FMI estima que la pérdida de ingresos a largo plazo de los países en desarrollo por la evasión del impuesto de sociedades es de 200.000 millones de dólares<sup>29</sup>. El impuesto de sociedades es más crucial en estos países que en los del Norte Global, ya que en el Sur Global una gran parte de la población no gana lo suficiente como para tributar. Si las multinacionales pagaran el impuesto en estos países, podría suponer una gran diferencia. Por ejemplo, en Zambia, los servicios públicos han perdido unos 27 millones de dólares como consecuencia de los planes de evasión fiscal de Zambia Sugar y las exenciones fiscales especiales que se le conceden. Es dinero suficiente para escolarizar a 48.000 niños zambianos. En los "países de menor renta" las pérdidas fiscales equivalen a casi el 52% de sus presupuestos de sanidad pública combinados"<sup>30</sup>.

## ¿Cuáles son las consecuencias de la evasión fiscal?

### La evasión fiscal aumenta la regresividad de los impuestos en el Sur Global

La reducción de los impuestos de las empresas, combinada con la debilidad de los sistemas de recaudación de impuestos (que a su vez se ven debilitados por la insuficiencia de ingresos) significa que los países del sur tienen opciones limitadas para recaudar ingresos. Por lo tanto, uno de los únicos métodos que quedan es gravar a los ciudadanos de a pie. Debido a la naturaleza de muchas sociedades del Sur, en las que el sector informal es amplio y la población rural también suele ser importante, lo que dificulta la recaudación de impuestos, los gobiernos aplican impuestos regresivos a la población a través del IVA para garantizar la máxima generación de ingresos. Un impuesto **regresivo es** un impuesto que se impone de tal manera que el tipo impositivo disminuye a medida que aumenta la cantidad sujeta a impuestos. Generalmente tienen un efecto regresivo sobre la igualdad de ingresos<sup>31</sup>. Esto ocurre a pesar de que las poblaciones rurales y las del sector informal son las que menos pueden permitirse pagar el IVA. Son estas poblaciones las que acaban gastando un porcentaje mucho mayor de sus ingresos mínimos en bienes y servicios esenciales que llevan IVA que las que tienen ingresos disponibles mucho mayores. A esto se suma el hecho de que los impuestos progresivos sobre la propiedad y otros patrimonios son difíciles de aplicar por razones políticas<sup>32</sup>, y los impuestos progresivos sobre la renta y las ganancias de capital son relativamente fáciles de evitar o evadir<sup>33</sup>.

### La evasión fiscal reduce la previsibilidad de los ingresos

En los países que no tienen una base fiscal estable, los ingresos fiscales disminuyen y son imprevisibles, lo que dificulta el desempeño de las funciones mencionadas en la primera parte, así como disponer de los ingresos necesarios para gastar en infraestructuras y servicios públicos. Sin esta previsibilidad de los ingresos en el futuro, la capacidad de planificar el desarrollo futuro de su país se ve algo mermada. Por ejemplo, cuestiones como la lucha contra el VIH, la respuesta a la malaria y el tratamiento de las altas tasas de mortalidad materna e infantil requieren una financiación fiable a largo plazo por parte de los gobiernos. Este principio se ha puesto de manifiesto en Bolivia, donde desde 2005 el gobierno boliviano

---

<sup>29</sup> Véase Shaxson (2015)

<sup>30</sup> Mansour (2020)

<sup>31</sup> Ahmad & Stern, 1989 (p. 1021, citado en van Apeldoorn, 2016)

<sup>32</sup> Ahmad & Stern, 1989 (citado en van Apeldoorn, 2016)

<sup>33</sup> Bird & Zolt (2005, p. 933)

ha revertido una política de privatización contenida en un programa de ajuste estructural impuesto por el FMI (préstamos con condiciones). El gobierno trató de cambiar la estructura de regalías e impuestos aplicada a las corporaciones multinacionales (MNC), una medida que generó un aumento de los ingresos del gobierno por la extracción de petróleo y gas. Esto le dio al gobierno un mayor espacio fiscal y le permitió aumentar el gasto en servicios sociales, incluyendo las pensiones, la sanidad y la educación.

### **La evasión fiscal afecta al cumplimiento de los impuestos a nivel nacional**

La evasión fiscal también puede influir en el cumplimiento de los impuestos. Ello se debe a que la percepción de que los impuestos de los ciudadanos se emplean bien y de que otros agentes económicos no están eludiendo injustamente sus responsabilidades fiscales es crucial para garantizar el cumplimiento del pago de impuestos.

Los estudios clásicos sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales han demostrado que el cumplimiento depende positivamente de (i) el nivel de redistribución percibido o esperado, y (ii) la expectativa de los individuos sobre los niveles de cumplimiento de los demás<sup>34</sup>. Ya se ha demostrado que la evasión fiscal reduce los ingresos disponibles en los países del Sur, lo que disminuye la capacidad de redistribución y probablemente influye en el cumplimiento fiscal de los países afectados. Además, los niveles de cumplimiento se ven drásticamente debilitados por la ausencia de medidas internacionales para hacer frente a la evasión a través de los paraísos fiscales y de las empresas multinacionales. Esto pone de manifiesto un fallo en el consenso fiscal existente, que no permite la redistribución directa de la riqueza, y promueve así un ciclo de auto-refuerzo de la disminución del cumplimiento fiscal. De hecho, hay pruebas que demuestran que el tamaño de la economía sumergida depende directamente del nivel de "moral fiscal", es decir, de la creencia en contribuir a la sociedad pagando impuestos<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Bosco y Mittone (1997)

<sup>35</sup> Torgler y Schneider, 2009.

## ¿Qué estrategias se utilizan para evitar el pago de impuestos?

### Erosión de la base y traslado de beneficios (BEPS)

La erosión de la base imponible (disminución de la cantidad de ingresos públicos devengados a través de los impuestos mediante la deducción de pagos, como intereses o cánones, de los beneficios imponibles) y el desplazamiento de los beneficios (traslado de los beneficios a jurisdicciones de baja o nula imposición o en las que la actividad económica de la empresa es nula o escasa) hacen referencia al conjunto de estrategias fiscales utilizadas para aprovechar los desajustes y las diferencias entre los sistemas fiscales de los distintos países. La mayor dependencia de los países en desarrollo del impuesto de sociedades hace que sufran de forma desproporcionada los efectos de la BEPS. El primer análisis exhaustivo del coste del traslado de beneficios para los gobiernos de todo el mundo reveló que los gobiernos de la UE y de los países en desarrollo son los principales perdedores de este traslado<sup>36</sup>. Más de 200.000 millones de dólares de los 500.000 millones perdidos en todo el mundo debido a BEPS se pierden en el Sur Global; más de lo que esos países reciben en ayuda del Norte Global.

Cerca del 40% de los beneficios de las multinacionales se desplaza cada año a los paraísos fiscales. Según los informes presentados por las mayores multinacionales a los miembros de la OCDE, los impuestos perdidos cada año por el abuso del impuesto de sociedades internacional y la evasión fiscal privada cuestan a los países en conjunto el equivalente a casi 34 millones de salarios anuales de enfermeras cada año, o **el salario anual de una enfermera cada segundo**. La OCDE estima de forma conservadora<sup>37</sup> que entre el 4 y el 10% de los ingresos mundiales del impuesto de sociedades (entre 100 y 240 mil millones de dólares anuales) se pierden por culpa de la BEPS<sup>38</sup>.

Las cifras más recientes de la Red de Justicia Fiscal, que analizan los datos de la OCDE, indican que los beneficios de las empresas se trasladan a los paraísos fiscales por valor de 467.000 millones de dólares, lo que supone una pérdida de 117.000 millones de dólares anuales en todo el mundo<sup>39</sup>. Sin embargo, esto es sólo una recopilación de datos de sólo 15 países. Utilizando datos de mayor calidad de 2017, la red Tax Justice estimó que el desplazamiento de beneficios para los datos de EE.UU. es probablemente del orden de 840.000 millones de dólares, y extrapolando al panorama mundial llegan a 1,3 billones de dólares al año. Incluyendo los efectos indirectos de la carrera a la baja, las pérdidas anuales impuestas por el uso de los paraísos fiscales por parte de las multinacionales probablemente superen los 500.000 millones de dólares<sup>40</sup>.

### Precios (erróneos) de transferencia, o "contabilidad creativa"

La normativa internacional obliga a las empresas a fijar los precios de los bienes y servicios como si los vendieran en el mercado abierto y como si no los vendieran entre filiales. De este modo, se garantiza que los impuestos se paguen como corresponde. Esta norma se denomina "**principio de plena competencia**",

---

<sup>36</sup> Tørsløv, Wier & Zucman (2020)

<sup>37</sup> Véase OCDE (2017)

<sup>38</sup> OCDE (2015, P.4)

<sup>39</sup> Ver Red de Justicia Fiscal (2021)

<sup>40</sup> A esta estimación se llegó utilizando una metodología creada por investigadores del Fondo Monetario Internacional.

es decir, los bienes y servicios deben venderse "en condiciones de plena competencia".<sup>41</sup> Hay razones válidas para que existan los precios de transferencia; por ejemplo, si una empresa tiene una filial en Francia que fabrica vinagre y otra en Irlanda que lo embotella, hay razones para poder vender entre diferentes filiales. Sin embargo, cuando esto no tiene lugar utilizando el principio de plena competencia y, en cambio, reduce los beneficios declarados de la empresa y, por tanto, la renta imponible, se denominan precios de transferencia erróneos. En pocas palabras, se vende un recurso o un artículo a una filial a un precio diferente al del mercado para declarar menos beneficios y, por tanto, pagar menos impuestos.

Pongamos un ejemplo. Imaginemos que la sede de una empresa se encuentra en el país A, donde el tipo del impuesto de sociedades es del 35% (de los beneficios antes de impuestos). Puede crear una filial en el país B, que tiene un tipo impositivo más bajo, por ejemplo el 5%. La empresa puede decir entonces al país A que su beneficio antes de impuestos es menor de lo que el país A cree que es porque, de hecho, tiene que pagar a la filial por utilizar la propiedad intelectual (PI). Por ejemplo, sobre un millón de dólares de beneficios antes de impuestos, la empresa puede enviar 800.000 dólares a la filial en concepto de cánones y licencias, reduciendo drásticamente la cantidad de beneficios sobre la que se puede aplicar el impuesto de sociedades más elevado (35%): 200.000 dólares en lugar de 1 millón. Al trasladar los beneficios antes de impuestos a una jurisdicción con un tipo impositivo más bajo a través de una filial de propiedad intelectual, la empresa paga muchos menos impuestos en general de los que habría pagado si no hubiera tenido la opción de crear filiales offshore en jurisdicciones con tipos impositivos más bajos.

En el caso de los bienes tangibles (a diferencia de la propiedad intelectual) es muy posible controlar y regular los precios de transferencia. Pero, ¿qué sucede en un escenario en el que los artículos comercializados entre las filiales no tienen una comparación fácil en el mercado, y por lo tanto el precio no puede ser determinado con precisión? Por ejemplo, ¿cómo se puede determinar el valor de este logotipo? Se puede argumentar con fuerza que gran parte del valor de Apple proviene de su reputación, por lo que no tiene sentido comparar el valor de la propiedad intelectual de Apple con el de una empresa nueva que no tiene reputación social. Así pues, se plantea la cuestión de a qué precio debería vender Apple su PI a las empresas filiales de Apple. Esta pregunta es cada vez más pertinente en el mundo digitalizado de hoy, pero las normas de control y regulación de los precios de transferencia en el ámbito de la propiedad intelectual no han seguido el ritmo de la evolución tecnológica mundial. Dado que para muchas de estas transferencias no existen transacciones de mercado comparables que permitan determinar el precio con exactitud, es probable que las empresas multinacionales sigan pudiendo manipular el sistema con fines fiscales<sup>42</sup> hasta que exista un sistema para determinar con exactitud los precios de mercado de la PI.

---

<sup>41</sup> El artículo de la OCDE que hace referencia a este principio es el siguiente:

Artículo 9 de la disposición del Tratado Modelo de la OCDE:

"Cuando A) una empresa de un Estado contratante participe directa o indirectamente en la gestión, el control o el capital de una empresa del otro Estado contratante, o

B) las mismas personas participan directa o indirectamente en la gestión, el control o el capital de una empresa de un Estado contratante & una empresa del otro Estado contratante,

Y en cualquiera de los dos casos en que se establezcan o impongan condiciones entre las dos empresas en sus relaciones comerciales o financieras que difieran de las que se establecerían entre empresas independientes, los beneficios que, de no ser por dichas condiciones, habrían correspondido a una de las empresas, pero que, en razón de las mismas, no se han obtenido, podrán incluirse en los beneficios de dicha empresa y gravarse en consecuencia."

<sup>42</sup> Avi-Yonah (1995, citado en van Apeldoorn, 2016).

Las víctimas de la tarificación errónea del comercio suelen ser los países más pobres, donde las autoridades fiscales suelen tener pocos recursos y son incapaces de supervisar o demostrar lo que está ocurriendo. El Informe Mbeki reveló que los países africanos pierden más de 50.000 millones de dólares al año en flujos financieros ilícitos (IFFs), siendo los precios erróneos de las transferencias una causa importante de ello. Según una investigación de Action Aid, 20 países en desarrollo podrían estar perdiendo hasta 2.800 millones de dólares en ingresos fiscales de Facebook, Alphabet Inc. (empresa matriz de Google) y Microsoft debido a las normas fiscales mundiales. Esto es injusto, sobre todo si se tiene en cuenta que los países en desarrollo ofrecen a las empresas tecnológicas nuevos mercados, un mayor reconocimiento de marca a nivel mundial y miles de millones de datos de nuevos usuarios, que se traducen en un crecimiento continuo de los ingresos.

Irónicamente, algunos de los métodos que los países están adoptando para recuperar los ingresos fiscales perdidos están afectando de hecho al uso de aplicaciones como Facebook. En 2018, los gobiernos de Uganda, Zambia y Benín anunciaron o impusieron nuevos impuestos a los clientes de Internet móvil por utilizar determinadas apps<sup>43</sup>. Estos impuestos, (que también son un esfuerzo por proteger las industrias nacionales de telecomunicaciones), son en parte el resultado de la disminución de la base fiscal debido a las actividades de los actores corporativos.

### **Jurisdicciones secretas**

El impacto de los precios erróneos de las transferencias se ve agravado por el secretismo mundial y la falta de transparencia en la información financiera. Las jurisdicciones secretas, más conocidas como paraísos fiscales, facilitan la opacidad de los activos y las transacciones financieras. Permiten a las empresas y a las personas ricas ocultar sus activos y evitar así el pago de impuestos. Su negativa a compartir información sobre estos activos con otros países impide que éstos sepan si sus residentes o las empresas que operan en sus costas tienen más activos de los declarados. En 2015, cerca del 40% de los beneficios de las multinacionales realizados fuera del país donde se encuentra su empresa matriz se trasladaron a paraísos fiscales.

### **Planificación fiscal agresiva**

Tras 4 décadas de globalización económica en las que se ha facilitado cada vez más que las empresas operen más allá de las fronteras, es evidente que muchas de ellas han adoptado lo que se conoce como "políticas fiscales agresivas" para evitar el pago de impuestos. Esto les ha permitido reducir su **tipo impositivo efectivo** a jurisdicciones con tipos muy bajos, a veces el 0%. A estas empresas se les permite trasladar sus operaciones, pero los ciudadanos de los países a los que privan de impuestos no pueden trasladarse, y se les carga con impuestos sobre el consumo para tapan la "**brecha fiscal**".<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Desde entonces, Uganda ha anulado el impuesto (2021) y el impuesto en Benín fue revocado poco después de su introducción debido a la protesta popular.

<sup>44</sup> Podcast de la OCDE (2021)

## ¿Qué se puede hacer?

### Principios en los que se basan las soluciones

A medida que el mundo se ha ido globalizando económicamente, han surgido ciertos principios para explicar la relación fiscal de las empresas con los Estados-nación, y éstos han inspirado propuestas políticas para ayudar a mejorar la situación. El principio de **lealtad económica**<sup>45</sup> "exige que cualquiera que obtenga beneficios significativos de una comunidad económica pague impuestos a esa comunidad"<sup>46</sup>. Dietsch denomina a este principio "principio de pertenencia" porque determina en qué país o países un individuo o una empresa está sujeto a impuestos y, por tanto, es un "miembro". El principio de pertenencia establece que "los individuos y las empresas deben ser considerados miembros [y pagar impuestos] en aquellos países en los que se benefician de los servicios e infraestructuras públicas"<sup>47</sup>. El principio de lealtad económica, si se sigue de forma lógica, debería excluir la competencia fiscal, ya que se impide a las empresas multinacionales realizar actividades económicas en un país de alta tributación mientras trasladan sus beneficios a jurisdicciones de baja o nula tributación o "paraísos fiscales". Sin embargo, como hemos visto, no siempre es así debido a los [desajustes y lagunas](#) de los sistemas fiscales de los distintos países.

El segundo principio es el **de la renta nacional**<sup>48</sup>. Dado que, desde una posición internacionalista, los Estados tienen derecho a los factores económicos productivos que controlan, como el capital y los recursos naturales y tecnológicos, también tienen derecho a beneficiarse del uso productivo de esos factores. Pueden hacerlo cobrando una renta, es decir, gravando a los individuos y a las empresas multinacionales que crean valor haciendo un uso productivo de los factores económicos en su territorio. Según esta lógica, el traslado de beneficios, por ejemplo mediante la fijación de precios erróneos en las transferencias, impide a los Estados gravar el valor económico derivado de los recursos a los que tienen derecho.

Por último, hay un principio que dice que **los impuestos deben pagarse allí donde se crea valor**. Sin embargo, no basta con decir que la actividad se grava allí donde se *añade valor*. Debido a la naturaleza de las cadenas de valor mundiales, la distribución del valor añadido en las CVM está sesgada en contra de los países de bajos ingresos, ya que si las EMN tributan donde crean *valor*, lo harán mayoritariamente en los países de altos ingresos de la OCDE, donde tiene lugar *la fabricación*, y no las ventas. A los países de bajos ingresos, que generalmente se dedican a una actividad económica de bajo valor añadido, sólo se les asigna entonces una pequeña parte de la base imponible, si es que la tienen, mientras que a los países de altos ingresos de la OCDE, que generalmente se dedican a una actividad económica de alto valor añadido, se les asigna una gran parte de la base imponible<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> OCDE (2013, p. 8).

<sup>46</sup> Pinto (2003, p. 196), en van Apeldoorn (2016)

<sup>47</sup> Dietsch (2015, p. 82,83)

<sup>48</sup> Musgrave & Musgrave (1972, p. 73) en van Apeldoorn (2016)

<sup>49</sup> van Apeldoorn (2016)

## Soluciones

Tres de las principales soluciones a la evasión fiscal mundial son el "ABC": el intercambio automático de información, la propiedad beneficiaria y una base imponible consolidada común para las empresas.

### Intercambio automático de información (AEI)

El Intercambio Automático de Información (IAI) es un método de intercambio de datos que impide a empresas y particulares utilizar las cuentas bancarias que tienen en el extranjero para ocultar el valor real de su patrimonio. Al ocultar la magnitud de su riqueza, pagan menos impuestos en su país. Con el AEI, el país A tomará toda la información que tenga sobre la persona A y la empresa A, y si son residentes habituales, es decir, viven o tienen su sede en el país B, el país A intercambiará automáticamente información sobre sus activos financieros con el país B.

El objetivo de la AEI es aumentar la transparencia fiscal. Sin embargo, muchas soluciones intentan hacerlo, por lo que el IAE no es único en ese sentido. Sin embargo, el elemento crucial del IAE es su *carácter automático*: si se aplica, la información se intercambia automáticamente con el país "de origen". Esto significa que las autoridades fiscales son alertadas inmediatamente sobre los activos financieros (individuales o corporativos) de sus residentes en otros países, y no tienen que entablar largas y a veces costosas negociaciones con otros países sobre la divulgación de la información financiera.

En la actualidad, casi 100 países intercambian automáticamente información entre sí. La información compartida abarca más de 84 millones de cuentas que contienen un total de 11 billones de dólares. Desgraciadamente, esto no abarca a todos los países. Este estado de cosas significa que el dinero sigue fluyendo hacia jurisdicciones secretas que siguen ocultando información sobre los activos financieros de su país. El informe "The Price of Offshore, Revisited" analizó 139 países de renta baja y media para encontrar detalles sobre sus flujos de capital no declarados. El informe concluyó que aproximadamente un tercio de los activos financieros extraterritoriales pueden atribuirse a los llamados países "en desarrollo", es decir, a los países del Sur Global. Por tanto, la transparencia fiscal es tan fuerte como su eslabón más débil.

Curiosamente, los países que se consideran deudores son en realidad acreedores si se tiene en cuenta la fuga de capitales y los flujos fiscales. Nigeria está clasificada como un país "deudor", ya que en conjunto debe al resto del mundo más dinero del que le deben. Sin embargo, cuando se analizan las salidas de capital de Nigeria, queda claro que en realidad es un acreedor neto.

Además, la falta de un IAE completo aumenta la fuga de capitales. El informe "La fuga de capitales de los países del África subsahariana, 1970 - 2010" reveló que los 33 países subsaharianos incluidos en este informe perdieron un total de 814.000 millones de dólares de ingresos imposables entre 1970 y 2010 debido a la fuga de capitales, para un stock de capital acumulado de 1,06 billones de dólares en 2010. Esta cifra supera con creces sus pasivos externos de 189.000 millones de dólares, lo que convierte a la región en un "acreedor neto" del resto del mundo. Esto muestra cómo las cuestiones de la deuda están relacionadas con las cuestiones fiscales.

### Registro Global de Activos y Propietarios Beneficiarios

Un Registro Global de Activos se ha promocionado como una herramienta para crear un registro de toda la riqueza y los activos internacionales y sus verdaderos "beneficiarios reales". Un beneficiario efectivo es

la persona que, en última instancia, se beneficia de los beneficios obtenidos por la propiedad de una empresa o entidad jurídica. El propietario legal de una empresa puede ser otra empresa (como una empresa fantasma), o puede ser un contable, o cualquier otra persona. Por lo general, este propietario *legal* debe estar registrado, pero el propietario *efectivo* no suele tener que estarlo. A menudo, el propietario legal ni siquiera sabe quién es el beneficiario final. La globalización financiera ha hecho que este proceso sea opaco, ya que una empresa puede tener otra empresa como su propietario legal, y esa empresa puede tener incluso otra empresa como su propietario legal, y así sucesivamente, oscureciendo al propietario o propietarios efectivos a través de una larga y compleja cadena de propiedad legal. Esto dificulta mucho el seguimiento y la fiscalidad de los beneficios, y garantiza que no se infrinjan las leyes a lo largo de la cadena.

El quid de la cuestión de la propiedad efectiva es que el beneficiario efectivo debe ser una persona. Al exigir que los beneficiarios efectivos se registren igual que los propietarios legales, las leyes de registro de beneficiarios efectivos garantizan que los más ricos tengan el mismo nivel de transparencia y responsabilidad que todos los demás. Sin embargo, debido a la naturaleza del capitalismo global y a la capacidad del capital para moverse libremente a través de las fronteras, esto no funcionará para todos a menos que *todos los* países registren a los beneficiarios reales. Hasta que eso ocurra, los beneficios seguirán pudiendo trasladarse al lugar más propicio para pagar pocos o ningún impuesto por parte de aquellos que deseen ocultar sus identidades del estado de derecho a nivel mundial. Para que esto funcione eficazmente, los gobiernos deben rebajar el umbral de la propiedad del 25 por ciento de las acciones a la propiedad de al menos una acción de una empresa, de modo que los verdaderos beneficiarios efectivos no puedan escapar de la categoría de beneficiarios efectivos.

La mayoría de los países ya cuentan con registros nacionales, pero éstos no pueden por sí solos dar cuenta de los activos que se poseen en el extranjero. Al proporcionar un recurso global público y centralizado que muestre quién posee qué y dónde, el registro proporcionaría una forma de registrar, medir y comprender la distribución de la riqueza mundial. Esto aumentaría la transparencia y daría a las autoridades reguladoras el poder de desarrollar políticas fiscales eficaces para reducir la explotación de las jurisdicciones secretas.

### **Base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS)**

Hay dos maneras de abordar la tributación de una empresa que opera a través de múltiples fronteras con filiales anidadas bajo una empresa matriz. El primer método es a través del "[principio de fijación de precios](#) en condiciones de igualdad".

La segunda es contar con una "Base Imponible Consolidada Común del Impuesto de Sociedades"; un conjunto único de normas para calcular los beneficios imposables de las empresas. La UE está en proceso de crear una dentro de sus parámetros. Con la BICCIS de la UE, las empresas transfronterizas sólo tendrían que ajustarse a un único sistema para calcular su renta imponible, en lugar de a muchos reglamentos nacionales diferentes. La BICCIS pretende aplicar un código fiscal universal a todas las empresas multinacionales que operen dentro de la UE y ganen más de 750 millones de euros. Las empresas que superen este umbral presentarán una única declaración de impuestos por toda su actividad empresarial en la UE. La UE afirma que la BICCIS contendrá sólidas medidas contra la evasión para evitar la BEPS a los países no pertenecientes a la UE. De ser así, se eliminarán los desajustes entre los sistemas nacionales de los que se aprovechan quienes tratan de evitar el pago de impuestos.

### **Fiscalidad unitaria**

Un método similar de asignación de beneficios antes de impuestos se denomina "imposición unitaria", & sugiere que los gobiernos traten a una multinacional como un grupo formado por todas sus filiales locales. Esto es en lugar de tratar a cada filial como una entidad individual separada de la cadena global, lo que, como se ha visto en el ejemplo de los precios de transferencia, permite a una empresa prorratear parte de sus beneficios a una filial en el extranjero en una jurisdicción con un tipo impositivo más bajo.

Con la imposición unitaria, se identifican los países en los que se realizan *las ventas*, no sólo el lugar de fabricación o la sede de la empresa. Los beneficios antes de impuestos que la multinacional declara como grupo entero se reparten entonces entre cada país en el que opera, en función de la parte de su *actividad económica real que tiene* lugar en ese país. La fórmula de prorrateo tiene en cuenta dónde se realizan las ventas, dónde están los empleados y dónde están los activos físicos. El beneficio antes de impuestos se divide en tercios entre estas tres categorías. A continuación, estos beneficios se gravan en los respectivos países en función del porcentaje de las ventas totales que representa ese país<sup>50</sup>. Este mismo proceso se lleva a cabo para repartir el beneficio antes de impuestos asignado a los "empleados" y a los "activos". Con la imposición unitaria, los países tienen la capacidad de fijar las desgravaciones o créditos fiscales, así como el tipo impositivo, y tienen plena transparencia sobre los beneficios que obtiene una empresa y en qué países se apoya esa actividad lucrativa. Todo esto aumenta en gran medida la agencia nacional sobre la recaudación de impuestos.

### **Propuesta de la sociedad civil: Órgano de la ONU para la regulación fiscal mundial**

El actual sistema fiscal mundial, que consiste en una complicada red de tratados comerciales bilaterales y diferentes normativas entre regiones y países, da lugar a políticas incoherentes en todo el mundo, lo que provoca la aparición de desajustes normativos que son susceptibles de ser explotados por quienes tratan de eludir el pago de impuestos. En este mundo de globalización y movilidad de capitales, no existe ningún organismo internacional encargado de garantizar la aplicación justa de las normas fiscales, lo que dificulta enormemente la regulación de este ámbito. Un problema global requiere una solución global. Por ello, el Grupo de los 77 (G77), que representa a más de 130 países en desarrollo, ha propuesto en repetidas ocasiones la creación de un organismo fiscal intergubernamental bajo los auspicios de las Naciones Unidas (ONU) para colmar las lagunas y solucionar los vacíos del sistema fiscal mundial.

¿Por qué la ONU?<sup>51</sup> La ONU es la única institución mundial en la que todos los gobiernos participan en pie de igualdad, & por lo que es un buen foro para tratar de lograr un compromiso global de acción. Por ello, es el único organismo que puede afirmar legítimamente que está en condiciones de crear unas condiciones equitativas. Para que esto ocurra, todos los países deben sentir que si cambian sus políticas fiscales, no se verán afectados negativamente en beneficio de otro país. De lo contrario, contribuirá a la indecisión debido a la percepción de la desventaja de **ser el primero en actuar**, por lo que las políticas fiscales más estrictas pueden simplemente dar lugar a que las empresas y los individuos ricos se registren en otras jurisdicciones.

---

<sup>50</sup> Por ejemplo, si el beneficio antes de impuestos de una empresa es de 1 millón de dólares, un tercio de éste se asignará a "donde se realizan las ventas; ventas". Esto es 333.000 dólares. Si el país A tiene el 30% de las ventas, gravará el 30% de los 333.000 dólares. Si el país B tiene el 60%, gravará el 60% de 333.000 dólares y el país C se llevará el 10% de 333.000 dólares.

<sup>51</sup> Véase Eurodad; Financial Transparency Coalition (2019)

Un organismo fiscal de la ONU también permitiría una mayor cooperación entre las administraciones fiscales, facilitando un aumento de la transparencia a través de [la AEI](#). Asimismo, es probable que los gobiernos tengan que depender menos de la acción unilateral (de un solo lado). También contribuiría a la creación de un mejor entorno global para las empresas debido al aumento de la certidumbre respecto a las políticas en todo el mundo, reduciendo el riesgo percibido y aumentando la inversión. Y lo que es más importante, también aceleraría el fin de la carrera a la baja, ya que los gobiernos ya no tendrían motivos para temer la fuga de capitales debido a la existencia de jurisdicciones con menos impuestos o políticas fiscales más favorables en otros lugares. Además, es probable que un sistema de regulación fiscal coordinado a nivel mundial cuente con una mayor aceptación por parte de los gobiernos porque, como ya se ha dicho, todos los gobiernos son iguales en la ONU, por lo que es poco probable que un gobierno dude en adoptar políticas porque se considere que han sido creadas sin la participación de dicho gobierno. Además, si los países más pobres del mundo pudieran participar eficazmente en el desarrollo de las normas fiscales mundiales, podrían garantizar que el sistema mundial también funcione para sus países.

Las negociaciones sobre las normas fiscales mundiales afectan a los ciudadanos de todo el mundo, y de forma desproporcionada a los de los países en desarrollo. Por ello, muchos sugieren que las negociaciones se lleven a cabo en un foro neutral en el que todos los países estén en igualdad de condiciones, y no en la OCDE, donde algunos países son miembros y otros no. Además, las OSC sugieren que todos los países puedan participar en la elaboración de la agenda, y no sólo los miembros de la OCDE y los países del G7.



## Referencias

2011. *Tax Justice Advocacy Toolkit*. [en línea] Action Aid. Disponible en: <[https://actionaid.org/sites/default/files/tax\\_justice\\_advocacy\\_toolkit.pdf](https://actionaid.org/sites/default/files/tax_justice_advocacy_toolkit.pdf)> [Consultado el 5 de agosto de 2021].
2013. *Declaración de los líderes del G20*. [en línea] San Petersburgo. Disponible en: <<http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0906-declaration.html>> [Consultado el 5 de agosto de 2021].
2021. *Miembros del Marco Inclusivo de la OCDE/G20 sobre BEPS*. [ebook] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Disponible en: <<https://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>> [Consultado el 5 de agosto de 2021].
- Acciari, P., Bratta, B. & Santomartino, V., 2021. *New patterns of profit shifting emerge from country-by-country data | VOX, CEPR Policy Portal*. [en línea] Voxeu.org. Disponible en: <<https://voxeu.org/article/new-patterns-profit-shifting-emerge-country-country-data>> [Consultado el 5 de agosto de 2021].
- Alt, J., 2019. *Ética III: Justicia fiscal frente a una fiscalidad más justa*. [en línea] Disponible en: <[https://www.taxjustice-and-poverty.org/fileadmin/Dateien/Taxjustice\\_and\\_Poverty/Ethics\\_and\\_Religion/General/03\\_Justice\\_of\\_Taxation.pdf](https://www.taxjustice-and-poverty.org/fileadmin/Dateien/Taxjustice_and_Poverty/Ethics_and_Religion/General/03_Justice_of_Taxation.pdf)> [Consultado el 5 de agosto de 2021].
- Bird, R.M. & Zolt, E.M. 2005, "Redistribution via taxation: the limited role of the personal income tax in developing countries", *UCLA law review*, vol. 52, nº 6, pp. 1627.
- Bosco, L. y Mittone, L., 1997. Tax Evasion & Moral Constraints: some Experimental Evidence. *Kyklos*, 50(3), pp.297-324.
- Chen, J., 2021. *Teoría de la oferta*. [en línea] Investopedia.com. Disponible en: <<https://www.investopedia.com/terms/s/supply-sidetheory.asp>> [Consultado el 5 de agosto de 2021].
- Christian Aid, 2008. *Death & taxes: the true toll of tax dodging*. [en línea] Disponible en: <<https://www.christianaid.org.uk/resources/about-us/death-and-taxes-true-toll-tax-dodging>> [consultado el 5 de agosto de 2021].
- Cobham, A., 2007. *¡El consenso fiscal ha fracasado! Recomendación a los responsables políticos y a los donantes, a los investigadores y a la sociedad civil*. [en línea] The Oxford Council on Good Governance. Disponible en: <[https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Cobham\\_Tax\\_Consensus\\_Failed\\_08.pdf](https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Cobham_Tax_Consensus_Failed_08.pdf)> [Consultado el 5 de agosto de 2021].
- Dietsch, P., 2015. *Atrapar el capital*. Nueva York: Oxford University Press.
- Eurodad; Coalición por la Transparencia Financiera, 2019. *Una comisión fiscal intergubernamental de la ONU: por qué la necesitamos y cómo podemos conseguirla*. [en línea] Disponible en:



<[https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/529/attachments/original/1590691263/An\\_intergovernmental\\_UN\\_tax\\_commission\\_%E2%80%93\\_why\\_we\\_need\\_it\\_and\\_how\\_we\\_can\\_get\\_it.pdf?1590691263](https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/529/attachments/original/1590691263/An_intergovernmental_UN_tax_commission_%E2%80%93_why_we_need_it_and_how_we_can_get_it.pdf?1590691263)> [consultado el 5 de agosto de 2021].

Frey, B. y Torgler, B., 2006. Tax Morale & Conditional Cooperation. *Revista electrónica SSRN*.

Investopedia. 2021. *Entender los impuestos*. [en línea] Disponible en: <<https://www.investopedia.com/terms/t/taxes.asp>> [consultado el 5 de agosto de 2021].

Marshall, J., 2009. *¿Una talla única para todos? La política fiscal del FMI en el África subsahariana*. [en línea] Christian Aid. Disponible en: <[https://www.christianaid.ie/sites/default/files/2017-08/one-size-fits-all-imf-tax-africa-april-2009\\_0.pdf](https://www.christianaid.ie/sites/default/files/2017-08/one-size-fits-all-imf-tax-africa-april-2009_0.pdf)> [Consultado el 5 de agosto de 2021].

Mansour, M., 2020. *Cada año se pierden 427.000 millones de dólares en los paraísos fiscales: un estudio histórico revela las pérdidas de los países y los peores infractores* - Tax Justice Network. [en línea] Tax Justice Network. Disponible en: <<https://taxjustice.net/2020/11/20/427bn-lost-to-tax-havens-every-year-landmark-study-reveals-countries-losses-and-worst-offenders/>> [Consultado el 5 de agosto de 2021].

Nguegan, F., 2021. *Las organizaciones de la sociedad civil africana piden que se rechace el acuerdo fiscal global del G7* - Tax Justice Network Africa. [en línea] Tax Justice Network Africa. Disponible en: <<https://taxjusticeafrica.net/african-civil-society-organizations-call-for-rejection-of-g7-global-tax-deal/>> [Consultado el 5 de agosto de 2021].

OCDE (2013), *Addressing Base Erosion & Profit Shifting*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264192744-en>.

Podcasts de la OCDE, 2021. *Acuerdo global sobre fiscalidad digital: Una solución multilateral para acabar con la evasión fiscal de las empresas*. [Podcast] Disponible en: <<https://soundcloud.com/oecd/global-tax-deal>> [Consultado el 5 de agosto de 2021].

Oecd.org. 1960. *Convención sobre la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* - OCDE. [en línea] Disponible en: <<https://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>> [consultado el 5 de agosto de 2021].

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1998. *Competencia fiscal perjudicial: An Emerging Global Issue*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2017. *INFORME DE ANTECEDENTES: Marco inclusivo sobre BEPS*. [en línea] Disponible en: <<https://www.oecd.org/tax/beps/background-brief-inclusive-framework-for-beps-implementation.pdf>> [consultado el 5 de agosto de 2021].

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2021. *OECD/G20 Base Erosion & Profit Shifting Project Addressing the tax challenges arising from the digitalisation of the economy*. [en línea] Disponible en: <<https://www.oecd.org/tax/beps/brochure-addressing-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2021.pdf>> [consultado el 5 de agosto de 2021].

Pisani, B., 2018. *Las recompras de acciones alcanzan un récord de 1,1 billones de dólares, & el año no ha terminado*. [en línea] CNBC.com. Disponible en: <<https://www.cnbc.com/2018/12/18/stock->



buybacks-hit-a-record-1point1-trillion-and-the-years-not-over.html> [Consultado el 5 de agosto de 2021].

Ross, M.L. 2004, "Does Taxation Lead to Representation?", *British journal of political science*, vol. 34, nº 2, pp. 229-249.

Shaxson, N., 2015. *Tax Justice Research Bulletin 1(5) - Red de Justicia Fiscal*. [en línea] Red de Justicia Fiscal. Disponible en: <<https://taxjustice.net/2015/06/01/tax-justice-research-bulletin-15-2/>> [Consultado el 5 de agosto de 2021].

Sugin, L. 2004, "Theories of distributive justice & limitations on taxation: what Rawls demands from tax systems", *Fordham law review*, vol. 72, no. 5, pp. 1991.

Red de Justicia Fiscal, 2021. *Vulnerabilidad y exposición al riesgo de flujos financieros ilícitos en América Latina*. [en línea] Disponible en: <<https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2021/01/Vulnerability-and-exposure-to-illicit-financial-flows-risk-in-Latin-America-Tax-Justice-Network-Jan-2021.pdf>> [Consultado el 5 de agosto de 2021].

*El fracaso de la economía del goteo | Robert Reich*. 2017. [vídeo] YouTube.

Thorndike, J. y Ventry, D., 2002. *Tax justice*. Washington, D.C.: Urban Institute Press.

Torgler, B. y Schneider, F., 2009. El impacto de la moral fiscal y la calidad institucional en la economía sumergida. *Journal of Economic Psychology*, 30(2), pp.228-245.

Tørsløv, T., Wier, L. y Zucman, G., 2020. *Los beneficios perdidos de las naciones*. [en línea] Disponible en: <<https://missingprofits.world/>> [consultado el 5 de agosto de 2021].

Unicef.org. 2021. *El marco internacional de los derechos humanos*. [en línea] Disponible en: <<https://www.unicef.org/armenia/en/stories/international-human-rights-framework>> [consultado el 5 de agosto de 2021].

van Apeldoorn, L., 2016. BEPS, tax sovereignty & global justice. *Critical Review of International Social & Political Philosophy*, 21(4), pp.478-499.



**Más recursos sobre justicia fiscal**

Libros	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Islas del Tesoro por Nicholas Shaxson</li> <li>● <a href="#">El triunfo de la injusticia: Cómo los ricos esquivan los impuestos y cómo hacerles pagar</a> (con Emmanuel Saez), WW Norton, octubre de 2019. [Simulador de política fiscal]. [Diapositivas]. [Datos y apéndice].</li> <li>● <a href="#">La riqueza oculta de las naciones</a>, University of Chicago Press, 2015. Segunda edición actualizada y ampliada, 2017, Le Seuil.</li> </ul>
Artículos	<a href="https://gabriel-zucman.eu/policy-debates/">https://gabriel-zucman.eu/policy-debates/</a>
Vídeos	Financial Justice Ireland, "Tax Justice" - búsqueda en YouTube
Podcasts	<p>El reparto de impuestos</p> <p>Planeta Dinero - Episodio 390: Creamos una empresa offshore en un paraíso fiscal</p> <p><a href="https://www.npr.org/sections/money/2016/03/16/470722656/episode-390-we-set-up-an-offshore-company-in-a-tax-haven?t=1628768695927">https://www.npr.org/sections/money/2016/03/16/470722656/episode-390-we-set-up-an-offshore-company-in-a-tax-haven?t=1628768695927</a></p>
Páginas web	<p>missingprofits.org</p> <p>taxjusticenetwork.net</p> <p>Eurodad</p> <p>Afrodad</p> <p>Latindad</p>
Pensadores clave (quizás seguir en Twitter)	<p>Gabriel Zucman</p> <p>Emmanuel Saez</p> <p>James S. Henry</p> <p>Ann Pettifor</p> <p>Grace Blakely</p>



## 3. Material de formación

### Resumen

Este documento constituye material suficiente para un breve taller de introducción a la fiscalidad para estudiantes adultos. Cada actividad puede ser también independiente, pero la Actividad 4 requiere más conocimientos previos por parte de los participantes. Todas ellas pueden facilitarse en línea o fuera de línea. Lo ideal es que los participantes hayan leído el breve artículo sobre los impuestos antes del taller, pero no es imprescindible.



## Actividad 1: ¿Qué son los impuestos?<sup>52</sup>

**Objetivo de la sesión:** Sacar a relucir los conocimientos existentes en la sala, llegar a una comprensión compartida de los impuestos, establecer una base conceptual de referencia que se utilizará en las próximas actividades y sentirse cómodo operando como grupo.

**Objetivo(s) de aprendizaje:**

- Definición de impuesto

**Tiempo necesario:** 30 minutos

**Tamaño del grupo:** 24

**Material necesario:**

- Soporte de rotafolio / pared
- Hoja de rotafolio preparada [1] con "lo que sabemos sobre los impuestos" escrita en la parte superior (para evitar tener que recordar al grupo si se sale del tema)
- Hoja de rotafolio preparada [2] con la definición de impuesto (mantenerla oculta hasta el final de la actividad)
- Un "aparcabicicletas" en la pared para las preguntas y los comentarios que surjan y que puedan abordarse más tarde (esto es importante para que los alumnos sepan que han sido escuchados, pero la actividad sigue su curso)

**Metodología:**

1. Explique al grupo los objetivos de aprendizaje de esta actividad.
2. Pida al grupo en sesión plenaria (en círculo) que comparta todo lo que sabe sobre los impuestos y anota las palabras clave en el rotafolio [1]. Para asegurarse de que se captan las palabras y los conceptos clave, es posible que el animador tenga que incitar a los participantes con preguntas como: ¿Por qué pagamos impuestos? ¿Cómo recaudan los gobiernos los impuestos? ¿Quién paga los impuestos?
3. Después de 10 minutos de esto, divida a todo el grupo en grupos más pequeños de 3. Si quiere, puedes hacerlo numerándolos para asegurarse de que los amigos se dividen y el grupo se mezcla.
4. Deles 5 minutos para que elaboren una definición de impuesto a partir de las palabras, los conceptos y las ideas del rotafolio. Entregue a cada grupo una hoja de papel A4 o una tarjeta y pídale que escriban su definición claramente con rotulador en esta tarjeta. Esto debe ser divertido y deben sentirse presionados en cuanto al tiempo.
5. Después de 5 minutos, pida a cada grupo que pegue su tarjeta en una pared (cada tarjeta en la misma pared).
6. Galería de definiciones: Dé a todo el grupo un par de minutos para leer y reflexionar sobre las definiciones dadas por sus compañeros.
7. Convoque un debate durante 10 minutos. Pregunte al grupo: ¿qué patrones ven? ¿Qué es común a todas las definiciones? ¿Hay algo con lo que estás de acuerdo de otros grupos? ¿Hay algo con lo que no estás de acuerdo?

---

<sup>52</sup> Actividad escrita por Meaghan Carmody, Financial Justice Ireland (2021)



8. Revele esta definición, "una contribución obligatoria de las personas, físicas o jurídicas, hecha a las autoridades públicas con el fin de generar ingresos que ayuden al gobierno a sufragar los gastos derivados de la concesión de beneficios comunes a los residentes del Estado" en la hoja de rotafolio [2] que preparó antes del taller.
9. Pida al grupo que elija los términos clave de la definición.
  - a. Facilitar la comprensión de la obligatoriedad; de las personas, físicas o jurídicas; de los ingresos; de las prestaciones comunes; y de los residentes del Estado.
  - b. Dígales que ahora va a profundizar en un elemento de esta definición: los ingresos.

### **Información más detallada y orientación para los formadores:**

Esta actividad debe contribuir a aumentar la confianza de los alumnos, ya que les facilita darse cuenta de que ya saben mucho sobre los impuestos, y que no es tan complicado como pueden creer. Para conseguirlo, procura no decirle a nadie que está equivocado en esta actividad, y deja que sean ellos los que hablen. Además, para aumentar la confianza, asegúrate de que todos tengan la oportunidad de contribuir. En la cuarta parte, camina por el grupo y recuérdale que se asegure de que todos tienen la oportunidad de contribuir antes de empezar a redactar una definición. Además, trata de animar a los que no hablaron en el paso 2 a que lo hagan en el paso 7, diciéndoles con delicadeza "tal vez ahora escuchemos a alguien a quien todavía no hemos escuchado". Asegúrate de tener claro el sistema que utilizas para gestionar las aportaciones orales, ya que esto facilita que las personas calladas o tímidas hablen. ¿Pueden los alumnos gritar o deben levantar la mano? Sé explícito.

---



## Actividad 2: Los impuestos: ¿para qué sirven?<sup>53</sup>

**Objetivo de la sesión:** Los alumnos se basan en el último paso de la actividad anterior y tienen la oportunidad de conectarse personalmente con los propósitos que tienen los impuestos en su comunidad. También tienen la oportunidad de realizar un aprendizaje al aire libre.

**Objetivo(s) de aprendizaje:** Los alumnos -

- Comprender en profundidad una de las 4 R de los impuestos: los ingresos.
- Identificar al menos 3 servicios en su comunidad local que los ingresos fiscales proporcionan o apoyan.
- Identificar un servicio público que no está disponible en su comunidad.

**Tiempo necesario:** 1,5 horas

**Tamaño del grupo:** 24 en total es ideal, 8 x grupos pequeños de 3

**Material necesario:**

- Cámara-teléfono, una por grupo
- Proyector y pantalla si se realiza el paso 9 [opcional]

**Metodología:**

1. Pida al grupo que piense en un servicio público que agradezcan personalmente en su comunidad. Cuanto más personal sea, mejor, por ejemplo "La vez que mi pareja recibió ayuda para dar a luz de forma segura" o "Una buena carretera para llevar mis productos al mercado", o "la escuela en la que me he educado".
2. Distribuya hojas de papel y pida a los participantes que escriban las palabras "los impuestos pagan" seguidas de un solo servicio público que hayan nombrado como el más importante para ellos, por ejemplo: "Los impuestos pagan la asistencia sanitaria para que las personas cercanas a mí puedan dar a luz con seguridad".
3. Entregue a todos el blu-tak y pídeles que peguen su hoja en una pared de la sala.
4. Pida a todos que vayan por la sala y lean las contribuciones de los demás.
5. Entregue a cada persona 3 puntos adhesivos y pídeles que coloquen sus 3 puntos en los servicios que más significan para ellos, colocando uno en el suyo propio.
6. Pídeles que vuelvan a formar los grupos de 3 de antes.
7. Dé instrucciones muy claras para los siguientes pasos, incluida la hora a la que deben volver. Asegúrate de que al menos una persona por grupo tenga un teléfono con cámara con suficiente batería. Si no es así, reorganiza los grupos.
8. Dé a los grupos 5 minutos para que hagan un plan sobre las calles a las que quieren ir y los tipos de servicios públicos que quieren encontrar. Anímelos a pensar en términos generales y a tratar de fijarse en cosas que normalmente dan por sentadas en su paseo.

---

<sup>53</sup> Esta actividad es una adaptación de la caja de herramientas de reflexión sobre la justicia fiscal de Action Aid: 24 herramientas participativas para aprender y actuar sobre la injusticia fiscal (2021)  
[https://actionaid.org/sites/default/files/publications/Tax%20Justice%20Toolkit\\_English.pdf](https://actionaid.org/sites/default/files/publications/Tax%20Justice%20Toolkit_English.pdf)



9. [Opcional] Diga a los grupos que tienen que enviar todas las fotos al facilitador - lo más fácil es a través de WhatsApp y luego descargarlas a través de WhatsApp Web. También se puede utilizar el correo electrónico. El facilitador, mientras el grupo está fuera, crea una presentación en PowerPoint de las fotos. Si se realiza este paso, se necesita un proyector, un ordenador portátil y un conector.
10. Los grupos salen al exterior del recinto para fotografiar los servicios públicos que se financian, al menos en parte, con ingresos públicos.
11. Tómese un breve descanso después de que regresen.
12. A la vuelta de la actividad, el animador organiza una puesta en común con los participantes, preguntándoles:
  - ¿Qué has encontrado?
  - ¿Está usted satisfecho con el nivel de prestación de servicios en esta zona y/o en su zona de origen? ¿Por qué/por qué no?
  - ¿Qué servicios faltan en su zona?
  - ¿Qué servicios de su zona son públicos y cuáles privados?
  - ¿Qué haría usted con los servicios públicos que faltan?

**Información más detallada y orientación para los formadores:**

El animador debe ser muy sensible a las necesidades de accesibilidad y a las limitaciones de movilidad de los participantes. Asegúrese de no poner a nadie en un aprieto preguntando a todo el grupo "¿hay alguien aquí con problemas de movilidad?" o algo similar. Algunas discapacidades son invisibles. Asegúrate de que son conscientes de que esta actividad es opcional, y para quien no quiera o no esté en condiciones de participar, facilítale que se queden atrás y hagan una investigación a distancia en su lugar.

---



## Actividad 3: La toma global de impuestos<sup>54</sup>

**Objetivo de la sesión:** Facilitar una visión de la naturaleza global de la fiscalidad y de cómo las empresas pueden explotar los desajustes y las lagunas de estas normas para trasladar los beneficios a jurisdicciones de baja tributación y, por tanto, obtener más beneficios.

**Objetivo(s) de aprendizaje:** Al final de la sesión, los alumnos

- Tendrán un conocimiento básico de los paraísos fiscales
- Tendrán un conocimiento básico de los precios (erróneos) de transferencia

**Tiempo necesario:** 45 minutos

**Tamaño del grupo:** 24

**Material necesario:**

- Proyector (si es presencial)
- Pantalla/pared (si es en persona)

**Metodología:**

1. Explique los objetivos de aprendizaje de la sesión.
2. Piensa, empareja, comparte: Pida al grupo que reflexione individualmente sobre lo que entiende por "paraíso fiscal". A continuación, pídeles que, en parejas, discutan lo que entienden.
3. Facilite un debate, obteniendo algunas aportaciones del grupo, para conseguir una comprensión compartida de este término. Completa cuando sea necesario.
4. Comparta con el grupo la siguiente cita de Nicholas Shaxson en una hoja de rotafolio preparada previamente: "Para *escapar de* las normas que no te gustan, te llevas tu dinero *a otro lugar*, al extranjero, a través de las fronteras".
5. Vea el vídeo "Precios de transferencia y paraísos fiscales" con el grupo <https://www.khanacademy.org/economics-finance-domain/core-finance/taxes-topic/corporate-taxation/v/transfer-pricing-and-tax-havens>

**Preparación previa por parte del formador:**

El formador debe ser capaz de explicar claramente qué es un paraíso fiscal y de explicar de forma sencilla cómo las empresas se aprovechan de las normas fiscales mundiales para trasladar sus beneficios.

---

<sup>54</sup> Actividad escrita por Meaghan Carmody, Financial Justice Ireland (2021)



<sup>55</sup>Los precios de transferencia permiten a las empresas trasladar los beneficios de las jurisdicciones de alta imposición a las de baja imposición. Así, una corporación comercia con diferentes filiales en lugar de con empresas externas. Este desplazamiento artificial, cuando lo realizan las corporaciones multinacionales que producen hasta el 80% del comercio mundial, se traduce en una reducción de impuestos.

Esta política de precios de transferencia dio lugar a una investigación del Senado de Estados Unidos sobre Apple Inc. El Senado descubrió que una entidad de Apple en Irlanda recibió 74.000 millones de dólares en ingresos globales entre 2009 y 2012, por los que Apple pagó un impuesto de menos del 2% a Irlanda. Otra entidad recibió 30.000 millones de dólares y no pagó nada. La Comisión Europea ha dicho que Irlanda dio a Apple beneficios fiscales indebidos y debe recuperar 13.000 millones de euros en impuestos no pagados.<sup>678</sup>

Desde entonces, esta decisión fue recurrida por Irlanda, que ganó el caso.

Las multinacionales pueden manipular los precios de transferencia de las transacciones entre estas filiales/subsidiarias para trasladar los beneficios de las jurisdicciones de alta imposición a las de baja imposición. Por ejemplo, una filial de una empresa puede ser titular de una patente en un paraíso fiscal bajo y cobrar unos derechos de marca exorbitantes a las filiales de los países de alta tributación, maximizando así los beneficios en la jurisdicción de baja tributación. En teoría, los precios de transferencia están pensados para reflejar los precios de mercado que prevalecerían en las transacciones en condiciones de igualdad entre dos partes no relacionadas. Sin embargo, estos precios no suelen ser fáciles de establecer: intente valorar un widget único para un motor de avión que no se vende en el mercado abierto, o una patente de un medicamento. En la práctica, el valor suele ser el que dicen los contables de la empresa.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> <https://www.investopedia.com/ask/answers/060316/why-ireland-sometimes-referred-tax-haven.asp>

<sup>56</sup> <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/09/tackling-global-tax-havens-shaxon.htm>



## Actividad 4: Una asignatura exigente<sup>57</sup>

**Objetivo de la sesión:** Utilizando las parejas de "Leer y Explicar", los alumnos se convierten en expertos en paraísos fiscales y en la fijación de precios erróneos en las transferencias y explican lo que han aprendido a su compañero

**Objetivo(s) de aprendizaje:**

- Paraísos fiscales
- Precios erróneos de las transferencias

**Tiempo necesario:** 45 minutos

**Tamaño del grupo:** 24

**Materiales:**

- Hoja del paraíso fiscal x número de parejas en la mitad del grupo
- Transferir la hoja de precios erróneos x número de parejas en la mitad del grupo

**Metodología:**

1. Explique los objetivos de aprendizaje de la actividad.
2. Comience por explicar que hay varias formas en que las empresas pueden eludir o evadir el pago de impuestos. De hecho, pagar lo menos posible de impuestos, sin importar las consecuencias sociales, se ha convertido para muchos en una forma aceptable de hacer negocios. A través de esta actividad, los participantes examinarán algunas de las prácticas y sistemas que permiten la evasión fiscal, como la fijación de precios erróneos en el comercio y los paraísos fiscales. Algunas de ellas son ilegales, otras son técnicamente legales pero implican el uso de "lagunas".
3. Divida el grupo en dos y nombrar una mitad A y otra B.
4. Diga a cada grupo que se ponga en parejas. Entregue a cada pareja en A "Paraísos fiscales" y en B "Precios erróneos de las transferencias".
5. Para empezar, cada persona de cada pareja lee **por encima** todo el texto en silencio para captar lo esencial. Dedicar el tiempo suficiente a esta tarea.
6. A continuación, se turnan para leer y **resumir** oralmente *cada* párrafo. Ambos leen el primer párrafo. A continuación, uno de ellos lo resume (sin mirar el texto) mientras el otro comprueba la exactitud del párrafo y ofrece indicaciones para ayudar si se omite algo. La persona que revisa debe sostener la hoja.
7. A continuación, leen el siguiente párrafo y cambian de papel hasta completar todo el texto.
8. Haga un breve descanso y luego repita el proceso para la otra hoja de trabajo, intercambiando las hojas del grupo A y del grupo B.

---

<sup>57</sup> Actividad adaptada del recurso From Grassroots to Government de Financial Justice Ireland

### **Paraísos fiscales: ¿cuál es el problema?**

Los impuestos son la base del buen gobierno y la clave de la riqueza o la pobreza de las naciones. Sin embargo, muchos lugares permiten a las grandes empresas y a los individuos ricos eludir sus responsabilidades en relación con el pago de impuestos justos.

Los paraísos fiscales no sólo ofrecen impuestos bajos o nulos, sino algo más amplio. Lo que hacen es dar facilidades a personas o entidades para eludir las normas, leyes y reglamentos de otras jurisdicciones, utilizando el secreto como herramienta principal.

El sistema de paraísos fiscales es un punto ciego en la economía internacional, lo que ayuda a explicar por qué tan poca gente ha despertado al escándalo de los paraísos fiscales. Sin embargo, los paraísos fiscales son una de las estructuras que permiten robar miles de millones de dólares a los países más pobres.

### **¿Qué magnitud tiene el problema y cuál es su naturaleza?**

Los activos mantenidos en paraísos fiscales, fuera del alcance de la imposición efectiva, equivalen a un tercio del total de los activos mundiales. Más de la mitad del comercio mundial pasa por los paraísos fiscales. La cantidad de dinero que pierden los países en desarrollo debido a los paraísos fiscales es mucho mayor que los flujos de ayuda anuales.

El uso del secreto y de las lagunas fiscales para evitar los impuestos no sólo se da en las islas y los estados pequeños. Los mayores centros financieros, como Londres y Nueva York, y países como Suiza y Singapur, ofrecen secretismo y otras ventajas especiales para atraer flujos de capital extranjero. A medida que los dictadores corruptos y otras élites despojan a sus países de sus activos financieros y los trasladan a estos centros financieros, las economías de los países en desarrollo se ven privadas de capital de inversión local y sus gobiernos se ven privados de unos ingresos fiscales que necesitan desesperadamente. Los países que pierden ingresos fiscales se vuelven más dependientes de la ayuda exterior.

### **¿Qué tienen en común los paraísos fiscales?**

- Secreto
- Permitir a los no residentes abrir cuentas bancarias
- Tipo impositivo bajo o nulo del impuesto de sociedades
- No divulgación de información a otros países

### **¿Dónde están?**

Muchos lugares del mundo se consideran paraísos fiscales, aunque no hay una lista en la que todo el mundo esté de acuerdo. Los siguientes son los paraísos fiscales según la Red de Justicia Fiscal, en orden de importancia para facilitar la evasión de impuestos (2021).<sup>58</sup>

- Islas Vírgenes Británicas (territorio británico de ultramar)
- Islas Caimán (territorio británico de ultramar)
- Bermudas (territorio británico de ultramar)
- Países Bajos
- Suiza
- Luxemburgo
- Hong Kong
- Jersey (Dependencia de la Corona Británica)
- Singapur

<sup>58</sup> <https://cthi.taxjustice.net/en/>

- Emiratos Árabes Unidos
- Irlanda
- Bahamas

### **Precios erróneos de las transferencias**

La fijación de precios erróneos en las transferencias, también conocida como "manipulación de los libros", puede parecer a primera vista un asunto que sólo interesa a los contables o abogados. Sin embargo, es relevante para cualquier persona que se preocupe por la lucha contra la pobreza y la desigualdad en el mundo. Se trata del modo en que las empresas, en particular las multinacionales, trasladan miles de millones de libras de beneficios entre países para reducir, o incluso eludir por completo, su factura fiscal.

En el caso de las multinacionales, un sistema llamado precios de transferencia funciona cuando una filial de una empresa matriz vende algo a otra filial en otro país: puede ser cualquier cosa, desde reactores nucleares hasta copos de maíz. También puede aplicarse a la venta de cosas como servicios de gestión y seguros. Siempre que las filiales de una misma multinacional se cobren mutuamente un precio justo de mercado -conocido en los círculos reguladores como precio de "plena competencia"-, estas transacciones son perfectamente legales.

### **¿Cuál es el problema?**

En la práctica, la fijación de precios de transferencia significa que una filial de una empresa puede cobrar una tarifa enormemente reducida, o inflada, por los bienes y servicios a otra filial en otro lugar para minimizar su responsabilidad fiscal. Así, los bienes se exportan y se venden a una empresa hermana a precios bajos desde el país donde se produjeron, y esto mantiene los beneficios bajos, lo que significa que los impuestos pagados en ese país también son bajos.

La empresa que los compra los vende luego a su verdadero valor de mercado desde un país donde el tipo impositivo es mucho más bajo. Esta práctica no suele ser posible cuando existe un producto competidor que permita comparar los precios -por ejemplo, los copos de maíz de otro fabricante-, pero suele funcionar cuando la empresa tiene un producto único, por ejemplo, su propia marca, al que es más difícil que las autoridades fiscales asignen un valor independiente, o en algunos casos en los que afirma que el producto original ha tenido algún tipo de valor añadido en el segundo país con un tipo impositivo más bajo.

En otras situaciones, los bienes de los países ricos se venden a los países en desarrollo a precios enormemente inflados para que la empresa compradora pueda trasladar grandes cantidades de dinero al extranjero y, al mismo tiempo, reducir su factura fiscal en casa.

La OCDE introdujo reformas fiscales globales para hacer frente al abuso de los precios de transferencia, denominadas proceso BEPS. Sin embargo, a muchos activistas les preocupa que no vaya lo suficientemente lejos y que los países en desarrollo no hayan participado en la redacción de las normas.

Con un 60% del comercio mundial que tiene lugar dentro de las empresas multinacionales, en lugar de entre ellas, esta práctica ha sido calificada como "el capítulo más feo de la historia económica mundial desde la esclavitud" por el empresario y escritor Raymond Baker.

## 4. Aprendizaje interactivo

### Cuestionario de Justicia tributaria

1. ¿Cuál de las siguientes opciones NO es una de las 4 R de la fiscalidad?
  - a. Ingresos
  - b. Redistribución
  - c. Regalías
2. ¿Quiénes son los más afectados por el aumento de los impuestos "planos"?
  - a. Los que ya son pobres y vulnerables
  - b. Los ricos de la sociedad
  - c. Los funcionarios públicos
3. ¿Qué entendemos por una "carrera a la baja" entre gobiernos?
  - a. Cuando los gobiernos disminuyen los impuestos y reducen la normativa para hacerse más atractivos para las empresas extranjeras que otros países.
  - b. Cuando una empresa traslada sus beneficios de un país a otro para pagar menos impuestos.
  - c. Cuando se aumentan los tipos de interés para combatir la inflación.
4. ¿Verdadero o falso? La **evasión fiscal** de las grandes empresas cuesta a los países en desarrollo más de lo que reciben en ayudas.
  - a. Verdadero
  - b. Falso
5. Completa la palabra que falta. Los impuestos sin \_\_\_\_\_ son una tiranía.
  - a. Redistribución
  - b. Ingresos
  - c. Representación
6. ¿La **neutralidad fiscal** supone un aumento de qué tipo de impuestos?
  - a. Regalías de las empresas
  - b. Impuesto al comercio
  - c. Impuesto al consumo
7. ¿Qué país africano ha perdido unos 27 millones de dólares como consecuencia de los planes de **evasión fiscal** de una empresa azucarera y las exenciones fiscales especiales que se le conceden?
  - a. Algeria
  - b. Zambia
  - c. Kenia

8. Numerosos estudios transnacionales sobre **incentivos fiscales** han concluido que:
- Los costes de los incentivos fiscales, en términos de pérdida de ingresos, a menudo superan los beneficios en términos de aumento de la inversión productiva.
  - Los ganadores de la competencia fiscal son las corporaciones multinacionales que pueden enfrentar a los gobiernos mientras compiten por la inversión bajando continuamente sus tipos impositivos.
  - a y b
9. Cuáles de los siguientes son impactos de la **evasión de impuestos**:
- Un aumento de la fiscalidad regresiva en el Sur Global
  - Una reducción de la previsibilidad de los ingresos
  - Una reducción del cumplimiento de los impuestos a nivel nacional
  - Las tres anteriores
10. ¿Cuáles son las soluciones que se proponen para reformar el sistema fiscal desde el punto de vista de la justicia global? Marca todas las que correspondan.
- Las autoridades fiscales de todo el mundo deberían compartir automáticamente la información sobre lo que hay en las cuentas bancarias de sus países con otros países relevantes.
  - Las grandes empresas deberían poder mover todo el dinero que quieran de forma libre y anónima entre distintos países.
  - Las empresas con muchos tentáculos (filiales) deben tributar como si fueran una sola empresa, no muchas.
  - La ONU debería ser responsable de la regulación fiscal mundial, no la OCDE