

La expulsión del paraíso



Los paraísos fiscales ya no son lo que solían ser; mucho tiempo y muchos cambios han tenido lugar desde las épocas en que eran el centro de toda planificación fiscal—cuando tener una *off-shore* en un paraíso fiscal era presentado por algunas personas casi como un símbolo de estatus— hasta el día de hoy, cuando un combate global a la evasión y elusión tributaria están convirtiéndolos, en muchos casos, en estorbos para los negocios, por decir lo menos.

Los paraísos fiscales imponen un reto a las administraciones tributarias, porque aquellos que se aprovechan de sus facilidades, con frecuencia, dejan de contribuir con los gastos que demanda vivir en sociedad; es decir, viven de gorra en sus respectivos Estados, sin contribuir siquiera para el pavimento de la calle. El problema tiene magnitudes alarmantes: el Senado de EEUU ha estimado en \$ 100.000 millones las pérdidas tributarias causadas por los paraísos fiscales, mientras que la Cámara de los Comunes

< POR ALEXIS CARRERA REYES* >
ILUSTRACIÓN: TITO MARTÍNEZ

británica estima en 18.000 millones de libras las pérdidas para Inglaterra; adicionalmente, los depósitos en bancos localizados en estas entidades ascienden a \$ 2,7 billones (millones de millones) y se estima que el total de recursos ocultos en paraísos fiscales sumaba, en 2004, alrededor de \$ 12 millones de millones, de los cuales 20% proviene de países en desarrollo. De allí que el combate para evitar el abuso de los paraísos fiscales sea tan relevante y generalizado.

El Ecuador es uno de los países donde esta lucha tiene lugar, y la ha concretado en múltiples iniciativas que van desde imposibilitar la participación en contratación pública de compañías cuyos accionistas se encuentren localizados en paraísos fiscales hasta la carga de gravámenes

adicionales para el reparto de dividendos y la presunción de afiliación o relación, la que puede tener efectos en los regímenes de precios de transferencia.

Otros países han adoptado mecanismos orientados a la adición de gravámenes, como México y Colombia, donde las transacciones con paraísos fiscales son castigadas con una sobretasa en las retenciones que deben realizar quienes realicen pagos hacia dichos destinos (10% en el caso de México y 7% en Colombia), o Perú, que castiga los gastos realizados con paraísos fiscales con la no deducibilidad.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) dirige sus esfuerzos hacia el aseguramiento de que las jurisdicciones de baja o nula imposición colaboren con la entrega de información y, así, ha auspiciado la firma de, hasta la fecha, 518 convenios de intercambio de información entre sus

Los recursos en paraísos fiscales suman **\$ 12 millones** de millones; **20%** viene de países en desarrollo.

miembros y países que fueron calificados como paraísos fiscales (Gráfico 1).

En este mismo ámbito, se encuentran los esfuerzos que realiza EEUU con la implementación de la Ley Fatca (*Foreign Account Tax Compliance Act*), la cual castiga con una retención de 30% ciertos pagos que se realicen hacia paraísos fiscales, a través de entidades financieras intermediarias extranjeras, en el caso de que ellas no hayan acordado entregar información relevante al IRS (*Internal Revenue Service*, Servicio de Impuestos Internos en español).

La lista de esfuerzos es larga, sin embargo, las expectativas de éxito siguen siendo bajas, puesto que existen estimaciones de que en los últimos cinco años, entre 2007 y 2012, no se ha producido ninguna disminución en el total de fondos mantenidos en paraísos fiscales, lo cual es obviamente interpretado como un fracaso de dichos esfuerzos.

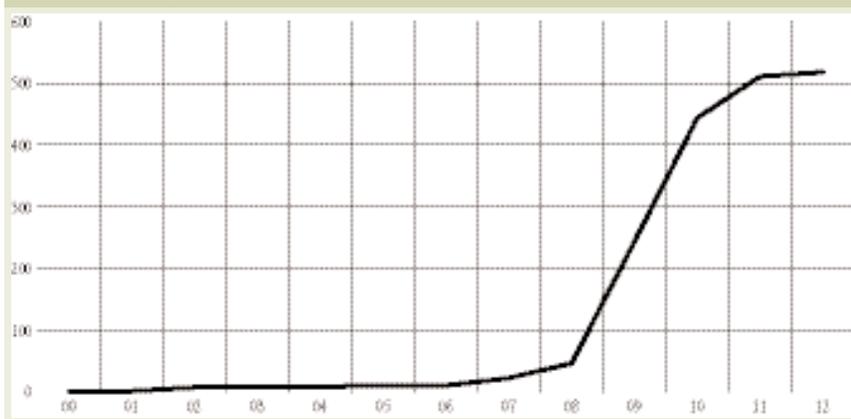
La receta ecuatoriana

La OCDE define como paraísos fiscales a jurisdicciones en las cuales no solo la tasa de impuestos es nominal o nula, sino que también tienen otras condiciones como la falta de transparencia, el mantenimiento de normas que evitan el intercambio de información y la falta de requerimiento de sustancia económica a las entidades que se cobijen en su régimen.

En este sentido, la normativa ecuatoriana es particular, puesto que si bien acoge esencialmente el criterio de la tasa de impuestos —una tarifa inferior a 60% de la tarifa plena de impuesto a la renta (13,8%) ya califica—, también acoge el criterio del intercambio de información. Así, por ejemplo, Uruguay fue quitado de la lista ecuatoriana, luego de la firma de un convenio de intercambio de información y un acuerdo para evitar la doble imposición recientemente ratificado por la Asamblea Nacional, mientras que Suiza, con el que existe un convenio de doble imposición vigente, pero sin cláusula de intercambio de información, podría ser considerado como paraíso fiscal.

GRÁFICO 1

Convenios de intercambio de información entre miembros de la OCDE y “paraísos fiscales” (Total convenios)



FUENTE: OCDE.

CUADRO 1

[A] Albania, Andorra, Angola, Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Holandesas, Aruba [B] Bahamas, Bahrein, Barbados, Belice, Bermudas, Brunei Darussalam [C] Cabo Verde, Campione D'Italia, Chipre [D] Djibouti, Dominica [E] Emiratos Árabes Unidos [G] Gibraltar, Granada, Groenlandia, Guam, Guyana [H] Hong Kong [I] Isla de Ascensión, Isla de Cocos o Keeling, Isla de Cook, Isla de Man, Isla de Norfolk, Isla de San Pedro y Miguelón, Isla Qeshm, Islas Azores, Islas Caimán, Islas Christmas, Islas del Canal (Guernesey, Jersey, Alderney, Isla de Great Stark, Herm, Little Sark, Brechou, Jethou, Lihou), Islas del Pacífico, Islas Marshall, Islas Salomón, Islas Turcas e Islas Cocos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de Estados Unidos de América [J] Jordania [K] Kiribati, Kuwait [L] Labuan, Liberia, Liechtenstein, Luxemburgo [M] Macao, Madeira, Maldivas, Malta, Mauricio, Mónaco, Montserrat, Myanmar [N] Nauru, Nigeria, Niue [O] Omán, Ostrava [P] Palau, Panamá, Pitcairn, Polinesia Francesa, Puerto Rico [Q] Qatar [S] Samoa Americana, Samoa Occidental, San Cristóbal (Islas Saint Kitts And Nevis), San Marino, San Vicente y Las Granadinas, Santa Elena, Santa Lucía, Seychelles, Sri Lanka, Svalbard, Suazilandia [T] Tokelau, Tonga, Trieste, Trinidad y Tobago, Tristan Da Cunha, Túnez, Tuvalu [V] Vanuatu [Y] Yemen.

FUENTE: RESOLUCIÓN 182.

Sin embargo, la mayor particularidad de este régimen (similar en ello a la opción peruana) es que no solo se refiere a países, territorios y jurisdicciones, sino a regímenes. Esto es, si una compañía se encuentra en un país cuya tarifa plena excede 13,8% (13,2% a partir de 2013), pero se encuentra acogida a un régimen especial de reducción e impuestos que le permite pagar menos que dicha tarifa, entonces esa compañía se presumirá como localizada en un paraíso fiscal.

Por este motivo, aunque la aparición de una comunicación oficial de la administración tributaria ecuatoriana en la cual aparentemente se incluía a EEUU, en su propia lista negra de los paraísos fiscales (Cuadro 1)¹ resultó insólita, dicha comunicación solo recalca que, con independencia de la “lista negra” publicada en 2008, la esencia de la calificación

como paraíso fiscal está en la tarifa de impuesto a la renta exigida por el régimen en el que se encuentra la entidad extranjera, lo cual parecería tener un sentido práctico simple: no importa si un contribuyente habilitado identifica un paraíso no incluido en la lista, puesto que el criterio calificador es no superar, en el impuesto a la renta, 60% de la tarifa plena ecuatoriana.

Esta facilidad, sin embargo, impone un trato que podría ser considerado discriminatorio, ya que, de acuerdo con la circular en mención, la calificación de “paraíso fiscal” al régimen de

¹ El 30 de julio pasado, en el Registro Oficial 756, el SRI publicó la circular NAC-DGEGCCG12-00013, dirigida “A los sujetos pasivos del impuesto a la renta”, en la cual se hace referencia a la legislación de EEUU. La “lista negra” aparece en la resolución NAC-DGER2008-0182 de febrero 21 de 2008.

“transparencia fiscal”² de las compañías de responsabilidad limitada (LLC) de EEUU depende de que la compañía o sus propietarios no paguen impuestos, lo cual implica la admisibilidad de prueba en contrario para no ser calificado como paraíso fiscal. Por otro lado, la “lista negra” no deja abierta esta posibilidad, obviando así el hecho de que varios países incluidos en la lista tienen regímenes mixtos; así por ejemplo, si bien la República de Panamá tiene un régimen especial para “casas matrices” de compañías multinacionales con tarifas reducidas, el mismo país tiene un régimen para empresas locales, cuya tarifa de impuesto a la renta (25%) es superior a la ecuatoriana.

En el mismo sentido, regímenes como el de las ZEDE, que pueden tener temporalmente exoneraciones totales de impuesto a la renta, podrían ser calificadas como paraísos fiscales con este juego de reglas.

La recaudación potencial

Las consecuencias de mantener reglas como las descritas no son triviales, puesto que, si bien una de las consecuencias de las relaciones con paraísos fiscales puede ser la obligación de documentar los precios de transferencia, los inconvenientes más grandes están en las limitaciones que se ponen a la repatriación de capitales, ya que los dividendos pagados a paraísos fiscales no solo que obligan a retener la diferencia entre la tarifa plena de personas naturales (35%) y la de empresas (23%), sino que, además, no gozan de exención del impuesto a la salida de divisas (ISD - 5% adicional).

A través de esta medida, se ha generado un castigo injustificado para entidades formales que, de manera legítima y sin afectar de ninguna manera la base

² Se conoce con este nombre a un régimen en el cual, para efectos tributarios, una compañía es “transparente” o invisible, pues sus beneficios no pueden ser gravados, ya que toda su carga tributaria es transferida a sus propietarios.

CUADRO 2

Variación de la recaudación de impuestos de personas naturales y sociedades

Año de recaudación

	2008	2009	2010	2011
PIB millones \$ corrientes ¹ (A)	\$ 54.209	\$ 52.022	\$ 57.978	\$ 6.700
IR ² sociedades ³ (B)	\$ 2.114	\$ 2.270	\$ 2.187	\$ 2.695
IR ² personas naturales ³ (C)	\$ 198	\$ 208	\$ 230	\$ 259
(D) = Proporción (C) / (A)	0,37%	0,40%	0,40%	0,39%
Variación (D)		0,03%	0,00%	-0,01%
(E) = Proporción (C) / (B)	9,4%	9,2%	10,5%	9,6%
Variación (E)		-0,2%	1,3%	-0,9%

¹ Fuente: Banco Mundial.

² IR: impuesto a la renta.

³ Fuente: Servicio de Rentas Internas.

de recaudación de la administración tributaria, pueden encontrarse en paraísos fiscales, con objetivos como evitar la doble imposición sobre los dividendos pagados por entidades ecuatorianas (muchas jurisdicciones gravan los dividendos recibidos, no así el Ecuador), siendo injustificada esta acción, puesto que no tendría sentido que se califique de paraíso fiscal a un régimen que no aplica un impuesto que tampoco existe en el Ecuador.

Así, una cantidad importante de empresas formales, que ya han cumplido con todas sus obligaciones fiscales en el Ecuador, se ha convertido en víctimas colaterales de un combate entre la administración tributaria y quienes buscan evadir de la retención al pago de dividendos a personas naturales. Este combate, iniciado con la Ley de Equidad Tributaria que modificó la tarifa de impuesto a la renta de personas naturales, aparenta no haber tenido efectos medibles que excedan 0,03% del PIB en la recaudación del período fiscal 2008 y no ha tenido efecto positivo en los años siguientes; más aún, la proporción de recaudación del impuesto a la renta entre personas naturales y sociedades entre 2008 y 2011 no ha tenido variaciones relevantes que indiquen algún nivel de éxito de esta política (Cuadro 2).

La consecuencia lógica es que se han producido, alternativamente, dos efectos: en un caso, se han distribuido divi-

dendos cuyas retenciones e ISD han generado una imposición excesiva a la ganancia de algunas compañías, o en el otro, ellas han procurado cambiar su estructura societaria, con el consecuente costo del proceso, migrando sus entidades a otras jurisdicciones en las cuales existan tarifas suficientemente altas de impuesto a la renta (superiores a 60%), pero que no exista una imposición adicional a los dividendos recibidos, para evitar así una sobreimposición a sus ganancias.

Desde luego cabe la pregunta: ¿qué opción, que resulte justa, se debería tomar si la compañía receptora de dividendos, que son su único ingreso, se encuentra en un país que esté ausente de la “lista negra” y que tenga una tarifa general de impuesto a la renta, superior a 13,8%, pero dicha compañía se ha constituido bajo un régimen de baja imposición de impuesto a la renta?

Sin embargo, las dudas principales son: ¿qué mérito ha tenido y va a tener toda esta batalla si la misma medida de migración tomada por las empresas formales puede ser tomada por los evasores? ¿A quién se está castigando en realidad? ¿La recaudación efectiva adicional justifica el constante cambio de reglas para los principales contribuyentes?

Conclusiones

De estos elementos es posible obtener unas pocas conclusiones, aunque queden muchas inquietudes por despejarse:

El Estado ecuatoriano está tomando parte activa en la lucha contra los paraí-

Panamá tiene un régimen para empresas locales, cuya tarifa de impuesto a la renta (25%) es superior a la ecuatoriana.

No tendría sentido que se califique de paraíso fiscal a un régimen que no aplica un impuesto que tampoco existe en el Ecuador.

Los estados de EEUU que no imponen gravamen a los ingresos adicionales al gravamen federal exceden los identificados en la circular de julio pasado; así mismo, ninguno de los estados tiene como tarifa de impuesto a la renta una que exceda 13,8% (ni 13,2%), por lo que con independencia de la localización geográfica, las LLC localizadas en EEUU tendrán que estar preparadas para demostrar que ellas o sus propietarios pagan impuestos en ese país. Por su parte, sería muy positivo que la administración tributaria establezca el mecanismo para realizar dicha demostración y aclare los casos en que resulta aplicable.

Existen los estados de EEUU que no imponen gravamen a los ingresos adicionales al gravamen federal exceden los identificados en la circular de julio pasado; así mismo, ninguno de los estados tiene como tarifa de impuesto a la renta una que exceda 13,8% (ni 13,2%), por lo que con independencia de la localización geográfica, las LLC localizadas en EEUU tendrán que estar preparadas para demostrar que ellas o sus propietarios pagan impuestos en ese país. Por su parte, sería muy positivo que la administración tributaria establezca el mecanismo para realizar dicha demostración y aclare los casos en que resulta aplicable.

Existe un tratamiento discriminatorio entre las primeras entidades calificadas como paraíso fiscal y que forman parte de la lista negra y aquellas que se puedan identificar a través de la regla del 60%. De manera llamativa, la lista ecuatoriana actual consta de 86 nombres, mientras que la OCDE, cuando compiló su lista, identificó únicamente 40 nombres. A la fecha, a través de la gestión de firma de compromisos de intercambio de información, la OCDE ya no cuenta con nombres en su lista de países no dispuestos a cooperar, el cual es uno de los requisitos para ser listado como paraíso fiscal por dicha entidad.

Los efectos de la calificación de paraíso fiscal son claros y justificados para el establecimiento de partes relacionadas, puesto que el máximo efecto es una comprobación de precios de transferencia, no así para la distribución de dividendos, en la cual se puede producir una sobreimposición completamente injustificada.

Los efectos del incremento de impuesto a la renta a las personas naturales, en caso de haberlos, aparentan ser de muy baja magnitud. Esta falta de resultados parece haber desencadenado un juego del gato y el ratón, en el cual hay daños colaterales que no parecen estar cuantificándose.

Evadir y acumular en un paraíso fiscal los beneficios obtenidos en el Ecuador, sobre los cuales no se haya tributado, es una mala idea: no solo implica llamar la atención de la administración tributaria —las relaciones con paraísos fiscales son interpretadas siempre como instrumentos de evasión, por lo que resultan prácticamente una invitación a una auditoría y el SRI cuenta ya con un marco normativo y metodológico para trabajar estos temas—, sino que las relaciones con paraísos fiscales tampoco son bien vistas en los negocios públicos. Es importante considerar que, en última instancia, el dinero acumulado en estas condiciones se convierte en recursos que no pueden ser repatriados sin crear suspicacias y sin levantar alertas a través de la declaración patrimonial, por lo que para fines de su aprovechamiento en el Ecuador, se podrían encontrar limitaciones que podrían implicar la necesidad de diseñar estrategias específicas para su utilización, es decir, se contaría con recursos para los cuales el “paraíso” se ha convertido en una prisión. 

* Director del área de Precios de Transferencia de Ernst & Young en el Ecuador.