

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Papeles de Panamá: la punta del iceberg

Documento de trabajo núm. 236



Enero 2017

www.diputados.gob.mx/cesop



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Información que fortalece
el quehacer legislativo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Marcelo de Jesús Torres Cofiño
Director General

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnico

Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Roberto Candelas Ramírez
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Santiago Michele Calderón Berra
Heriberto López Ortiz
Rafael Eduardo Villarreal Ordóñez
Giovanni Jiménez Bustos
Investigadores

Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Erika Martínez Valenzuela
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Elizabeth Cabrera Robles
Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Agustín Munguía Romero
Ricardo Ruiz Flores
Guillermina Blas Damián
Nora Iliana León Rebollo
Alejandro López Morcillo
Apoyo en Investigación

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Papeles de Panamá: la punta del iceberg

Gabriel Fernández Espejel

Contenido

	Preámbulo	1
1	Evasión de impuestos: la internacionalización de un delito fiscal	2
1.1	Anotaciones	2
1.2	La operación	3
2	Posturas y acciones internacionales frente a los paraísos fiscales	6
2.1	A favor	7
2.2	En contra	11
2.3	Acciones en Panamá	19
2.4	Reacciones en México	22
3	Las filtraciones con relación a las Bahamas y Luxemburgo	27
3.1	Luxleaks, los antecedentes	27
3.2	Bahamas Leaks, epílogo adelantado	29
4	Limitantes en el control de los paraísos fiscales	32
4.1	En México	33
	Últimas reflexiones	35

Preámbulo

La salida a la luz de los reportajes del Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ, por sus siglas en inglés) sobre los “Papeles de Panamá”, alimenta el interés de la sociedad por conocer las posibilidades e instrumentos bancarios que existen en los centros financieros globales para la evasión de impuestos a gran escala, así como el trabajo que hacen las naciones y los organismos internacionales para su combate.

Resulta pertinente revisar y elaborar algunas estimaciones sobre el impacto que tiene la evasión fiscal en la riqueza de las naciones y en sus arcas, ya que los

Papeles de Panamá no es un caso aislado ni Mossack Fonseca (la firma alrededor del escándalo) es la única herramienta legal y financiera para acceder a los paraísos fiscales.

Evasión de impuestos: la internacionalización de un delito fiscal

Antecedentes

En su origen, un hacker anónimo logró el acceso a los registros de Mossack Fonseca. Los archivos que obtuvo los puso en manos del periódico alemán *Sueddeutsche Zeitung*, que a su vez los compartió con el grupo ICIJ; con sede en Washington D.C.; después de un año de investigación por cientos de reporteros de un número similar de medios, los publica bajo el nombre de Papeles de Panamá.¹

Los Papeles de Panamá, como los define el ICIJ, son una investigación sobre la expansión de la industria secreta del *offshore*, de los paraísos fiscales o de baja fiscalidad que utilizan los “ricos y poderosos” para ocultar sus activos y eludir las reglas hacendarias de sus países al establecer compañías fachada en jurisdicciones lejanas o a través de la apertura de cuentas bancarias en estas jurisdicciones.²

Las primeras filtraciones de la compañía Mossack Fonseca (MF) abarcan alrededor de 11.5 millones de documentos que involucran a más de 210 mil compañías en 21 jurisdicciones que emulan paraísos fiscales o que representan poca fiscalidad. Los Papeles de Panamá involucran –por igual– a expresidentes, primeros ministros, gobernantes, funcionarios, familiares cercanos, empresarios, contratistas, personalidades del deporte, del arte y la farándula de todo el mundo, así como integrantes de la mafia, el narcotráfico o el terrorismo.³

¹ En <http://premieroffshore.com/mossack-fonseca-searchable-database-goes-online-who-should-be-afraid-of-the-irs-and-panama-papers/> (consulta: 23 de agosto de 2016).

² En <https://panamapapers.icij.org/video/> (consulta: 23 de agosto de 2016).

³ En <http://www.theguardian.com/news/2016/apr/12/panama-papers-global-tax-officials-inquiry-paris-meeting> (consulta: 23 de agosto de 2016).

La operación

Mossack Fonseca es la cuarta firma más grande del planeta que ofrece servicios *offshore* en 42 países a más de 300 mil compañías, con sede en la ciudad de Panamá desde 1977; facilita legalmente las transacciones de las empresas y personas interesadas en evadir impuestos y ocultar sus ingresos en los paraísos fiscales por medio de la creación de empresas fantasma y/o con la apertura de cuentas.

Aunque en estricto sentido no hay ilegalidad en trasladar activos financieros a un paraíso fiscal, la facilidad con la que se ocultan las ganancias monetarias de las autoridades hacendarias eleva la sospecha sobre el funcionamiento imperfecto de los sistemas tributarios de las naciones y a nivel internacional, lo que lleva a que los gobiernos absorban grandes pérdidas. MF se jactaba de cumplir con protocolos internacionales para asegurarse de que no estaba siendo usada para lavado de dinero por parte de los cárteles delictivos.

Sin embargo, la revelación de los Papeles de Panamá no sólo incluía políticos, figuras públicas y empresas prestigiosas que escapaban de las leyes de sus países. Se conoció también el nombre de dictadores africanos, traficantes de armas, narcotraficantes y sus compañías ficticias de al menos 200 países.

El historial de MF recuerda vínculos con el robo de Brink's-MAT de 1983 por más de 37 millones de dólares, calificado por algunos como el atraco del siglo pasado; además, 33 de sus clientes están en la lista negra del gobierno estadounidense por sus relaciones de negocio con cárteles del narcotráfico mexicanos, con grupos terroristas o con los gobiernos de Corea del Norte y Siria; también se le acusa de haber encubierto la red de fraudes financieros del primer ministro ruso, Vladimir Putin, por una cantidad que se estima en 2 mil millones de dólares.⁴

El secreto bancario y fiscal es el principal cobijo legal del que disponen los ricos y poderosos para concretar las transacciones. La forma más sencilla es abrir una cuenta en algún banco o crear una compañía fachada con la ayuda de una firma

⁴ En <http://www.vice.com/read/why-you-should-care-about-panama-papers-mossack-fonseca> (consulta: noviembre de 2016).

legal y realizar el depósito, con lo que el recurso quedaba oculto para las autoridades hacendarias nacionales, es decir, exento de impuestos.

La operación de firmas como Mossack Fonseca facilitan la prevalencia de la corrupción,⁵ pues el dinero que reciben los políticos fuera de su salario a través de moches presupuestales, tajadas por negocios de particulares con la administración pública, sobornos por la concesión de obra pública que llegan a sumar millones de dólares, son transferidos a una empresa fantasma a nombre de un tercero y fuera del alcance de las autoridades fiscales.

En ese sentido, la organización *Tax Justice Network* (TJN), que elabora el “índice de secrecía financiera”, posee cálculos poco alentadores, pues incorpora transacciones ilícitas, ilegítimas y abusivas, por lo que estima que entre 21 y 32 billones de dólares de la riqueza financiera global se encuentran en jurisdicciones de baja fiscalidad o de nula fiscalidad, con flujos anuales de 1.6 billones de dólares.⁶

El economista estadounidense Gabriel Zucman puntualiza en su libro *La riqueza escondida de las naciones*⁷ que los gobiernos en el mundo dejan de percibir alrededor de 200 mil millones de dólares al año debido al uso extendido de las estructuras financieras para esconder las ganancias. La habilidad en la reproducción de estas actividades lleva a una suma oculta de alrededor de 8% de la riqueza global (7.6 billones de dólares).

Cientos de miles de dólares se mueven a través de venta de acciones y activos, pagos de consultorías, compensaciones por pérdidas o por transacciones fallidas, por citar algunas operaciones monetarias que simulan negocios y que permiten ocultar definitivamente el capital y evitar las tributaciones.

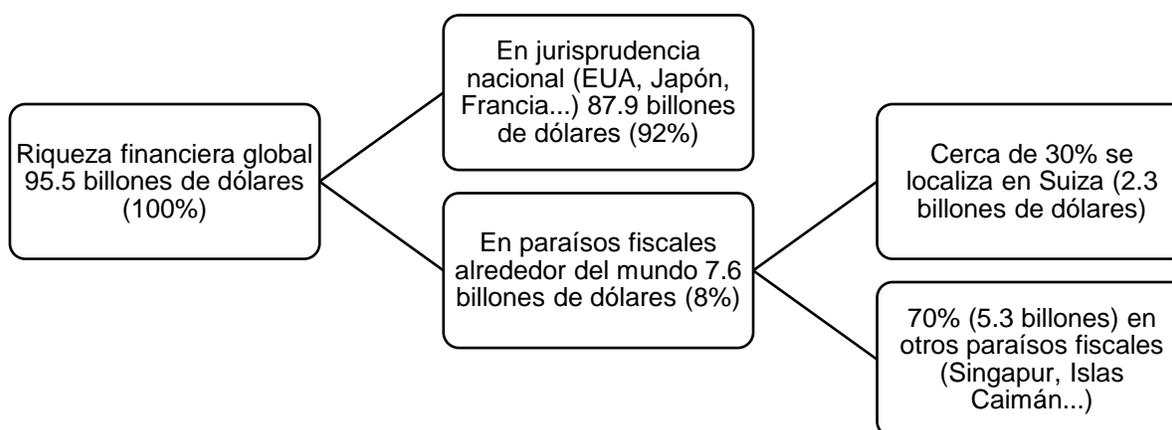
⁵ En <http://www.vice.com/read/why-you-should-care-about-panama-papers-mossack-fonseca> (consulta: noviembre de 2016).

⁶ TJN precisa que África es el mayor deudor neto del mundo, con una pérdida acumulada de un billón de dólares de 1970 a la fecha a raíz de los capitales ocultos en paraísos fiscales, lo que condujo al continente a soportar una deuda de 200 mil millones de dólares que soporta una sociedad empobrecida. En <http://www.financialsecrecyindex.com/> (consulta: enero de 2017).

⁷ En <http://gabriel-zucman.eu/hidden-wealth/> (consulta: diciembre de 2016).

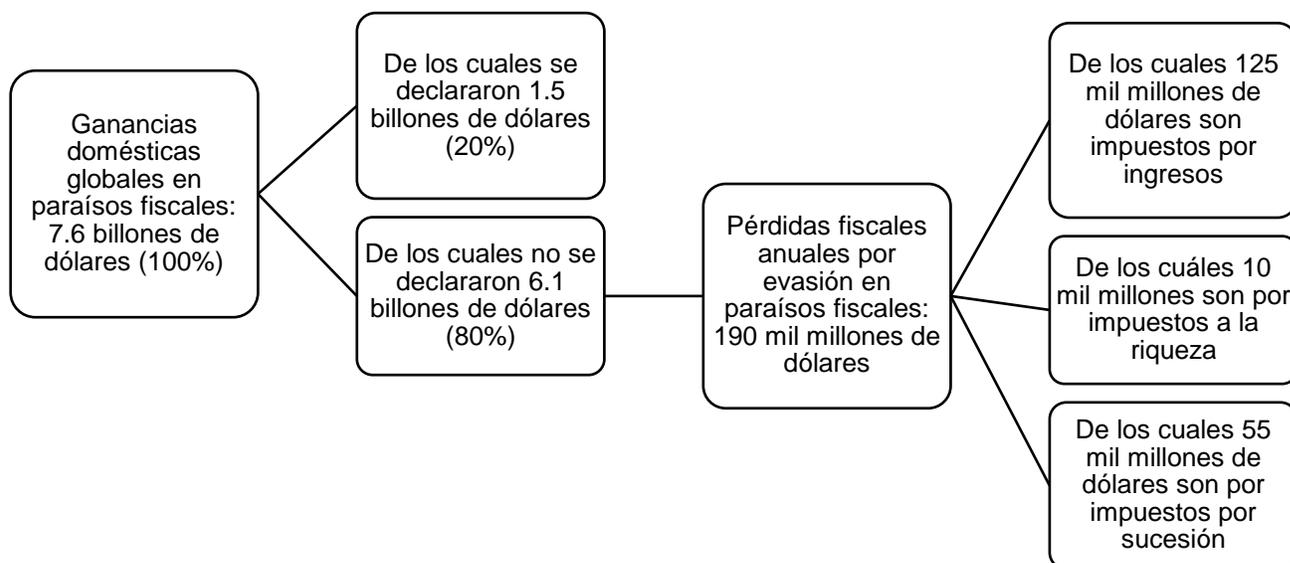
En 2014, de acuerdo con las estimaciones de Zucman, un tercio de la riqueza global que se encontraba en paraísos fiscales se ubicaba en Suiza (Gráfica 1). La publicación considera que los gobiernos en el mundo dejaron de percibir unos 190 mil millones de dólares en 2014, debido a que este patrimonio se esconde en jurisprudencias de nula o poca fiscalidad, ya sea por no haber tazado ingresos, riqueza o sucesión, tal como se detalla en la Gráfica 2.

Gráfica 1. Riqueza financiera en paraísos fiscales (2014)



Fuente: tomado de la Gráfica 3, en tablas y gráficas incluidas en el texto, en <http://gabriel-zucman.eu/hidden-wealth/> (consulta: octubre de 2016).

Gráfica 2. Costo global total por evasión de impuestos en paraísos fiscales (2014)



Fuente: tomado de la Gráfica 4, en tablas y gráficas incluidas en el texto, en <http://gabriel-zucman.eu/hidden-wealth/> (consulta: diciembre de 2016).

Posturas y acciones internacionales frente a los paraísos fiscales

Las alarmas sonaron tras conocerse la envergadura financiera de los Papeles de Panamá. El G8 y el G20 –los grupos de los ocho y 20 países más poderosos del mundo, respectivamente– convocaron a reuniones⁸ de emergencia, tanto por saberse rebasados por las estructuras financieras internacionales, como por los nombres que contienen las investigaciones periodísticas; por citar a algunos, el

⁸ Posteriormente, lo hizo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en <https://www.theguardian.com/news/2016/apr/08/mossack-fonseca-law-firm-hide-money-panama-papers> (consulta: octubre de 2016).

primer ministro de Islandia y familiares del primer ministro británico David Cameron.

A favor

Bajo el precepto de la extinción de la doble tributación, firmas liberales ven en la competencia de sistemas impositivos una justificación para las firmas que ofrecen servicios *offshore* como el *Center for Freedom and Prosperity* (CFP) o la Coalición para la Competencia Fiscal (que agrupa a 20 organizaciones liberales), que son un contrapeso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y que, entre otras acciones, solicitan al Congreso de Estados Unidos que suprima el apoyo monetario que se otorga a este centro con base en París, Francia.

El CFP promueve la competencia en recaudación de impuestos, la privacidad financiera y la soberanía fiscal. Señala que las políticas que promueve la OCDE dañan a las compañías al atacar sus intereses a raíz del señalamiento de los paraísos fiscales y las jurisdicciones con bajas tasas impositivas.⁹

Respecto a los Papeles de Panamá, el CFP calificó la filtración de una embestida al secreto financiero de los individuos y el comienzo de una ofensiva mediática hacia los paraísos fiscales, que justifican al señalar los casos de corrupción gubernamental y de los usuarios de la mafia involucrados, pero que en realidad las principales afectadas son las empresas que sólo buscan las mejores estrategias fiscales en el mercado global.¹⁰

Asimismo, la organización pro liberal califica esta afrenta de ideológica, ya que a pesar de que sólo se filtró información de una firma, Mossack Fonseca, la investigación se dio a conocer como los Papeles de Panamá, dejando entrever una cacería de todo el sistema financiero-fiscal del país centroamericano; el CFP enfatiza que en estricto sentido MF no cometía algún tipo de delito legal.

⁹ En <http://freedomandprosperity.org/2016/news/press-releases/coalition-for-tax-competition-letter-urges-congress-to-defund-the-oecd-oppose-beps/> (consulta: noviembre de 2016).

¹⁰ En <http://freedomandprosperity.org/2016/opinion-and-commentary/panama-leaks-exposing-private-information-serves-an-ideological-agenda/> (consulta: noviembre de 2016).

Los grupos liberales advierten una cruzada para eliminar la privacidad financiera o secreto bancario, que busca construir el camino global a esquemas financieros más onerosos para las empresas. El CFP dice no ignorar que hay corrupción gubernamental alrededor de los paraísos fiscales, que se caracterizan por la presencia de actividad ilegal, por su mal uso por cárteles delictivos y la mafia; sin embargo, son estructuras financieras que actúan conforme a las leyes, que brindan servicios, que sirven a un propósito, en especial para firmas que operan en regímenes sin libertades políticas y económicas, y que buscan un resquicio legal para sobrevivir a sus entornos locales.

Como señala la consultoría *Premier Offshore* (PO), las jurisdicciones con un régimen fiscal de bajas aportaciones son determinantes para que compañías y personas definan sus inversiones, el desarrollo de empresas, fundaciones y sus lugares de residencia. En ese sentido, apunta que lo que más buscan las personas y las firmas en las jurisdicciones *offshore* son:¹¹

- Privacidad y protección.
- Servicios profesionales y opciones de administración de inversión.
- Opciones bancarias internacionales.
- (Para los negocios) disponibilidad de fuerza laboral capacitada.
- Declaración de impuestos y obligaciones de pago.
- Auditoría local o reporte de requisitos.
- Imagen-percepción global.
- Estructuras especializadas (o nichos de mercado).

A partir del análisis de estos factores, Premier Offshore ubica a Belice y Nevis como las dos jurisdicciones más sobresalientes en privacidad y protección de información –el tema de mayor interés entre los inversionistas– lo que las ubica como las mejor posicionadas. Destaca su marco legal más amigable con el cliente y el negocio con los acreedores, con excepción de los casos que implican un fraude.

¹¹ Premier Offshore se especializa en América del Norte, Centroamérica y el Caribe, en <http://premieroffshore.com/best-offshore-company-jurisdiction/> (consulta: noviembre de 2016).

De igual forma, destaca la facilidad de estas dos demarcaciones para la creación de firmas, en especial aquellas de baja complejidad, los bajos costos que aplican los gobiernos, las garantías que se les otorgan en caso de ser llamadas a juicio, la experiencia que suman para enfrentar requerimientos fiscales del extranjero (Estados Unidos, sobre todo) o para efectuar transacciones con otras jurisdicciones *offshore* (como Panamá).

En cuanto a los mejores servicios profesionales, resaltan: Panamá, Belice e Islas Caimán. El primero por los altos réditos que otorga a sus cuentahabientes, además de los reducidos montos mínimos indispensables para la apertura de una cuenta. Islas Caimán también ofrece altas tasas de retorno, pero los saldos mínimos son más elevados; Belice, por su parte, ofrece una gran variedad de instrumentos financieros.

Para el establecimiento de compañías con empleados, la jurisdicción que sobresale –en palabras de la consultora– es de nueva cuenta Panamá, debido principalmente a que el factor que menos ventaja muestra, salarios, se compensa con incentivos fiscales. La facilidad para hacer negocios, la disponibilidad de mano de obra calificada y la simplicidad para contratar gente del extranjero son sus principales activos.

En cuanto a temas impositivos, el factor de más peso para las empresas no está en los paraísos fiscales sino en las reglas del país de residencia o de los tratados y acuerdos que sus gobiernos han firmado, de tal forma que puedan acomodar las ganancias e inversiones en la jurisdicción más competitiva. La posibilidad de combinaciones es amplia, misma que crece al considerar el tipo de inversión que se planea (terrenos, oficinas, naves industriales, capital humano, maquinaria y equipo, entre otros). Para los negocios estadounidenses los países que resultan más competitivos son Panamá y Belice.

Otro factor de relevancia son las reglas de las jurisdicciones *offshore* que aplican para reportar sus operaciones. Panamá, Belice e Islas Caimán solicitan el llenado de una devolución de impuestos en los casos en los que el negocio esté asentado en estas jurisdicciones o que tienen trabajadores locales.

Premier Offshore menciona que Hong Kong exige la presentación de declaraciones, lo que normalmente una firma trataría de evitar; no obstante, esta jurisdicción representa la opción más viable para que se instalen fiscalmente aquellos negocios con operaciones en China o en el continente asiático.

Finalmente, la consultora aborda los factores de la imagen global y de la especialización.¹² En el primer tema señala que para negocios que tienen que expresar en los contratos la jurisdicción en la que se encuentran, prefieren utilizar Singapur, Taiwán o Hong Kong sobre Nevis o Islas Caimán. Sin este requisito los dos países más demandados son Panamá y Belice.

En cuanto a la especialización, la firma ha encontrado que las Islas Cook sobresalen por la protección que garantizan a los activos; cuando tratan de anticipar una acción legal se prefiere a Panamá o Belice; las aseguradoras han optado por las Bahamas o Islas Caimán, y para la administración de fondos de inversión la mayor atracción está básicamente en las Islas Vírgenes Británicas o en las Islas Caimán.

En resumen, los *think tanks* liberales puntualizan que los Papeles de Panamá han servido para evidenciar el uso ilegal que se le da a las corporaciones que facilitan las operaciones en paraísos fiscales, así como a las cuentas bancarias offshore; entre otros. Cita a políticos que ocultan actos de corrupción, que evaden impuestos y que amasan fortunas inexplicables; criminales de cuello blanco, cárteles delictivos y agentes que se relacionan financieramente con ellos.¹³

Sin embargo, al desenmascarar el crimen y la hipocresía, Premier Offshore coincide en que se pone en riesgo la privacidad y el funcionamiento de negocios legales que únicamente buscan mayor competitividad a través de los regímenes fiscales globales a su disposición.

En el entendido de que los medios no siempre acotan estas diferencias, la consultora previno a las más de 200 mil firmas con relaciones de negocio con

¹² *Idem.*

¹³ En <http://premieroffshore.com/mossack-fonseca-searchable-database-goes-online-who-should-be-afraid-of-the-irs-and-panama-papers/> (consulta: noviembre de 2016).

Mossack Fonseca de ver publicados sus marcas, nombres de directivos y accionistas, sus direcciones y la estructura financiera que utilizaron; pero, sobre todo les advirtió de alguna pesquisa e inclusive venganza de las autoridades fiscales de su país de origen; esto último para cualquier corporación que utiliza legalmente los paraísos fiscales a fin de que salgan de las sombras y negocien una salida menos onerosa.¹⁴

En contra

A raíz de la publicación de los Papeles de Panamá, el secretario general de la OCDE, José Ángel Gurría, afirmó en un *Reporte a los ministros del G20*¹⁵ que las reglas de transparencia fiscal son robustas; sin embargo, advierte que se debe asegurar su funcionamiento y efectividad en la escala global. Además, precisa que Panamá es una de las pocas jurisdicciones que no se adhirió a los estándares del Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información para Propósitos Fiscales (FGTIPF o Foro Global) y que estuvo congelada por tres años en la fase 1, aunque recientemente se movió a la fase 2.¹⁶

La OCDE apunta que el velo de secrecía que proporcionan las autoridades de Panamá para que se transfieran fondos monetarios desde diversas jurisdicciones hacia los paraísos fiscales evidencia que el país centroamericano incumple con los estándares internacionales que monitorea el *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* (Foro Global, de manera abreviada en español), lo que ayuda a evadir impuestos y a garantizar el funcionamiento de cárteles criminales.¹⁷

Entre los avances en la esfera internacional que destaca el secretario general están la erradicación del secreto bancario y la adopción de normas de

¹⁴ En <http://premieroffshore.com/mossack-fonseca-searchable-database-goes-online-who-should-be-afraid-of-the-irs-and-panama-papers/> (consulta: noviembre de 2016).

¹⁵ En <http://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-april-2016.pdf> (consulta: septiembre de 2017).

¹⁶ Más adelante en la Tabla 1 se muestra el estado en el que se encuentra Panamá en las fases 1 y 2, así como su situación en disponibilidad, acceso e intercambio de información.

¹⁷ Los estándares internacionales son producto del trabajo de los países miembros del Foro Global, mismos que duraron más de siete años en su conformación y que se firmaron en 2009, en <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/questions-and-answers-on-panama-papers.htm> (consulta: agosto de 2016).

transparencia por un mayor número de jurisdicciones, lo que ha sido posible a raíz del impulso de los *estándares de intercambio de información bajo demanda* y del *intercambio automático de información financiera*.

Asimismo, Gurría reveló que los programas voluntarios para que los contribuyentes transparenten su situación fiscal ha permitido que cerca de medio millón de personas den a conocer los activos que mantienen en diferentes jurisdicciones *offshore* por un valor de 50 mil millones de euros.

La OCDE, a través del Foro Global, considera que el intercambio de información es la base para enfrentar la internacionalización de las actividades capitalistas *offshore* por parte de las autoridades hacendarias de los países, a fin de que los contribuyentes paguen los montos que estipulan las leyes locales donde se generaron las ganancias.¹⁸

El Foro Global surgió en 2000 en respuesta a la proliferación de jurisdicciones reacias a compartir información y del riesgo económico que suponía la evasión de impuestos. Los primeros países integrantes fueron los pertenecientes a la OCDE. Posteriormente se sumaron aquellos que aceptan las condiciones de transparencia fiscal, con lo que ahora el Foro registra 132 economías.¹⁹ La meta es que todas las jurisdicciones con un papel relevante en el sistema financiero internacional se adhieran al Foro Global.

En 2009 se endurecieron los estándares de transparencia y de intercambio de información, al mismo tiempo que el Foro Global dedicó sus esfuerzos a establecer un nivel mínimo de comunicación con los países y demarcaciones que no forman parte de este grupo. Además, para impulsar la participación de otras naciones ofrece asistencia técnica en las áreas de:²⁰

a) Intercambio de información bajo demanda (EOIR, por sus siglas en inglés).

Proceso en el que se hace una revisión en torno al cumplimiento de los

¹⁸ En <http://www.oecd.org/tax/transparency/automatic-exchange-of-information/#d.en.352380> (consulta: agosto de 2016).

¹⁹ En <http://www.oecd.org/tax/transparency/> (consulta: septiembre de 2017).

²⁰ En <http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/#d.en.341948> (consulta: septiembre de 2017).

estándares de transparencia y flujo de información, al final de la cual se asigna una calificación global a la jurisprudencia que se asiste para que pueda intercambiar información.

La OCDE da a conocer el estado²¹ de los países con relación a las fases 1 y 2, en las que se revisa la disponibilidad, acceso e intercambio de información. En la Tabla 1 se muestra una selección de países.

El Foro Global establece, de igual forma, los términos de referencia²² que incorporan 10 elementos esenciales que se distribuyen en tres áreas diferentes:

1. Disponibilidad de la información.
2. Acceso a la información.
3. Intercambio de información.

²¹ En <http://www.oecd.org/tax/transparency/GFratings.pdf> (consulta: septiembre de 2017).

²² Los términos de referencia se fortalecieron en la aplicación de la segunda revisión en julio de 2016, fecha posterior a la aparición de los Papeles de Panamá, con estándares que recogen la experiencia de las normas frente al lavado de dinero. En <http://www.oecd.org/tax/transparency/exchange-of-information-on-request/#d.en.368658> (consulta: septiembre de 2016).

Tabla 1. Jurisdicciones en fase 1 y 2 del intercambio de información bajo demanda

Jurisdicciones que han emprendido únicamente la revisión de la fase 1										
Jurisdicción	Disponibilidad de la información			Acceso a la información		Intercambio de información				Ir a fase 2
	Propiedad	Contabilidad	Banco	Acceso a poderes	Derechos y salvaguardas	Instrumentos	Acuerdos	Confidencialidad	Derechos y salvaguardas	
República Dominicana	No	Si	Si	En proceso	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Guatemala	En proceso	Si	Si	No	En proceso	No	No	Si	Si	No
Líbano	No	En proceso	Si	No	Si	No	No	Si	Si	No
Marruecos	No	Si	Si	En proceso	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Panamá	En proceso	No	Si	Si	Si	Si	En proceso	Si	Si	Si
Trinidad y Tobago	En proceso	Si	Si	No	En proceso	No	No	Si	Si	No
Ucrania	En proceso	En proceso	Si	En proceso	Si	En proceso	Si	Si	Si	Si
Vanuatu	En proceso	No	Si	No	Sin revisión	No	No	Si	Si	No
Jurisdicciones que han emprendido la revisión de las fase 2										
Jurisdicción	Disponibilidad de la información			Acceso a la información		Intercambio de información				Calificación
	Propiedad	Contabilidad	Banco	Acceso a poderes	Derechos y salvaguardas	Instrumentos	Acuerdos	Confidencialidad	Derechos y salvaguardas	
Albania	En proceso	En proceso	Si	En proceso	Si	Si	Si	Si	En proceso	Casi finalizada
Andorra	En proceso	En proceso	Si	En proceso	En proceso	En proceso	Si	En proceso	Si	Cumplimiento parcial

Argentina	Si	Si	Si	Si	Si	Si	En proceso	Si	Si	Casi finalizada
Aruba	En proceso	En proceso	Si	En proceso	En proceso	Si	Si	Si	Si	Casi finalizada
Bahamas	En proceso	En proceso	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Casi finalizada
Bélgica	Si	Si	Si	Si	Si	En proceso	Si	Si	Si	Finalizada
Belice	En proceso	En proceso	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Casi finalizada
Bermuda	En proceso	En proceso	Si	Si	Si	Si	Si	En proceso	Si	Casi finalizada
Brasil	Si	Si	Si	Si	En proceso	En proceso	Si	Si	Si	Casi finalizada
Islas Vírgenes Británicas	Si	En proceso	Si	En proceso	Si	Si	Si	Si	Si	Casi finalizada
Canadá	En proceso	Si	Si	Finalizada						
Islas Caimán	En proceso	En proceso	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Casi finalizada
China	Si	Si	Finalizada							
Colombia	Si	Si	Finalizada							
Costa Rica	No	En proceso	Si	En proceso	Si	En proceso	Si	Si	Si	Cumplimiento parcial
Chipre	En proceso	En proceso	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Casi finalizada
Francia	Si	Si	Finalizada							
Alemania	En proceso	Si	Si	Si	En proceso	Si	Si	Si	Si	Casi finalizada
Islandia	Si	Si	Finalizada							
Irlanda	Si	Si	Finalizada							
Israel	En proceso	En proceso	En proceso	En proceso	Si	En proceso	En proceso	Si	Si	Cumplimiento parcial

Jamaica	En proceso	En proceso	Si	En proceso	En proceso	En proceso	En proceso	Si	Si	Casi finalizada
Liechtenstein	En proceso	En proceso	Si	Si	En proceso	En proceso	Si	En proceso	En proceso	Casi finalizada
Luxemburgo	En proceso	Si	Si	En proceso	En proceso	En proceso	Si	En proceso	Si	Casi finalizada
Macao, China	En proceso	Si	Si	En proceso	Si	Si	Si	Si	Si	Casi finalizada
México	Si	Si	Si	En proceso	Si	Si	Si	Si	Si	Finalizada
Nigeria	En proceso	En proceso	Si	Casi finalizada						
Rusia	En proceso	Si	En proceso	En proceso	Si	En proceso	En proceso	Si	En proceso	Casi finalizada
Singapur	Si	Si	Si	En proceso	Si	En proceso	En proceso	Si	Si	Casi finalizada
Sudáfrica	Si	Finalizada								
España	Si	Si	Si	Si	Si	Si	En proceso	Si	Si	Finalizada
Suiza	En proceso	Si	Si	En proceso	En proceso	En proceso	Si	En proceso	En proceso	Casi finalizada
Turquía	No	Si	Si	En proceso	Si	En proceso	Si	Si	En proceso	Cumplimiento parcial
Reino Unido	En proceso	Si	Si	En proceso	Si	Si	Si	Si	Si	Casi finalizada
Estados Unidos	En proceso	En proceso	Si	Casi finalizada						

Fuente: Elaboración propia a partir de información en <http://www.oecd.org/tax/transparency/GFratings.pdf> (consulta: septiembre de 2016).

b) Intercambio automático de información (AEI, por sus siglas en inglés). El programa dota a los países con las herramientas administrativas, tecnológicas y legales necesarias para la verificación del cumplimiento de los contribuyentes.

El AEI transmite de manera periódica y sistemática la información de los contribuyentes de los países donde se genera el ingreso hacia los de residencia en diferentes categorías del ingreso, entre otros, utilidades, regalías, intereses, salarios y pensiones. Al cierre de mayo se contabilizaban 82 países y jurisdicciones que iniciarán el intercambio a partir de 2017.

El AEI comprende siete pasos:²³

1. La oficina recaudatoria reúne información del contribuyente o la genera por sí misma.
2. La oficina reporta la información a las autoridades hacendarias.
3. Las autoridades consolidan la información por país de residencia.
4. La información se encripta y se envía a las autoridades hacendarias del país de residencia.
5. La información se recibe y se descifra.
6. El país de residencia incorpora información relevante en un proceso automático o manual de comparación de datos.
7. El país de residencia analiza los resultados y efectúa la acción de cumplimiento.

El sustento legal en torno al intercambio automático de información lo proporcionan, según la nación, el artículo 26 de la OCDE, la Convención Modelo de las Naciones Unidas, el artículo 6° de la Convención Mutua sobre Asistencia Fiscal Administrativa y/o las directrices sobre la implementación de leyes fiscales

²³ En <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/automatic-exchange-of-information-report.pdf> (consulta: septiembre de 2016).

de la Unión Europea en sus apartados referentes a la previsión sobre la doble tributación entre países.²⁴

En su último reporte sobre AEI, la OCDE precisaba que los 38 países de la Unión Europea recibían información fiscal de otros países; pero sólo 33 mandan información en automático a otros países a través de acuerdos bilaterales firmados. Dinamarca es el país con más intercambio automático de información, pues suma 70 naciones. En la Tabla 2 se aprecian ambos casos.

Tabla 2. Relaciones de intercambio automático de información

País	Países a los que envía información fiscal	Países de los que recibe información fiscal
Argentina	4	5
Bélgica	29	23
Canadá	25	26
Chile	9	9
China	5	7
Dinamarca	70	40
Francia	29	20
Alemania	28	28
Islandia	36	13
India	8	9
Irlanda	26	26
Israel	0	4
Luxemburgo	33	40
México	6	6
Nueva Zelanda	34	17
Rusia	0	12
Sudáfrica	0	9
España	31	31
Turquía	0	7
Reino Unido	44	44
Estados Unidos	25	25

Fuente: elaboración propia a partir de información en <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/automatic-exchange-of-information-report.pdf> (fecha: septiembre de 2016).

²⁴ En <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/automatic-exchange-of-information-report.pdf> (consulta: septiembre de 2016).

Los organismos internacionales desarrollan herramientas tecnológicas, como el Portal de Intercambio Automático de Información (PIAI), que ayudan a los sistemas tributarios de los países miembros y observantes a monitorear la actividad recaudatoria en una economía cada vez más globalizada. El G20 reconoció el PIAI como un nuevo estándar internacional en 2014; alrededor de 100 países y jurisdicciones acordaron ratificarlo en un plazo no mayor a dos años.

Asimismo, la OCDE promueve un Foro en Administración de Impuestos en el que participan las autoridades hacendarias de 36 países bajo una Fuerza Común Internacional en Inteligencia Compartida y Colaboración (JITSIC, por sus siglas en inglés)²⁵ que se avoca al ámbito legal a fin de enfrentar la evasión de impuestos.

El JITSIC se centra en las mejores prácticas para que dos jurisdicciones trabajen en conjunto por algún asunto fiscal, se garantice la calidad de la interacción y se reduzca la necesidad de las administraciones para que negocien un marco de cooperación cada vez que hay un caso de asistencia.

A fin de garantizar la integridad de los sistemas de transparencia fiscal internacional y evitar conductas nocivas, los países deben redoblar esfuerzos para prevenir e identificar resquicios legales. Por su parte, los organismos multinacionales acompañan a los gobiernos en la implementación de los estándares de transparencia para evitar que instituciones financieras, personas y otros intermediarios eludan los procedimientos para reportar información.²⁶

Acciones en Panamá

A raíz de las revelaciones del Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación y a las sanciones impuestas por Estados Unidos, el gobierno de Panamá creó una comisión de especialistas independientes para evaluar la robustez de sus centros financieros y desarrollar medidas para el fortalecimiento de su marco legal y del sistema bancario, en adición a la suscripción del país a los acuerdos de intercambio de información (AEI) del Foro Global para 2018.

²⁵ En <http://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/ftajitsicnetwork.htm> (consulta: septiembre de 2016).

²⁶ En <http://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-april-2016.pdf> (consulta: septiembre de 2016).

En un primer corte, Panamá aprobó modificaciones a sus leyes correspondientes en 2015 con el interés de que se produzca el intercambio de información; no obstante, la OCDE advierte que los centros financieros en el país caribeño se mantienen en rezago tras la falta de ratificación y compromiso con la adopción del Portal de Intercambio Automático de Información.²⁷

En comunicados de octubre y noviembre de 2016, la OCDE informó que Panamá se había sumado formalmente al Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal;²⁸ de esta forma, el país caribeño se convirtió en la jurisdicción número 105 en sumarse a este esfuerzo. Posteriormente se reportó que se adicionaba al Marco Inclusivo de Erosión de la Base Fiscal y de Traslado de Ganancias (BEPS, por sus siglas en inglés).

Las inscripciones suponen para el país caribeño el intercambio de información previa solicitud, intercambio espontáneo de información, inspecciones tributarias en el extranjero, inspecciones tributarias simultáneas y asistencia en la recaudación; así como la colaboración e implementación de medidas en contra de la BEPS.

Por su parte, la Junta Ejecutiva del Fondo Monetario Internacional (FMI) determinó a partir de 2000 incluir en los reportes de su equipo de trabajo a aquellas jurisdicciones relacionadas con los centros financieros *offshore* con el objeto de que el Fondo continúe teniendo un papel preponderante en cuanto a la regulación de los centros financieros internacionales.²⁹

²⁷ Jurisdicciones que se asocian a los paraísos fiscales como Bermuda, Islas Caimán, Hong Kong, Singapur y Suiza; pero, que se han comprometido con el PIAI; mientras que otros como Guatemala, Kazajistán, Líbano, Liberia, Trinidad y Tobago, Vanuatu y Micronesia aún están por ratificar el portal, al igual que Panamá. En <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/questions-and-answers-on-panama-papers.htm> (consulta: agosto de 2016).

²⁸ El Convenio es el instrumento multilateral más incluyente disponible en todas las formas posibles de cooperación para enfrentar la evasión y elusión fiscal en el mundo. La última demarcación en sumarse fue Islas Cook. En <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/convention-on-mutual-administrative-assistance-in-tax-matters.htm> (consulta: noviembre de 2016).

²⁹ En <http://www.imf.org/external/NP/ofca/OFCA.aspx> (consulta: diciembre de 2016).

De esta forma, el FMI –al lado de otros organismos–³⁰ mantiene su responsabilidad de ayudar a sus países miembros a identificar y reducir vulnerabilidades que emanan de sus propios sistemas financieros. En el proceso de evaluación que ejecuta, el organismo reconoció que existen pocos estudios que muestren los riesgos de la operación de los paraísos fiscales en las economías y el sistema financiero global.

La Junta de Directores del FMI asintió en que la lucha contra el lavado de dinero y los crímenes fiscales contribuyen con la estabilidad del entramado financiero, por lo que recomienda una mayor colaboración con la OCDE, en específico con el Grupo de Acción Financiera (GAFI o FATF, por sus siglas en inglés).

Las estadísticas sobre paraísos fiscales no permiten un seguimiento ni un análisis debido a la falta de cobertura de países en los acuerdos, de tal forma que uno de los esfuerzos del Fondo se centra en ampliar el espectro de naciones y de paraísos fiscales bajo evaluación con el interés de que aquellos que resulten bien evaluados den a conocer los resultados a la comunidad internacional.

En la revisión del Artículo IV del FMI a Panamá en 2016 se trae a colación el señalamiento de GAFI, que ubicó a este país en junio de 2014 como un país con serias deficiencias para hacer frente al lavado de dinero y al financiamiento al terrorismo.³¹

En su revisión, el FMI destaca la fortaleza económica del sistema bancario panameño, aunque puntualiza la necesidad de mejorar su integridad y transparencia para que cumpla con los estándares internacionales y abandone la vulnerabilidad ante un debilitamiento económico global. Asimismo, llama a reformar su esquema de intercambio de información fiscal a fin de que identifique y corrija cualquier comportamiento dañino.

³⁰ El Banco Mundial y las evaluaciones de Basilea, entre otros. En <http://www.imf.org/external/np/sec/nb/2000/nb0062.htm> (consulta: septiembre de 2016).

³¹ En <http://www.imf.org/en/news/articles/2015/09/14/01/49/pr16276> (consulta: octubre de 2016).

El FMI extiende estas recomendaciones a instituciones fuera del sistema financiero para que se permita la supervisión desde el extranjero y que se cuente con planes de contingencia (como marcan los acuerdos de Basilea III con relación a la liquidez mínima de los sistemas bancarios). Los directores del Fondo llaman al gobierno panameño a asumir la responsabilidad y transparencia del marco fiscal.

Reacciones en México

Ante la salida a la luz de la investigación periodística sobre los Papeles de Panamá el 3 de abril de 2016, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Sistema de Administración Tributaria (SAT) publicaron cuatro informes sobre las acciones que se llevan a cabo en nuestro país para atender los casos que involucran a personas físicas y morales que presuntamente han evadido o eludido impuestos.³²

El primer documento, un informe preliminar,³³ hace un recuento de los alcances de los Papeles de Panamá; revela actos de personas y empresas encaminados a la creación y cierre de empresas en países de baja o nula fiscalidad, así como de las instituciones bancarias y financieras que facilitaron dichas operaciones en los últimos 40 años.

Este reporte recuerda el marco legal, los acuerdos y tratados internacionales desde los cuales actúan las autoridades hacendarias, básicamente la ley fiscal y aduanera en los apartados específicos para combatir la evasión y elusión de impuestos, así como la participación de México en el marco del Foro Global de la OCDE, que fundamenta a través de su experiencia con los convenios firmados con Estados Unidos mediante la Ley sobre el Cumplimiento Fiscal Relativa a Cuentas en el Extranjero (FATCA, por sus siglas en inglés).

³² El último con fecha de 30 de septiembre de igual año. En http://www.sat.gob.mx/transparencia/rendicion_cuentas/Paginas/default.aspx (consulta: octubre de 2016).

³³ En http://www.sat.gob.mx/transparencia/rendicion_cuentas/Documents/PP_Informe_Publico_05052016.pdf (consulta: octubre de 2016).

En el segundo informe³⁴ se revela que las transacciones ilícitas de las personas y de las empresas mexicanas se concretaron en 24 jurisdicciones, de las cuales sólo en dos se carece de algún convenio de doble tributación (CDT), acuerdo de intercambio de información (All) y/o convenio sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal (CAAMF).³⁵ Otra limitante para las pesquisas se ubica en la calendarización, ya que sólo 23 de los 290 casos registran la fecha de la operación (Tabla 3).

Tabla 3. Jurisdicciones que reportan al menos una transacción ilícita con empresa y/o persona mexicana

Jurisdicción	Instrumento legal
Bahamas	All
Brasil	CDT
Anguilla	CAAMF
Canadá	CDT y CAAMF
Emiratos Árabes Unidos	CDT
Estados Unidos	All y CDT
Gibraltar	All y CAAMF
Hong Kong	CDT
Isla del Hombre	All y CAAMF
Islas Caimán	All y CAAMF
Islas Cook	All
Islas Vírgenes Británicas	CAAMF
Italia	CDT y CAAMF
Nueva Zelanda	CDT y CAAMF
Países Bajos	CDT y CAAMF
Panamá	CDT
Andorra	N/A
Gran Bretaña e Irlanda del Norte	CDT y CAAMF
Seychelles	CAAMF

³⁴

http://www.sat.gob.mx/transparencia/rendicion_cuentas/Documents/PP_Segundo_InformePublico_180616.pdf (consulta: noviembre de 2016).

³⁵

http://www.sat.gob.mx/transparencia/rendicion_cuentas/Documents/PP_Segundo_InformePublico_180616.pdf (consulta: diciembre de 2016).

En

En

Samoa	All
Singapur	CDT y CAAMF
St. Kits y Nevis	N/A
Suiza	CDT
Uruguay	CDT

Fuente: Tomado de SHCP, SAT, *Papeles de Panamá Segundo informe de Acciones*, México, 2016, p. 9.

Los cuatro informes del SAT y de Hacienda actualizan los avances de las pesquisas que realizan a partir de la publicación del ICIJ, de los procedimientos internos, de las solicitudes a la Comisión Bancaria y de Valores (CNBV), así como de la ejecución de los acuerdos bilaterales y multilaterales con los países que utilizaron las empresas y personas físicas para evadir el pago de impuestos.

En el primer “informe preliminar” del 5 de mayo del presente año, el SAT menciona haber encontrado –del análisis y verificación de las bases de datos dadas a conocer por el ICIJ en una lista inicial del 3 de abril– a 33 sujetos citados en los documentos, de los cuales 29 son personas físicas y cuatro empresas.

Los siguientes informes actualizan respectivamente los hallazgos. Respecto a las jurisdicciones involucradas no se reportan cambios (la cifra se mantiene en 24 demarcaciones); los avances más significativos están en los montos de las declaraciones fiscales.

El segundo echa mano de una lista posterior que se dio a conocer el 9 de mayo.³⁶ En este reporte las autoridades dijeron haber identificado a 311 sujetos en total, 280 personas físicas y 31 empresas mexicanas, todas con una relación directa (290) o indirecta con Mossack Fonseca, así como clientes potenciales y un servidor público del mismo SAT que habría facilitado algunas operaciones (en Tabla 3).

³⁶ En esta segunda lista se tiene una clasificación y relación por jurisdicción, persona física o moral, así como de la red o los vínculos que facilitaron la operación. En http://www.sat.gob.mx/transparencia/rendicion_cuentas/Documents/PP_Segundo_InformePublico_180616.pdf (consulta: octubre de 2016).

La actualización que hacen el SAT y Hacienda en un tercer informe se da con base en una última actualización del ICIJ publicada el 15 de septiembre; mientras que el ajuste del cuarto informe es a partir de la publicación del 30 de noviembre, ambas disponibles en la Tabla 3.

Tabla 3. Comportamiento fiscal de los sujetos en el segundo y tercer informe

	Total de sujetos publicados	Tipo de contribuyente	Con RFC (identificadas)	Con declaración fiscal
Segundo informe	311	31 empresas	22 empresas	17 empresas
		280 personas físicas	189 personas físicas	146 personas físicas
Tercer informe	329	35 empresas	30 empresas	22 empresas
		294 personas físicas	246 personas físicas	188 personas físicas
Cuarto Informe	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	23 empresas
				188 personas físicas

Fuente: Elaboración propia a partir de SHCP y SAT, *Papeles de Panamá Segundo, Tercer y Cuarto informes de Acciones*, México, 2016 y 2017. Disponibles en www.sat.gob.mx (consulta: enero de 2017).

Información del sistema tributario mexicano revelaba en el segundo informe que el monto declarado en ejercicios pasados por las 17 empresas que tienen reportes de 2010 a 2014 se acerca a 5,620 millones de pesos, de los cuales casi 60% son empresas y 40% personas físicas. De los 211 sujetos con RFC, el SAT precisa que de auditorías previas ha recuperado 438 millones de pesos y 187 millones están en proceso. Por otro lado, se tiene que únicamente en cinco de los 290 casos se conoce el monto de la operación y solo 23 incidentes revelan la fecha de las operaciones.

Sin embargo, de manera posterior al ajuste del tercer reporte, se desprende que 210 personas pagaron impuestos por más de 8 mil 200 millones de pesos con ingresos declarados superiores a 545 mil millones de pesos en los ejercicios fiscales de 2010 a 2014, de los cuales la autoridad fiscal ya había cobrado más de

230 millones.³⁷ En la última publicación del SAT, la cifra sube a 211 sujetos con una tributación de más de 8 mil 299 millones.

Con relación al cumplimiento del artículo 32-D del Código Fiscal de este universo, se conoció que 135 sujetos presentan opinión de cumplimiento positiva; 108 presentan opinión negativa, y 33 más sin obligaciones fiscales ni opinión.

En su segundo informe el SAT reveló la emisión de 29 cartas a los sujetos identificados; en el cuarto ya sumaba 70. Este acercamiento con los contribuyentes representó una recaudación adicional por 326 millones de pesos. Además de 65 revisiones, se obtuvo una cantidad de alrededor de 106 millones de pesos. Asimismo, existen 60 casos abiertos y en 34 se han descartado acciones.

En sus reportes, el SAT dice haber solicitado información a 70 instituciones financieras y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) para identificar a los sujetos en la lista que efectuaron desembolsos bajo el esquema de pago anónimo; a la fecha 66 instituciones han atendido la petición. De igual forma, contactó para mismos fines a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la SHCP; no obstante, ésta precisó que la información no puede ser utilizada con fines fiscales. El Registro Público de la Propiedad y el Comercio del Distrito Federal reportó 20 solicitudes.

Las autoridades señalan, de igual forma, que a través de la red de acuerdos y convenios internacionales se acercaron a las 24 jurisdicciones que citan las investigaciones periodísticas. Las dos demarcaciones con las que no se cuenta con algún instrumento mutuo de fiscalización ya iniciaron trámites para su ratificación en la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal y se prevé que surta efectos en el presente año.

En cuanto a los estándares de intercambio automático de información fiscal, el recuento precisa que 18 de las 24 demarcaciones ya dieron los primeros pasos

³⁷

En http://www.sat.gob.mx/transparencia/rendicion_cuentas/Documents/Tercer_Informe_Papeles_Panama.pdf y http://www.sat.gob.mx/transparencia/rendicion_cuentas/Documents/Cuarto_Informe_PP_020117.pdf (consulta: enero de 2016).

para implementar el estándar y 7 más se comprometieron a hacerlo. El SAT menciona, finalmente, que 15 de las 24 jurisdicciones están listadas en la Disposición Novena Transitoria, fracción XLII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Las filtraciones con relación a las Bahamas y Luxemburgo

Luxleaks, los antecedentes

Las filtraciones de Luxemburgo –*Luxleaks*, el primer escándalo significativo que dio a conocer el ICIJ– aportaron información sobre la manera como las compañías globales evaden impuestos. La documentación expuesta en noviembre de 2014 implicó a firmas como The Walt Disney Co., Koch Industries, Pepsi, Ikea, AIG, Laboratorios Abbott, Coach y Deutsche Bank, entre otras 373 corporaciones, las cuales aseguraron acuerdos ocultos con las autoridades del Gran Ducado europeo a fin de reducir el pago de sus impuestos globales.³⁸

Los Luxleaks muestran el papel de la firma contable PricewaterhouseCoopers (PwC),³⁹ que ayudó a las transnacionales a asegurar 548 resoluciones fiscales de 2002 a 2010. Esta normatividad implica estructuras financieras complejas que permiten una reducción drástica de impuestos. Los acuerdos favorecidos por el gobierno de Luxemburgo redujeron los impuestos en cientos de miles de millones de dólares para las firmas implicadas gracias a tasas impositivas sobre ganancias de uno por ciento o a través de los llamados préstamos híbridos.

La operación de los préstamos híbridos precisa del establecimiento de una sede de las corporaciones en Luxemburgo, la cual reconoce únicamente a ciertas subsidiarias de la misma firma en otros países en determinados casos con nombres diferentes, las cuales reciben préstamos desde esta jurisdicción. El artilugio está en que Luxemburgo no cobra impuestos por los intereses ganados en las operaciones financieras, lo que da pie a que las subsidiarias envíen sus

³⁸ La última actualización de las filtraciones de Luxemburgo son del 9 de diciembre de 2014. en <https://www.icij.org/project/luxembourg-leaks/your-head-spinning-5-tips-understand-lux-leaks-files> (consulta: diciembre de 2016).

³⁹ Esta actualización de la información implica por igual a las firmas contables: Deloitte Ernst & Young y KPMG, así como el hecho de que 170 de las 500 empresas más grandes del mundo tienen operaciones en el país europeo, en <https://www.icij.org/project/luxembourg-leaks/your-head-spinning-5-tips-understand-lux-leaks-files> (consulta: diciembre de 2016).

ganancias ocultándolas como pago de intereses –pues llegan a ser tan elevados como las mismas ganancias–, con lo que quedan exentas de todo pago.

La complejidad financiera y de su estructura operativa explica cómo las trasnacionales con oficinas en Luxemburgo han podido ocultar prácticamente la totalidad de sus ganancias. Otro ejemplo del entramado a favor de las firmas es la exención de 80% que se le otorga en el pago por derechos de propiedad intelectual y de patentes, lo que conlleva a que un número importante de sus subsidiarias operen en otros países con nombres diferentes a fin de que desembolsen por la utilización de procesos productivos y administrativos registrados, así como por las patentes de los productos o servicios que utilizan.

En las más de 28 mil páginas de los documentos del Luxleaks no aparecen compañías mexicanas ni connacionales o individuos con relación empresarial con nuestro país; sin embargo, al indagar en sus bases de datos se identifica a ocho trasnacionales que ocultaron al fisco mexicano sus ganancias al trasladarlas a sus oficinas en Luxemburgo:⁴⁰

1. Amcon Allied Equity Holdings.
2. Cargill.
3. Experian.
4. FedEx Corp.
5. Koch Industries.
6. Paul Capital.
7. Starwood Capital.
8. Tiger Global Management.

Los medios informativos CBC News y Huffington Post, entre otros,⁴¹ profundizaron en el caso de FedEx. Sus notas precisan que la firma abrió dos sedes en Luxemburgo a fin de trasladar ganancias de sus filiales en Brasil, Francia

⁴⁰ En <https://www.icij.org/project/luxembourg-leaks/explore-documents-luxembourg-leaks-database> (consulta: diciembre de 2016).

⁴¹ La última actualización de la nota se hizo el 8 de noviembre de 2014 en el sitio: <http://www.cbc.ca/news/business/leaked-luxembourg-files-expose-global-companies-secret-deals-to-avoid-tax-1.2825627> y en http://www.huffingtonpost.com/2014/11/05/luxembourg-tax-haven_n_6094544.html (consulta: diciembre de 2016).

y México a sus oficinas en Hong Kong. Al mismo tiempo que otra parte de los ingresos que obtuvo en nuestro país los trasladó directamente a Luxemburgo, la tasa que pagó en el país europeo fue de 0.25%, de tal forma que 99.75% de la transacción quedó libre de impuestos.

Bahamas Leaks, epílogo adelantado

Las autoridades fiscales alrededor del mundo y los organismos internacionales no habían terminado de procesar la información de los *Panama Papers* ni de encaminar sus acciones cuando irrumpieron los *Bahamas Leaks* (BL) de una magnitud no menor. La filtración sigue los patrones de los Papeles de Panamá. El diario alemán *Süddeutsche Zeitung* entregó los documentos al ICIJ, que a su vez los hizo públicos y los incorporó a la base de datos que resguarda los registros de los Papeles de Panamá⁴².

La dimensión de los BL suma 1.3 millones de archivos que involucran a más de 175 mil compañías asentadas en las Bahamas en un periodo que va de 1990 a 2016 e involucra a individuos de los continentes americano, europeo, asiático, africano y de Oriente Medio, que buscaron ocultar sus ganancias en este archipiélago de alrededor de 700 islas con más de 100 años de ser un referente entre los paraísos fiscales.

A diferencia de los Papeles de Panamá que develaban contratos e incluso audios, los Bahamas Leaks enlistan los nombres de los involucrados con las compañías caribeñas sin precisar el papel que tenían o que tienen en ellas; no obstante, el ICIJ los considera fundamentales ya que ilustran las relaciones que establecieron políticos, celebridades, empresarios y criminales a través de los bancos y firmas legales para operar bajo el cobijo de una empresa en la jurisdicción caribeña y así ocultar sus ganancias⁴³

Entre los 539 bufetes jurídicos e instituciones financieras globales que da a conocer la investigación destaca Mossack Fonseca, la consultora en medio de los

⁴² En <https://www.icij.org/offshore/former-eu-official-among-politicians-named-new-leak-offshore-files-bahamas> (consulta: diciembre de 2016).

⁴³ En <https://www.icij.org/offshore/former-eu-official-among-politicians-named-new-leak-offshore-files-bahamas> (consulta: diciembre de 2016).

Papeles de Panamá, ya que en estas filtraciones se sustenta su participación en la creación de 15,915 empresas en las Bahamas para garantizar la secrecía de los involucrados.

Las Bahamas, junto con Panamá y Luxemburgo, son identificados como paraísos fiscales en prácticamente todas las listas especializadas en el tema, como la que publicaron de manera conjunta el FMI, la OCDE y el Banco Mundial a partir de información de diferentes estudios en la materia, la cual prevalece como referencia internacional desde el año 2000.

Tabla 4. Países, territorios y jurisdicciones (seleccionados) con centros financieros offshore

África	Asia y Pacífico	Europa	Medio Oriente	Hemisferio Occidental
Djibouti	Islas Cook	Andorra	Bahréin	Aruba
Liberia	Hong Kong	Chipre	Israel	Bahamas
Islas Mauricio	Macao	Dublín, Irlanda	Líbano	Barbados
Seychelles	Islas Marianas	Gibraltar		Belice
Tánger	Islas Marshall	Liechtenstein		Islas Caimán
	Filipinas	Londres		Islas Vírgenes Británicas
	Singapur	Luxemburgo		Costa Rica
	Tailandia	Madeira		Dominica
	Tahití	Mónaco		Granada
	Vanuatu	Malta		Panamá
		Holanda		Puerto Rico
		Suiza		St. Kitts and Nevis
				Islas Turks y Caicos
				Estados Unidos
				Uruguay
				Antillas Holandesas

Fuente: Elaboración propia a partir de información en <https://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/back.htm#table1> (consulta: enero de 2017).

Asimismo, el Índice de Secrecía Financiera que elabora Tax Justice Network ubica a las jurisdicciones de acuerdo con el nivel de secrecía y del peso que tienen en el sistema financiero global, sin tintes políticos, de tal forma que permite relacionar con mayor objetividad a las demarcaciones con los flujos que atraen (en Tabla 5). Otro índice con relación a paraísos fiscales lo desarrolla el Foro de Política Global, aunque éste se basa sobre todo en los flujos extranjeros en la banca de los paraísos fiscales.⁴⁴

Estos dos índices incluyen a potencias como Estados Unidos, Suiza, Holanda y Reino Unido, entre otros, que poseen un alto nivel de absorción de capitales, lo que los hace ocupar los sitios más altos. Sin embargo, son de relevancia para identificar a las Bahamas, Luxemburgo y Panamá cuando se aísla el componente de privacidad y secrecía.

Tabla 5. Índice de Secrecía Financiera y Posición por activos extranjeros en el sistema bancario de Luxemburgo, Bahamas y Panamá

Jurisdicciones por orden de publicación del ICIJ	Posición en el Índice de Secrecía Financiera	Ubicación dentro de los mayores centros financieros y de <i>offshore</i> en el mundo
Luxemburgo	6	10
Panamá	25	n. a.
Bahamas	13	n. a.

Fuente: Elaboración propia a partir de información en <http://www.financialsecrecyindex.com/> y en <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/172/30591.html> (consulta: enero de 2017).

En cuanto a los Bahamas Leaks, la organización *Mexicanos contra la corrupción* reveló la existencia de 432 connacionales con inversiones en el país caribeño.⁴⁵ Entre éstos destacan algunos exfuncionarios y empresarios, como el exsecretario de Energía, Fernando Canales Clariond; el exsecretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont; de Grupo Posadas, Gastón Azcárraga; del Grupo

⁴⁴ En <http://www.financialsecrecyindex.com/> y <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/172/30591.html> (consulta: enero de 2017).

⁴⁵ <http://www.animalpolitico.com/2016/09/bahamas-leaks-mexicanos-paraisos-fiscales/> (consulta: diciembre de 2016).

Empresarial Ángeles, Olegario Vázquez Raña, así como funcionarios vinculados a Pemex.

Al respecto, el SAT informó a través de un comunicado con fecha de 21 de septiembre que procederá conforme a disposiciones fiscales y acuerdos internacionales de intercambio de información; puntualizó, además, que emitirá informes periódicos, tal como hizo con los Papeles de Panamá.⁴⁶

Limitantes en el control de los paraísos fiscales

La divulgación de los archivos de la firma panameña Mossack Fonseca develó la masificación de la evasión fiscal y representó una segunda llamada de atención a las autoridades, después de que los Luxleaks dieran a conocer los artilugios que utilizan ciertas trasnacionales para ocultar sus ganancias; sin embargo, la más reciente filtración significativa, los Bahamas Leaks, alerta sobre la magnitud del reto que enfrentan los gobiernos nacionales y los organismos internacionales en el combate de la ilegalidad fiscal.

Las tres investigaciones publicadas por el ICIJ han desatado una serie de acciones globales que se dirigen a transparentar las operaciones financieras y fiscales de las personas morales y físicas, así como a comprometer a las autoridades hacendarias nacionales a compartir información por requerimiento o de manera automática; no obstante, éstas parecieran insuficientes para cubrir todos los huecos legales e ilegales de que disponen los individuos y las empresas para ocultar sus ganancias, en gran medida debido a los derechos de privacidad y protección de datos.

Las desventajas que tienen las autoridades fiscales se multiplican: la principal, la insuficiencia de recursos humanos y materiales para socavar esta modalidad de delito fiscal internacional –en el que la acción de encubrir las ganancias no constituye necesariamente una violación de las leyes– y que se suma a las tareas

⁴⁶ Con base en la última actualización en http://www.gob.mx/sat/prensa/com2016_085 (consulta: diciembre de 2016).

en el combate a los desfalcos que sufren las arcas por el lavado de dinero, la informalidad, la evasión del IVA e ISR, sobre todo.

En el Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información para Propósitos Fiscales de la OCDE hay 132 economías registradas, 61 menos que las 193 naciones en el sistema ONU, menos de 70% de los países registrados en el principal organismo internacional, y apenas 62.8% de los 211 estados nación o jurisdicciones que acumula la FIFA. El FMI no proporciona datos específicos pero se suma al interés de evaluar jurisdicciones susceptibles a este tipo de transacciones financieras. Escenario que deja una gran cantidad de puertas abiertas para la evasión.

Por si fuera poco, de los 132 participantes en el Foro Global, no todos han superado la primera de las dos fases respecto al intercambio de información bajo demanda, entre ellas Panamá y Trinidad y Tobago. Por otro lado, Bahamas, Luxemburgo y las Islas Vírgenes Británicas, aun estando en la Fase 2, se mantienen como destinos de alta demanda entre los paraísos fiscales.

En México

Este escenario sustenta las estimaciones de Zucman, que lo llevan a una suma en paraísos fiscales de aproximadamente 8% de la riqueza mundial y de la cual hasta 80% permanecería oculta; cálculo que se puede trasladar fácilmente, o mejor dicho conservadoramente a nuestro país, en el que la corrupción se considera un mal endémico⁴⁷ y donde los cárteles delictivos operan a sus anchas en gran parte del territorio nacional.

Estas inferencias cobran validez, de igual forma, al recordar lo que señalan las organizaciones liberales de que la facilidad que tienen los sujetos para mover sus ganancias al extranjero depende más de las reglas internas y de los tratados firmados que de los paraísos fiscales en sí.

⁴⁷ Las organizaciones liberales señalan que este es uno de los males alrededor de las jurisdicciones de nula o baja fiscalidad. México se ubicó en el lugar número 123 de un total de 167 países que evalúa Transparencia Internacional en la elaboración de su Índice de Percepción de la Corrupción 2016, tras sufrir una caída de 28 posiciones. En https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 (consulta: enero de 2017).

En el intercambio automático de información se tiene únicamente a 82 participantes. México sólo envía y recibe de seis, respectivamente, mientras que Luxemburgo reporta 33 y recoge información de 40. El Portal de Intercambio Automático de Información de la OCDE suma 100 compromisos, que a pesar de ser el estándar de última generación no está exento de ver comprometida su integridad (como ocurrió con los Luxleaks).

En este entendido, al replicar en nuestro país los porcentajes globales que estima Zucman, se prevé que el daño al erario podría ascender a 36 mil millones de pesos (Tabla 6):⁴⁸

Tabla 6. Pérdidas en México por evasión de impuestos ocultas en paraísos fiscales a partir de las estimaciones del economista Gabriel Zucman*(en millones de pesos corrientes de 2015)

PIB nominal 2015	8% del PIB en paraísos fiscales	20% se declara	80% sin declarar	Del cual 3.11% correspondería a evasión de impuestos
18,074,500.00	1,445,960.00	289,192.00	1,156,768.00	36,030.48

* A partir de información en <http://gabriel-zucman.eu/hidden-wealth/> (consulta: enero de 2017).

Poner fin a esta práctica, como se mencionó previamente, se percibe ambicioso; aun así la OCDE ha señalado que 50 mil millones de euros se han transparentado recientemente de manera voluntaria tras las publicaciones del ICIJ (alrededor de 1 billón 150 mil millones de pesos, cifra que representa el total nacional que podría estar oculto en paraísos fiscales).

Las limitantes que tiene el gobierno mexicano para recuperar estos flujos se pueden inferir de la información que proporciona en sus informes con relación a los Papeles de Panamá, así como de las inacciones que existen en torno a los trabajos que ha emprendido frente a los Bahamas Leaks (o de la presunta omisión frente a los Luxleaks, bajo el entendido de que en los sitios de internet o sus áreas de comunicación social no han comentado con profundidad sobre estos hechos).

⁴⁸ Sucman señala que 8% de la riqueza global (6.1 billones de dólares) está oculto en jurisdicciones *offshore* (190 mil millones de dólares corresponden a evasión de impuestos, es decir, 3.11%).

En los cuatro comunicados que emite sobre los Papeles de Panamá se menciona que 18 de las 24 jurisdicciones (que cita Mossack Fonseca con alguna actividad financiera proveniente de México) instalarán el estándar para el intercambio de información; también habla de la dificultad de actuar en el caso de Andorra y St. Kits y Nevis ante la falta de acuerdos.

Asimismo, revela que en más de 90% de los casos mexicanos en los Papeles de Panamá no hay fecha de operación; en menos de 5% se estipula el monto. Finalmente puntualiza que de un total de 329 sujetos publicados (35 son personas morales), 135 presentan opinión positiva, 108 negativa y 33 no reportan obligaciones fiscales.

A partir del RFC de más de 80% de los sujetos identificados (con un pago de impuestos superior a 8 mil 299 millones de pesos de 2010 a 2014) se obtuvo un cobro adicional de 230 millones. Otras acciones del SAT fueron la emisión de 52 cartas, lo que significó una recaudación adicional de 326 millones; 42 revisiones aportaron 106 millones, 60 más están en proceso y 34 fueron descartados.

El acercamiento del SAT a la CNBV dio como resultado que 66 instituciones atendieran la petición; por el contrario, la UIF rechazó cualquier tipo de asistencia debido a la naturaleza fiscal de las operaciones y a su naturaleza exclusiva de combate al lavado de dinero.

Últimas reflexiones

La firma contable PwC, entre otras, facilitó el ocultamiento de las ganancias de las transnacionales al fisco por medio de la contabilidad inteligente o creativa, en combinación con la legislación corporativa de Luxemburgo, prácticas que ocultaron préstamos hipotecarios en bonos basura y que condujeron a la crisis global de 2009 y de la cual muchas naciones no lograron recuperarse.

Los Papeles de Panamá muestran el rol de una firma jurídica, Mossack Fonseca, que operó como bróker internacional, que se favoreció de las leyes panameñas para operar y trasladar capitales globales –sin importar la actividad económica

legal o ilegal– a cualquier paraíso fiscal en el mundo. En Bahamas contribuyó en la instalación de cerca de 16 mil firmas con fines de evasión y ocultamiento de ganancias. Finalmente, los Bahamas Leaks mencionan la existencia de más de 500 firmas con funciones similares a las de Mossack Fonseca con actividades en este archipiélago caribeño.

En este escenario que se dibuja, si adicionamos el número de paraísos fiscales reales y latentes, más las jurisdicciones que no participan en el Foro Global y aquellas dentro de él pero que no han cumplido con todas las disposiciones, y las multiplicamos con el número de firmas que se conoce que facilitan operaciones de encubrimiento (firmas de dudosa reputación como Mossack Fonseca y de supuesto prestigio como PwC), las opciones para la evasión fiscal ascienden a decenas de miles.

Los escándalos financieros ilustran con contundencia los alcances y la propagación de las operaciones fiscales *offshore* en el mundo, aun cuando sólo son la punta del Iceberg, aun cuando ésta se una mera especulación sobre las posibles combinaciones entre firmas y sitios *offshore*, o de la posible especulación en el cálculo de su peso monetario en nuestro país y sus arcas. La tormenta dista de estarse alejando.

CENTRO DE
ESTUDIOS SOCIALES Y
DE OPINIÓN PÚBLICA



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01

 @cesopmx