



Estructuras secretas, crímenes ocultos:

Medidas urgentes para hacer frente a la titularidad oculta, el blanqueo de capitales y la evasión fiscal de los países en desarrollo.

Resumen

Introducción

La evasión fiscal supone una grave amenaza para los países desarrollados y en desarrollo. Entre 2000 y 2010, los flujos financieros ilícitos privaron a los países en desarrollo de 5,86 billones de USD. La evasión fiscal no es un delito exento de víctimas: para las personas de los países en desarrollo, sus consecuencias pueden ser cuestión de vida o muerte.

Las empresas y otras estructuras legales cuya titularidad y control se ejercen en el anonimato son uno de los mecanismos clave de la evasión fiscal. Garantizar un mayor grado de divulgación de las personas que ejercen la titularidad y el control sobre estos instrumentos no sólo ayudaría a evitar la fuga de capitales en el futuro sino que también devolvería billones de euros acumulados en regiones extraterritoriales a las arcas públicas. Si los países pudieran empezar a recuperar esta riqueza que ha escapado a sus sistemas fiscales, el impacto sobre la vida de las personas sería enorme.

Para trasladar sus activos, los evasores de impuestos suelen utilizar muchas de las mismas

tácticas empleadas por los criminales involucrados en casos de corrupción, financiación al terrorismo, proliferación nuclear, tráfico de armas, y muchos otros. Como resultado de ello, muchas de las medidas para hacer frente a estas actividades, sobre todo en lo que respecta a la transparencia, son las mismas.

El presente resumen demuestra que las estructuras de propiedad opacas son esenciales para los blanqueadores de capitales y facilitan el crimen. También muestra cómo los marcos contra el blanqueo de capitales proporcionan una oportunidad para garantizar la transparencia al revelar la identidad de los titulares: las personas de carne y hueso que poseen y controlan dichas cuentas y estructuras legales como las empresas, fideicomisos y fundaciones.

Los marcos contra el blanqueo de capitales también podrían contribuir a la lucha contra la evasión fiscal por parte de las personas acaudaladas (y, en menor medida, las grandes empresas) al disuadir y castigar a las empresas y los profesionales que faciliten estas actividades. La mejor

forma de hacerlo sería asegurarse de que los delitos fiscales se reconocen entre los delitos subyacentes al blanqueo de capitales, convirtiendo así en un delito el hecho de ayudar a alguien a ocultar dinero procedente de la evasión de impuestos. Sin embargo, la eficacia de estas medidas se ve mermada por la escasa aplicación de las normas contra el blanqueo de capitales, unida a la falta de un sistema eficaz de seguimiento y de sanciones creíbles.

Los marcos contra el blanqueo de capitales, incluyendo la evasión fiscal, están ampliamente desarrollados. El organismo mundial contra el blanqueo de capitales, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), publicó sus últimas recomendaciones en febrero de 2012. Ahora, los países de todo el mundo deben transponer estos marcos a sus legislaciones y cooperar con los países vecinos para hacer que se cumplan. Se necesita presión política para garantizar que se adoptan las medidas esenciales. La revisión de la Directiva contra el blanqueo de capitales en 2013 constituye una de las principales oportunidades en este sentido.

El problema: evasión fiscal, blanqueo de capitales y titularidad oculta

De acuerdo a Tax Justice Network TJN, los países en desarrollo podrían estar perdiendo entre 120.000 y 160.000 millones de dólares anuales de potenciales ingresos fiscales por intereses y otros ingresos generados por la riqueza oculta de sus ciudadanos en el extranjero. Christian Aid ha descubierto que, utilizando los cálculos más conservadores, los países en desarrollo pierden el equivalente de 160.000 millones de USD al año como consecuencia de la *evasión fiscal de las empresas multinacionales* mediante facturaciones falsas y una descarada manipulación de los precios de transferencia. Si esta cantidad se canalizara hacia los países en desarrollo, sin modificar la distribución del gasto presupuestario, sería suficiente para salvar la vida de 1.000 niños al día. De acuerdo con investigaciones recientes de TJN, en las últimas décadas, la evasión fiscal por parte de particulares le ha llevado a acumular entre 21 y 23 billones de USD libres de impuestos en centros extraterritoriales. En torno al 25-30% de esta riqueza (5,3-9,6 billones de USD) proviene de los países en desarrollo.

El blanqueo de capitales es el proceso mediante el cual se oculta el origen del dinero que se ha obtenido de forma ilegal. A diferencia de otros actos delictivos, los ingresos sobre los que se evaden impuestos provienen de una fuente inicialmente legítima, lo que hace que pueda resultar más fácil ocultarlos. Este capital únicamente se vuelve ilegal en un momento posterior, una vez que se evita pagar impuestos sobre él. Para ello, los contribuyentes normalmente ocultan su salario o lo declaran a la baja. Por lo tanto, la evasión de impuestos y el blanqueo de capitales están estrechamente relacionados.

La titularidad oculta contribuye a la evasión fiscal

Mantener en secreto la titularidad y el control de activos fomenta el blanqueo de capitales y facilita la evasión de impuestos. Gran parte del capital sin declarar identificado por TJN está en manos de estructuras legales opacas diseminadas por varios países que se transfieren dinero unas a otras mediante facturas y préstamos falsos. Estas estructuras de titularidad opaca ayudan a ocultar los impuestos evadidos y otros ingresos procedentes de actividades criminales, al ocultar la identidad del contribuyente tras una cortina de secretismo corporativo cada vez que este intenta acceder al sistema bancario. Además, las estructuras legales opacas malogran las iniciativas a favor

de una mayor transparencia, tales como la cooperación internacional mediante el intercambio de información fiscal. Esto hace que resulte difícil identificar con qué país se debería compartir la información, además de ir en detrimento de la utilidad de la información que se comparte.

El mantener en secreto la titularidad permite crear «fondos de ida y vuelta», una práctica que consiste en sacar el dinero fuera del país y después hacerse pasar por inversores extranjeros para volver a introducirlo en el mismo, beneficiándose de esta forma de las ventajas fiscales diseñadas para atraer inversión extranjera directa (IED).

La titularidad oculta facilita la corrupción y el crimen

La transparencia con respecto a la titularidad también contribuiría a hacer frente a la fuga ilícita de capitales, que se calcula que en 2008 costó 859.000 millones de USD a los países en desarrollo. Estos flujos incluyen ingresos procedentes de la corrupción, el crimen y la evasión fiscal. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) calculó que, en 2009, el valor total del blanqueo de capitales ascendió a 2,1 billones de USD, lo que equivale al 3,6% del PIB mundial.

La ONU y la Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (Iniciativa StAR, por sus siglas en inglés) publicaron unos 150 casos de corrupción en los que se habían ocultado los titulares de instrumentos corporativos ya fuera para blanquear capitales o como parte de la estafa original. Global Witness ha elaborado una serie de estudios de caso sobre funcionarios corruptos que blanquean su capital en el extranjero mientras que otros investigadores han descubierto que el África Subsahariana ha sufrido una fuga ilícita de capitales acumulada de 700.000 millones de USD desde 1970. Al lado de esta cifra, la deuda pendiente del continente, 175.000 millones de USD, parece una minucia. La existencia de normas estrictas contra el blanqueo de capitales también podría contribuir a acabar con la corrupción.

La titularidad oculta obstaculiza la rendición de cuentas por violaciones contra el medio ambiente y los derechos humanos

Cuando se produce una violación de los derechos humanos, aquellos afectados por la misma pueden tener dificultades para llevar el caso a los tribunales si no son capaces de identificar la empresa madre o las personas responsables dentro de la cadena de titularidad. Lo mismo sucede en el caso de los delitos contra el medio ambiente.

Los Estados Miembros de la Unión Europea (UE) han liderado los esfuerzos de lucha contra el cambio climático, por ejemplo colaborando con los países con grandes recursos forestales tales como Indonesia para evitar la deforestación y la degradación forestal. Sin embargo, estos esfuerzos pueden verse menoscabados por los servicios proporcionados por jurisdicciones con secretismo vinculadas a la UE donde se emplean estructuras legales opacas para blanquear el dinero generado con la destrucción forestal, las talas ilegales y la evasión y elusión de impuestos en Indonesia. Las empresas fantasma (sociedades que disponen de muy pocos o ningún activo u operaciones pero que se utilizan para realizar transacciones) también se han utilizado de forma abusiva para debilitar el controvertido sistema de comercio de derechos de emisión (ETS, por sus siglas en inglés) de la UE. En 2009, la agencia policial europea Europol calculó que el fraude del impuesto sobre el valor añadido (IVA) relacionado con los créditos de emisión de carbono del ETS europeo costaba a la UE 5.000 millones de EUR en impuestos no recaudados.

Uso de estructuras complejas para burlar los reglamentos financieros

Antes de la crisis financiera, muchos bancos utilizaban estructuras complejas e incluso ilegales para ocultar pérdidas de las que posteriormente tuvieron que hacerse cargo los contribuyentes. El banco Northern Rock del Reino Unido utilizó un instrumento de inversión basado en Guernesey y registrado en nombre de una organización benéfica sin que dicha organización tuviera conocimiento de ello. Si la información sobre los titulares estuviera disponible en línea para su consulta pública, tanto las personas como las organizaciones podrían comprobar si se utiliza su identidad de forma abusiva.

Elusión de impuestos

Una mayor transparencia dentro de las organizaciones y la publicación de los titulares contribuirían a mejorar nuestra comprensión de las prácticas agresivas de planificación y elusión de impuestos que se aprovechan de los vacíos legales existentes cuando se realizan transacciones entre jurisdicciones con legislaciones distintas. Muchas de estas medidas se encuentran en el límite entre la legalidad y la ilegalidad. Un ejemplo claro del impacto de la elusión de impuestos en los países en desarrollo es el estudio de caso de ActionAid sobre el gigante cervecero SABMiller del Reino Unido. ActionAid concluye que, si se pudieran colmar las lagunas fiscales aprovechadas por la empresa cervecera, solamente los ingresos fiscales adicionales procedentes de SABMiller en el continente africano servirían para escolarizar a 250.000 niños.

Cómo se abusa de las empresas, fideicomisos y otros instrumentos

Proveedores de servicios a fideicomisos y empresas

Las empresas fantasma y los titulares ocultos suponen una serie de desafíos que quedan bien ilustrados por los dudosos proveedores de servicios a fideicomisos y empresas (PSFE), que permiten crear empresas, equivalentes a personas jurídicas (por ejemplo, fundaciones) e instrumentos jurídicos como los fideicomisos. En segundo lugar, los PSFE también contribuyen al funcionamiento de estos instrumentos, por ejemplo actuando como fideicomisarios o directivos de la empresa. Además, pueden proporcionar una dirección y un buzón para las empresas y demás estructuras legales.

Es posible que estas funciones sean legítimas, pero, en el marco normativo actual, también son perjudiciales dado que:

1. contribuyen a la opacidad pudiendo incluso inducir a engaño
2. crean empresas fantasma y otros instrumentos opacos en distintas jurisdicciones para beneficiarse de las normas más laxas contra el blanqueo de capitales
3. crean estructuras que evitan que sus titulares rindan cuentas por sus acciones y obligaciones.

Una persona puede abusar de fideicomisos y construcciones legales similares para ocultar que es la/el titular, librándose así de sus obligaciones fiscales y de otro tipo a la vez que mantiene la posibilidad de que el fideicomiso le pueda transferir los ingresos o activos en el futuro. Un fideicomiso normalmente tiene tres componentes: Un fideicomiso normalmente tiene tres componentes: los fideicomitentes, que son los que ponen el dinero; los fideicomisarios, que son los responsables del dinero y lo transfieren al beneficiario o lo utilizan según se les indique; y el beneficiario. El fideicomisario puede transferir el dinero de vuelta al fideicomitente a su discreción, lo que con frecuencia queda recogido en un acuerdo denominado carta de deseos. Por esta razón, el acuerdo no debería tener ningún valor legal hasta que el fideicomitente, el fideicomisario y la carta de deseos relacionada con el fideicomiso se hayan registrado ante las autoridades. Lo mismo sucede con otros instrumentos similares.

Creación y venta de estructuras legales sin la adecuada comprobación del cliente

De acuerdo con la normativa europea, un PSFE puede crear y vender empresas sin diligencia debida porque generalmente esta transacción no alcanza el límite de 15.000 EUR (a partir del cual es obligatorio realizar una serie de comprobaciones). Una investigación de Global Witness sobre el presunto blanqueo de capitales en Kirguistán descubrió que una serie de empresas creadas por un proveedor de servicios de empresas del Reino Unido disponía de directores y testaferros en las Seychelles, Rusia y Panamá. Por tanto, el PSFE británico que registró la empresa no estaba obligado legalmente a realizar ninguna comprobación, dicha responsabilidad quedó en manos de los testaferros. No está claro qué comprobaciones se realizaron de estas empresas y se sabe que no se realizó ninguna comprobación dentro de la UE. El GAFI recomendó que las PSFE fueran una de las instituciones cubiertas, es decir, las organizaciones y profesiones deberían cumplir con *la diligencia debida con respecto al cliente* dentro de las normas contra el blanqueo de capitales.

Las empresas-buzón en jurisdicciones laxas pueden beneficiar a los blanqueadores de capitales

Actualmente se permite a las PSFE establecer y proporcionar direcciones a empresas que no realizan actividades reales en algunas jurisdicciones, algo que pueden emplear para beneficiarse de las leyes existentes en las mismas. Una forma de «arbitraje regulatorio» es la búsqueda de tipos impositivos extremadamente bajos.

Los PSFE también proporcionan una sede a las infames empresas-buzón o empresas-placa, que permiten a las empresas situarse en jurisdicciones con leyes que protegen el secretismo financiero o cuyos requisitos en lo que respecta a la divulgación de los titulares son muy escasos. Esto permite que los blanqueadores de capitales se aprovechen del secretismo y las exiguas normas contra el blanqueo de capitales de estas jurisdicciones. En general, resulta mucho más sencillo actuar así y crear una tapadera si la empresa no necesita realizar operaciones reales.

Los testaferros y las empresas testaférreas sirven para ocultar a los titulares

Es ilegal que los testaferros cobren por utilizar su nombre y figurar como accionistas o directivos en los documentos oficiales, ocultando el nombre de los titulares reales.

El informe de Global Witness, *Grave Secrecy*, muestra cómo este tipo de situaciones frustran las investigaciones al ocultar quién se encuentra realmente tras las empresas y cómo empresas teóricamente supervisadas por testaferros pueden incurrir en actividades altamente sospechosas, como ilustra este caso en el que se trasladaron cientos de millones de dólares procedentes de Kirguistán a través del Reino Unido:

«En resumen, cinco empresas registradas en el Reino Unido compartían tres testaferros en las Seychelles y sus dueños eran rusos que “celebraban” sus reuniones anuales los mismos días y en el mismo lugar de Londres a pesar de que uno de ellos estaba muerto. Tres de las empresas (Mediton, Novelta y Nedox) también se disolvieron el mismo día. Todos estos hechos en su conjunto sugieren que detrás de estas empresas se encuentran la misma persona o personas, cuya identidad permanece oculta. Esta información no sugiere que los proveedores de servicios y testaferros que actuaron como tapadera de los titulares reales de estas cinco empresas hayan hecho nada ilegal. Tampoco demuestra que los titulares reales hayan tenido un comportamiento ilegal...»

Global Witness (2012) *Grave Secrecy*, p.35, traducción propia).

En muchos lugares no es necesario ser una persona real para actuar como directivo de una empresa, papel que puede desempeñar otra empresa (*las empresas testaférreas*). Al permitir que los testaferros y las empresas se registren como directores de empresas, los países aceptan información sobre los titulares legales de dicha empresa que no se corresponde necesariamente con los titulares reales de la misma.

Titularidad: identificación y publicación

Cuando se establece una relación comercial siempre debería verificarse la identidad de los titulares

Las normas contra el blanqueo de capitales establecen obligaciones legales para los profesionales y las empresas de sectores que realizan grandes transacciones financieras. Estos profesionales y empresas, conocidos como «instituciones cubiertas», están obligados a mantenerse alerta ante situaciones sospechosas de blanqueo de capitales y denunciarlas. Las normas contra el blanqueo de capitales hacen que sea más difícil para las personas cruzar fronteras con grandes cantidades de capitales. De las 70 jurisdicciones analizadas (el informe principal compara las normas de 70 jurisdicciones incluidas en el proyecto de mapeo de secretismo financiero de TJN), 52 hacen un seguimiento de los flujos monetarios transnacionales y otros instrumentos, pero 18 no disponen de dichos requisitos. Entre ellos se encuentran algunos de los principales paraísos fiscales, como Luxemburgo, Suiza o Mauricio.

Si las instituciones cubiertas sospechan que el dinero se ha adquirido de forma ilegal, deben rechazar el negocio y denunciarlo, normalmente a través de un Informe sobre Actividades Sospechosas (IAS). En 69 de las 70 jurisdicciones estudiadas se requiere a los bancos por medio de una ley o dentro de los reglamentos existentes que informen dentro de las IAS de las transacciones sospechosas o insólitas a las autoridades designadas. Dado que las normas contra el blanqueo de capitales hacen más difícil que los bancos puedan aceptar efectivo o depósitos procedentes de individuos sospechosos, los blanqueadores de capital crean empresas fantasma y otras estructuras para abrir cuentas bancarias a nombre de estos instrumentos en lugar de emplear su nombre real.

A nivel de la Unión Europea, las normas de diligencia debida con respecto al cliente deben mejorarse para que no puedan ser burladas por instrumentos (o conjuntos de instrumentos) de propiedad opaca tales como empresas, fundaciones y fideicomisos. Un enfoque basado en riesgos, como el propuesto por el GAFI, permite concentrarse en aquellas situaciones más proclives al blanqueo de capitales. Sin embargo, la UE no ha transpuesto adecuadamente el enfoque basado en riesgos, dejando abiertas muchas escapatorias. Las normas actuales de la Unión Europea hacen que sólo tenga que verificarse la identidad de los titulares en

casos de alto riesgo. Esto no tiene sentido, porque el mero hecho de que resulte difícil o poco convincente encontrar información sobre los titulares es un indicador claro de riesgo. Si siempre se requiriera que las instituciones cubiertas verificaran la identidad de los titulares como parte de la diligencia debida con respecto al cliente, los evasores fiscales tendrían dificultades para acceder a sistemas bancarios «seguros» dentro de la UE, independientemente de las leyes sobre secretismo existentes en el paraíso fiscal a través del cual estuvieran canalizando el dinero ilícito.

Requisitos de revelación de información para las empresas

Actualmente hay muy pocos países que lleven un registro adecuado de las personas que ejercen el control y la titularidad de las estructuras legales. Todavía es más escaso el número de países que publican esta información, lo que hace que la mayor parte de las jurisdicciones dejen la puerta completamente abierta a la evasión fiscal y el blanqueo de capitales. En primer lugar, los gobiernos no deberían limitarse a confiar en las instituciones cubiertas para recopilar información sobre los titulares dado que facilitan enormemente que los infractores se les escapen de las manos. En segundo lugar, las complejas cadenas de instrumentos opacos no sólo ayudan a burlar la diligencia debida con respecto al cliente cuando se abre una cuenta bancaria, también se emplean para engatusar a las autoridades judiciales y policiales, frustrando las acciones judiciales y los esfuerzos por recuperar los activos. Si la información se recopilara en un registro gubernamental, sería posible encontrarla de forma mucho más sencilla y eficiente. Los registros deberían publicarse en línea y ser de acceso público.

Requisitos de revelación de información para instrumentos jurídicos

En lo que respecta al registro de instrumentos jurídicos, como los fideicomisos, el secretismo es todavía mayor, dado que muchas jurisdicciones no exigen su registro. Los legisladores deberían exigir cuanto menos que los fideicomisos se registren en un organismo central. Los fiduciarios también deberían enviar al registro documentos relacionados con los instrumentos jurídicos para que estos puedan entrar en vigor. Debe proporcionarse al registro información sobre todos los participantes y actualizarse cada año. El registro sería responsable de verificar la información y aplicar sanciones cuando esta no sea suficientemente precisa o no cumpla con los requisitos. Por otra parte, el informe de TJN-CCFD *Bank account registries in selected countries* descubrió que al menos cinco países disponen de registros

de cuentas corrientes gestionados por sus autoridades fiscales. Esta medida también sería útil para luchar contra el blanqueo de capitales de forma más general.

Requisitos de contabilidad para los fideicomisos y otros instrumentos

Muchos países disponen de requisitos de contabilidad para los fideicomisos pero estos suelen estar plagados de lagunas. La más común es que si los fideicomisos no deben registrarse es casi imposible comprobar si están cumpliendo con dichos requisitos. Es importante solicitar información sobre los que reciben los pagos porque, de no hacerlo, el titular real puede burlar dicho requisito ocultando los pagos que recibe como si fueran desembolsos por servicios prestados al fideicomiso, tales como servicios de consultoría.

El informe completo estudia las normas sobre la transparencia de la propiedad y gestión en 70 jurisdicciones empleando los datos recopilados para el mapeo de TJN sobre secretismo financiero. Los resultados indican que la mayor parte de las jurisdicciones deberían introducir cambios para cumplir con las normas mundiales contra el blanqueo de capitales. Si las economías desarrolladas a las que llegan cantidades enormes de dinero sucio no toman medidas, la evasión fiscal continuará drenando los presupuestos nacionales e impidiendo el desarrollo, lo que tendrá consecuencias devastadoras para las personas más pobres del mundo.

Los delitos fiscales extranjeros y nacionales deberían ser reconocidos como un delito subyacente al blanqueo de capitales

Además de la falta de información sobre los titulares, otro de los problemas es la impunidad con que operan los evasores fiscales (y las personas que les facilitan su trabajo). Esto se ve agravado por la incapacidad parcial o total de varias jurisdicciones de incluir los delitos fiscales nacionales y extranjeros en sus marcos legales contra el blanqueo de capitales. La mayor parte de las jurisdicciones consideran que se ha producido un caso de blanqueo de capitales cuando se demuestra que el dinero que alguien ayudó a invertir o transferir provenía total o parcialmente de un *delito subyacente al blanqueo de capitales*. Un delito subyacente es un delito que, a nivel práctico o legal, constituye un componente esencial de otro delito. Si

un abogado ayuda a alguien a crear una empresa sabiendo que la utilizará para ocultar los ingresos de alguna actividad que en dicha jurisdicción constituye un delito subyacente, la actividad legítima de crear dicha empresa se convierte en blanqueo de capitales. A día de hoy, la mayor parte de las listas de los países de delitos subyacentes al blanqueo de capitales incluyen el tráfico de drogas, el crimen organizado, el tráfico de armas y las actividades terroristas. En muchos países se tienen en cuenta todos los delitos o todos los delitos graves. Lo que es más, en algunas jurisdicciones se puede incoar un proceso si no se puede demostrar que el dinero se ha obtenido legalmente. En la UE, las normas contra el blanqueo de capitales exigen que los países consideren los delitos que tienen lugar en el extranjero, pero sólo en los casos en que dichos delitos también estén reconocidos en la legislación nacional como delitos graves (es decir, uno con una sentencia máxima de más de un año o una mínima de más de seis meses). Esto se denomina doble tipicidad. Uno de los problemas que esto conlleva es que en algunos Estados Miembros incluso las infracciones fiscales a gran escala sólo se consideran delitos menores o infracciones civiles. Por lo tanto, el primer paso para algunas jurisdicciones dentro y fuera de la UE consiste en reconocer la evasión fiscal como un delito o ampliar el número de delitos fiscales que se consideran graves. Dentro de la UE, el tráfico de drogas, el terrorismo y la corrupción se consideran automáticamente delitos subyacentes al blanqueo de capitales independientemente de las sentencias que impliquen; este enfoque debería aplicarse también a los delitos fiscales.

En 2012, el GAFI recomendó que los delitos fiscales se convirtieran en un delito subyacente al blanqueo de capitales. Esto hizo que Singapur, uno de los principales centros financieros mundiales, reafirmara su compromiso de que los delitos extranjeros y fiscales se convirtieran en un delito subyacente, algo que entrará en vigor en 2013. Reconocer la evasión fiscal como un delito subyacente supone que una jurisdicción la tenga que considerar como parte de su diligencia debida, así como en la cooperación y en la aplicación de las normas relacionadas con el blanqueo de capitales. La transposición de las recomendaciones del GAFI representa una oportunidad para asegurarse de que no sólo se responsabiliza a las personas y empresas que evaden impuestos ilegalmente sino también a los profesionales que les facilitan hacerlo.

Por qué es esencial una definición más estricta de delitos fiscales

Las recomendaciones del GAFI no definen los «delitos fiscales», un concepto que varía bastante en función de la jurisdicción.

Esto puede suponer un obstáculo para la cooperación transfronteriza y derivar en que algunos tipos de delitos fiscales queden impunes.

Al transponer las normas del GAFI en su legislación, los gobiernos deben definir los delitos fiscales para que incluyan todos los casos en que se pagan menos impuestos deliberadamente, incluyendo los impuestos directos e indirectos. Véase recomendaciones).

Puesta en práctica de las normas contra el blanqueo de capitales

Las normas existentes contra el blanqueo de capitales no se están aplicando con suficiente firmeza. El capital congelado en distintas jurisdicciones como consecuencia de las medidas contra el blanqueo de capitales sigue siendo muy poco significativo en comparación con los 2,1 billones de USD que la ONUDD calcula que se blanquearon en 2009 o los 859.000 millones de USD de flujos ilícitos que salieron de los países en desarrollo en 2008. Las evaluaciones mutuas que realiza el GAFI no tienen suficientemente en cuenta la puesta en práctica y los resultados y se concentran en exceso en los aspectos legislativos. Los resultados de las evaluaciones también parecen sesgados desde el punto de vista político.

Otro problema es que los procesamientos por blanqueo de capitales no se producen con suficiente regularidad y las sanciones no son suficientemente duras como para tener un efecto disuasorio. Por ejemplo, recientemente se multó con 340 millones de USD a Standard Chartered por ocultar transacciones ilegales con Irán que incumplían las sanciones en vigor, una cantidad irrisoria en comparación con el volumen de las transacciones realizadas por el banco, que ascendió a 250.000 millones de USD.

Eliminar los obstáculos a la cooperación internacional

Las nuevas normas del GAFI aspiran a promover la cooperación internacional, algo esencial a la hora de hacer frente al blanqueo de capitales y la evasión fiscal. Actualmente muchas jurisdicciones cooperan menos en delitos fiscales que en otros aspectos y los requisitos de doble tipicidad constituyen un obstáculo considerable para la cooperación contra el blanqueo de capitales. Algunos países como Luxemburgo también deberían evitar la existencia de excepciones a la cooperación contra el blanqueo de capitales

en lo que respecta a los delitos fiscales.

Secretismo bancario, protección de datos y observancia dentro de un grupo de empresas

En algunas jurisdicciones, las leyes de secretismo bancario impiden que se comparta información sobre evasión fiscal y otras formas de blanqueo de capitales con otras jurisdicciones. Las últimas recomendaciones del GAFI establecen que los países deberían: «[...] no negarse a responder a una solicitud de asistencia jurídica mutua alegando que las leyes requieren a las instituciones financieras que preserven el secretismo y la confidencialidad».

La UE ha avanzado significativamente en este sentido con el borrador del acuerdo UE-Liechtenstein contra el fraude fiscal. La sección sobre cooperación administrativa en materia fiscal requerirá que las solicitudes de información no se puedan rechazar simplemente porque la información esté en manos de un banco o un instrumento anónimo de inversión.

Asimismo, las leyes de protección de datos a veces prohíben el intercambio de información sobre clientes a nivel transnacional dentro de un banco multinacional. Las leyes de protección de datos deberían modificarse para que se pueda compartir dentro de las multinacionales la información necesaria para hacer comprobaciones relacionadas con el blanqueo de capitales. Debe supervisarse el cumplimiento de las normas contra el blanqueo de capitales por parte de las instituciones públicas, tal y como se desprende del caso del Banco Europeo de Inversiones y la Corporación de Desarrollo de la Commonwealth (Commonwealth Development Corporation) (véase informe completo).

¿Quién se beneficia realmente de la economía del blanqueo de capitales y la evasión fiscal?

Cuando se regula a la ligera y se acepta que «todo vale» con tal de atraer financiación y clientes puede beneficiarse al sector financiero y atraer dinero a la economía, aunque generalmente para beneficio de unos pocos. Sin embargo, esta no es una forma sostenible de promover el crecimiento: genera poco empleo y puede dar lugar a situaciones económicas desestabilizadoras que se escapen al control del gobierno.

Los evasores fiscales de los países en desarrollo se concentran en los bancos de los Estados Miembros de la UE y otros países desarrollados porque consideran que son el lugar más seguro para invertir. Al mismo

tiempo, muchos países han desarrollado activamente políticas fiscales competitivas basadas en el «empobrecimiento del vecino» con el fin de atraer capital ilícito del extranjero para hacer crecer sus sectores financieros. En EEUU, es legal gestionar los ingresos de algunos delitos cometidos en el extranjero.

Los beneficios económicos de convertirse en un paraíso fiscal es probable que sean pocos, e incluso negativos. El informe de 2012 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) *World Investment Report* demuestra que los países que se establecen como paraísos fiscales apenas se benefician de la IED que atraen. En el caso de los paraísos fiscales de menor tamaño los beneficios están todavía menos claros, dado que ser un mero destino electrónico o nominal genera poco empleo, capacidades o ingresos.

Asimismo, convertirse en un centro de blanqueo de capitales conlleva sus riesgos. Fomenta una supervisión insuficiente y contribuye a fomentar la ignorancia, es decir, se pierde la integridad, lo que con frecuencia deriva en crisis bancarias, que pueden llegar a hacer que el personal de un banco lo defraude hasta hundirlo en la bancarrota. Los reglamentos financieros laxos, la manipulación de las cadenas transnacionales de estructuras legales y la evasión fiscal representaron un papel importante en la crisis financiera. Una de las principales razones por las que se permitió y se permite esto no es porque beneficie a la población en general, sino porque beneficia a un pequeño grupo con poderosos intereses políticos.

Procesos políticos y oportunidades para hacer frente a los titulares ocultos y el blanqueo de capitales relacionado con los impuestos

La transposición de las normas del GAFI contra el blanqueo de capitales constituye la mayor oportunidad política dado que está produciéndose en 180 jurisdicciones del mundo. Pero las normas del GAFI no son vinculantes y dejan mucho margen a la interpretación por lo que se necesita una

gran presión pública para garantizar que son eficaces. La transposición del GAFI proporciona una «oportunidad de cambio», al generar presión internacional sobre aquellos países que están más rezagados con respecto a las normas. También contribuye a generar una cierta inercia conforme los países comprueban los beneficios resultantes de ver cómo sus buenas prácticas se replican en otros estados y esto ayuda a mitigar las preocupaciones sobre cualquier posible desventaja competitiva que pudiera resultar de poner en práctica unas normas estrictas.

Lo que suceda en la UE es crucial

- **Dentro de la UE, el Directorado General de Mercado Interior y Servicios (DG MARKT) está a cargo de redactar una nueva propuesta de directiva para comienzos de 2013.** En un primer momento, se alcanzará un acuerdo sobre la misma con cada director de departamento de la Comisión, quienes también darán su opinión sobre el borrador, antes de debatirla en el Parlamento Europeo y los Estados Miembros. Estas son las normas mínimas y los Estados Miembros pueden ser más ambiciosos.
- **En varias declaraciones, el Parlamento Europeo expresó un deseo claro de una mayor transparencia y normas más estrictas. Una de ellas tiene fecha de abril de 2012:**

«El refuerzo de la regulación y la transparencia en lo que se refiere a los registros de empresas y los registros de fideicomisos es una condición previa para luchar contra la elusión de impuestos».

- **Una directiva ambiciosa de la UE tendría implicaciones claras para los paraísos fiscales fuera de la Unión,** incluyendo las tres dependencias de la Corona del Reino Unido (que incluyen Jersey) y los 14 territorios de ultramar, que incluyen las Islas Vírgenes británicas y las Islas Caimán. Estas jurisdicciones son piezas clave del blanqueo de capitales y la evasión y elusión de impuestos a escala mundial. La idea de que el Reino Unido no ejerce ningún control sobre ellas es incierta, dado que la OCDE descubrió que:

«Desde una perspectiva constitucional, el Reino Unido dispone de un poder ilimitado para legislar sobre los territorios de ultramar...El Reino Unido afirmó que

si consultaba a dichas regiones en lugar de legislar directamente era por una cuestión de buena práctica política y administrativa».

- **La próxima revisión de estos territorios debería considerar la armonización de sus normas contra el blanqueo de capitales, sus reglamentos financieros y sus normas de contabilidad para alinearlas con las del Reino Unido.**
- Asimismo, se espera que **los tres miembros del Espacio Económico Europeo, incluyendo Noruega, Liechtenstein e Islandia, transpongan los reglamentos del mercado interno de la UE tales como la directiva contra el blanqueo de capitales.** La Directiva sobre fiscalidad del ahorro ha demostrado la presión que puede ejercer la UE sobre terceros países con los que mantiene lazos estrechos (tales como Suiza, San Marino y Andorra) para que mejoren sus normas.

Los bancos respaldan la existencia de registros públicos sobre titulares como parte de la directiva contra el blanqueo de capitales

La Federación Bancaria Europea, que representa a unos 5.000 bancos europeos, apoya la idea de crear registros gubernamentales con información sobre los titulares (al menos para las empresas).

Otras oportunidades

Revisión de normas sobre el blanqueo de capitales en EEUU y apoyo ejecutivo para la transparencia sobre la titularidad: El 12 de noviembre de 2012 la administración de EEUU anunció que llevaría a cabo una revisión completa de las normas estadounidenses contra el blanqueo de capitales.

G20: En 2010, el Grupo de Trabajo contra la Corrupción del G20 se comprometió a mejorar las normas contra el blanqueo de capitales, proteger a quienes realicen denuncias y a firmar el Convenio de la ONU contra la Corrupción.

Convenio de la ONU contra la Corrupción: Mientras que el GAFI únicamente puede realizar recomendaciones, el Convenio de la ONU contra la Corrupción tiene valor de ley internacional. Obliga a los países a que exijan a las instituciones financieras que identifiquen a los titulares.

Countries that aim to attract illicit inflows, or turn a blind eye to them, are undermining development by leaving their financial systems wide open to tax evaded income and other laundered money from the global south. These inflows of dirty money mainly benefit a small interest group, and are almost certainly detrimental to the broader public interest in these countries. Lax financial regulation, manipulation of chains of legal structures, and tax evasion have all played a significant role in the financial crisis. The effect of the crisis is still being felt in many of the destination tax havens of the developed world and the power of these interest groups is a major reason why this problem escalated and has not been satisfactorily addressed.

La evasión fiscal ya ha costado billones de dólares a los países en desarrollo y ha sumido a muchos en un círculo vicioso de deuda. Revelar la titularidad oculta y las personas que controlan las cuentas corrientes, los fideicomisos y las empresas sería un paso muy importante para hacer frente a la evasión fiscal y permitir que las arcas públicas puedan recuperar los impuestos procedentes de la riqueza oculta en jurisdicciones extraterritoriales. La transparencia sobre los titulares acabaría con todo aquello que hace que la evasión fiscal y muchos otros delitos sean posibles y rentables.

Sin embargo, revelar los titulares no es algo infalible: es una parte esencial del paquete de medidas necesario para reducir la evasión fiscal a nivel mundial. Hay otras dos medidas que cada vez ganan más fuerza: la información por país y el intercambio automático de información; no obstante, la existencia de estructuras legales opacas y la titularidad oculta pueden minar el intercambio de información.

La transposición de las nuevas normas del GAFI es una oportunidad que no puede dejarse pasar. Se trata de una ocasión para regular la industria de planificación fiscal y disuadir a los individuos que evaden impuestos. La revelación e identificación de los titulares y la tipificación de los delitos fiscales como delito subyacente al blanqueo de capitales deben figurar dentro de leyes concretas que se apliquen y cumplan a rajatabla.

Recommendations

Garantizar la publicación completa de titulares y evitar que se utilicen indebidamente las estructuras legales

Registrar todas las estructuras legales y la información sobre sus titulares. Debe recopilarse información sobre todos los tipos de estructuras legales que deberá ser verificada por las autoridades nacionales como condición para establecer la estructura en dicha jurisdicción. En el caso de estructuras legales como los fideicomisos y fundaciones, estas deberían tener que registrarse en todo país donde exista una cuenta bancaria a su nombre. Los nombres de los fiduciarios y fideicomitentes también debería hacerse público. Esto es especialmente importante para las estructuras discrecionales sin un titular predeterminado.

Publicar en línea y de forma gratuita todos los registros sobre la titularidad del instrumento legal y su control. La información debe ser pública, gratuita, estar en línea, estar etiquetada electrónicamente y poder ser objeto de búsquedas.

Asegurarse de incluir en las definiciones de titularidad tanto a los titulares como a las personas que ejercen el control. A efectos fiscales, es esencial saber qué contribuyente recibirá los ingresos o bienes para poder gravarlos adecuadamente. Para la lucha contra el blanqueo de capitales es importante saber quién ejerce el control. Identificar únicamente al titular o a la persona que ejerce el control no basta.

Podría hacerse una excepción a la hora de identificar a los titulares de acciones que se comercian en una bolsa reputada o de empresas estatales. Sin embargo, los directores pueden estar evadiendo impuestos o blanqueando capitales por lo que deberían identificarse los directores de las filiales relevantes. Para las filiales de las empresas multinacionales que pueden ser parte de una cadena de empresas es importante establecer la empresa madre directa y también la principal.

Debería exigirse a las estructuras legales como los fideicomisos y fundaciones que publiquen sus cuentas en cada país donde tengan un fideicomisario o cuenta corriente. Esto es especialmente importante para los fideicomisos y fundaciones discrecionales. Las cuentas deberían indicar todas las personas que reciben los pagos. Esto debería aplicarse a todos los fideicomisos que o bien dispongan de más de 100.000 EUR en activos o cuyos pagos anuales agregados asciendan o superen los 15.000 EUR.

Introducir requisitos de sustancia: las empresas que no dispongan de una cantidad significativa de personal o de ventas en un país deberían ser obligadas a cerrar. Para evitar el uso de una presencia jurídica artificial en las jurisdicciones laxas con el objetivo de sortear las normas

de blanqueo de capitales, deberían tomarse medidas para cerrar las empresas que no disponen de personal o ventas en un país en concreto. Los países deberían plantearse medidas para evitar el comercio a través de instrumentos en otros países y exigir que el comercio y las transacciones se realicen directamente entre empresas o filiales que cumplan con dichos requisitos de sustancia. Las sociedades de cartera deberían basarse en países donde una de sus filiales tenga una presencia económica sustancial.

Publicación de las direcciones comerciales. Como mínimo debería publicarse el lugar real en que se realizan los negocios, dado que es un indicador del riesgo de blanqueo de capitales, además de ser útil para la aplicación de la ley y la recuperación de activos robados.

A falta de registros públicos debería exigirse a los testaferros que siempre recopilen los detalles de los titulares. Los PSFE deberían disponer de licencias y exigirles que mantuvieran un registro con información sobre los titulares. Idealmente, esta información debería introducirse en un registro público y divulgarse. La información debería ser objeto de comprobaciones al azar para garantizar que se cumple con este requisito y, en caso de incumplimiento, debería retirárseles la licencia independientemente de si se ha producido un blanqueo de capitales como resultado de su negligencia.

Además, los testaferros (ya sean accionistas o directivos) siempre deberían ser identificados como tales al registrar la empresa y en otros documentos oficiales dado que son un indicador clave del riesgo de blanqueo de capitales. Deberían imponerse sanciones por no declarar que se es un testaferro. Esto evitaría, no sólo que los testaferros se hagan pasar por los verdaderos titulares, sino que además dificultaría en gran medida que alguien proporcionara servicios como testaferro o a escala industrial a cientos de empresas. Los directivos que sean testaferros deben responsabilizarse por las acciones de su empresa al igual que todos los demás directivos. Los directores corporativos, sean testaferros o no, deben responsabilizarse cuando no adopten las medidas adecuadas para evitar el blanqueo de capitales.

No debería permitirse la existencia de empresas testaférreas. Para realizar las funciones de supervisión que garantizan una buena gobernanza corporativa se necesita una persona real y no un instrumento construido legalmente.

Los gobiernos deberían plantearse limitar el número de circunstancias en que se permiten las empresas testaférreas. De no hacerse así, se les debería exigir responsabilidades por las actividades de sus empresas.

Introducir normas eficaces de diligencia debida

Asegurarse de la verificación de los titulares por parte de las instituciones cubiertas Las instituciones cubiertas siempre deben verificar la identidad de los titulares antes de adoptar una decisión sobre el grado de diligencia debida requerido. Cuando no se pueda verificar el titular debe rechazarse el negocio e informar a las autoridades.

Los requisitos de diligencia debida deben mantenerse para toda la duración de la relación comercial y no ser algo puntual

Convertir los delitos fiscales en un delito subyacente

Los delitos fiscales extranjeros y nacionales deberían convertirse en delito subyacente al blanqueo de capitales

Los delitos fiscales deberían enmarcarse de tal forma que incluyan cualquier intento deliberado por parte de un contribuyente de pagar menos de lo que legalmente le corresponde. Esto debería aplicarse a los impuestos directos e indirectos. La siguiente definición de Tax Research UK sería particularmente difícil de evitar:

«Cualquier acto deliberado que resulte en el impago de impuestos por una actividad económica cuya sustancia tenga lugar en una jurisdicción contraria a la legislación de la jurisdicción en donde se produce o se registra dicha actividad económica o que resulte en el impago de impuestos en contra de las leyes de la jurisdicción en que se generan los beneficios de dicho acontecimiento».

A falta de doble tipicidad, las jurisdicciones deberán cooperar en materia fiscal. Por ejemplo, la jurisdicción A cooperará con la jurisdicción B para hacer frente a los delitos fiscales que se produjeron en la jurisdicción B y que se blanquean a través de la jurisdicción A incluso si dicha jurisdicción no reconoce dichos delitos en la ley nacional. Como mínimo, las jurisdicciones deben incluir delitos que sean bastante similares en su interpretación a la doble tipicidad.

Asegurar un cumplimiento, aplicación y cooperación eficaces

Se necesitan sanciones más duras que tengan un impacto sobre el análisis coste-beneficio de las instituciones cubiertas. Debería considerarse la posibilidad de revocar la licencia de aquellas instituciones que estén gravemente implicadas en el blanqueo de capitales. Asimismo, debería procesarse a las personas implicadas.

Los reguladores deberían estudiar los casos individuales y realizar comprobaciones secretas al azar, además de estudiar los procedimientos de observancia generales de los distintos actores. Debe prestarse más atención a los contables, abogados y proveedores de servicios a fideicomisos y empresas.

Las jurisdicciones deberían detectar activamente los delitos extranjeros, compartir información de forma espontánea y cooperar cuando se les solicite ayuda.

Mejorar las evaluaciones mutuas del GAFI. La recomendación 24, relacionada con la transparencia y los titulares de las personas jurídicas (empresas) y la recomendación 25, que abarca la transparencia y los titulares de los instrumentos jurídicos (por ejemplo, los fideicomisos) deberían ser los principales criterios de evaluación. Por otro lado, deberían realizarse revisiones por pares en las que colaboren otros países para que los países evaluados rindan cuentas por sus operaciones internacionales. Para cada uno de los criterios de evaluación mutua debería considerarse de forma independiente los marcos jurídicos, la puesta en práctica y la eficacia.

Asegurar la supervisión de organizaciones multilaterales. L. Las organizaciones multilaterales, especialmente los bancos públicos, suponen el mismo riesgo de blanqueo de capitales que las demás instituciones financieras. Debería existir un regulador independiente para controlar que cumplen con las normas.

Recopilación y publicación de estadísticas

Hacer pública información desglosada y detallada sobre el blanqueo de capitales Las autoridades deberían mantener y publicar registros desglosados sobre actividades sospechosas, señalando que muchas están relacionadas con, inter alia: delitos fiscales, corrupción, crimen organizado y financiación terrorista. Lo mismo debería aplicarse al capital confiscado, incluyendo aquel que se haya devuelto a otras jurisdicciones. Deberían identificarse los delitos nacionales y nacionales para permitir una mejor clasificación.

Publicar información oficial detallada y desglosada sobre flujos y acciones transfronterizas. A nivel macro, los países y las instituciones financieras internacionales deberían registrar y publicar más información sobre los flujos transfronterizos y los depósitos bancarios y no bancarios.

Los bancos deberían describir las medidas que aplican para cumplir con las normas contra el blanqueo de capitales en sus informes anuales y proporcionar indicadores detallados, incluyendo el número de IAS que han elaborado, el número de clientes políticamente expuestos y la cantidad de activos congelados (desglosados por tipo de delito subyacente).

Eurodad

Eurodad (la Red Europea sobre Deuda y Desarrollo) es una red de 49 organizaciones no gubernamentales de 19 países europeos que trabajan juntas en temas relacionados con la deuda, la financiación al desarrollo y la reducción de la pobreza. La red Eurodad ofrece una plataforma para explorar diferentes cuestiones, recopilar información e ideas y llevar a cabo acciones colectivas de incidencia política.

Visite nuestra web y suscríbese al boletín informativo gratuito de EURODAD, *Development Finance Watch*:

www.eurodad.org

Contact

Eurodad

Rue d'Edimbourg, 18-26.
Bruselas 1050,
Bélgica

Tel: +32 (0) 2 894 4640
Fax: +32 (0) 2 791 98 09
www.eurodad.org
[www.facebook.com/
Eurodad](https://www.facebook.com/Eurodad)
twitter.com/eurodad



Este resumen ha sido financiado por Norad, a través de AFRODAD. El contenido de este resumen no necesariamente refleja la opinión de Norad o de AFRODAD