



Niels Johannesen
University of Copenhagen

La evasión fiscal con cuentas en paraísos fiscales: repaso de los estudios empíricos y temas de investigación futura

En este documento repaso brevemente los datos empíricos sobre evasión fiscal en paraísos fiscales. Si bien es cierto que, debido al secreto institucionalizado, no es fácil investigar el mundo de los paraísos fiscales con datos empíricos, en los últimos años los investigadores han creado un significativo corpus de «pruebas de lo invisible» (Slemrod y Weber, 2011), a menudo gracias a un uso creativo de fuentes de información no habituales.

En primer lugar, planteo las cifras que se manejan sobre el patrimonio financiero privado localizado en paraísos fiscales. A continuación, paso a los aspectos distributivos: cómo se distribuye el patrimonio de los paraísos fiscales por países y por segmentos de población dentro de esos países. Finalmente, resumo los estudios que analizan la eficacia de los instrumentos institucionales pensados para la tributación de los activos en paraísos fiscales: acciones jurídicas contra los bancos de los paraísos fiscales, intercambio de información con los paraísos fiscales, protección de los denunciantes y amnistías fiscales.

¿Cuánto patrimonio tienen los hogares en paraísos fiscales?

Antes de ahondar en el análisis de la evasión fiscal a paraísos fiscales, lo natural es cuantificar la magnitud del problema: ¿cuánto patrimonio financiero tienen las personas físicas en paraísos fiscales?

La cuestión es compleja, dado que las estadísticas de los centros financieros de los paraísos fiscales suelen ser muy limitadas, pero recientemente se ha desarrollado un método que ofrece una respuesta convincente (Zucman, 2013). Este

método aprovecha que los activos en cuentas secretas en el extranjero dejan rastro en las estadísticas de inversión internacional en forma de brecha global entre activos y pasivos: si un evasor de impuestos francés posee valores estadounidenses a través de una cuenta secreta en Suiza, Estados Unidos registra un pasivo extranjero, pero ningún país registra un activo extranjero. El estudio concluye que el patrimonio personal en cuentas de paraísos fiscales asciende a unos 6 billones de dólares estadounidenses, aproximadamente un 8% de la riqueza financiera de los hogares a nivel mundial.

¿Quién tiene dinero en paraísos fiscales?

Los datos macro sobre inversión extranjera no dicen nada sobre qué segmentos de la población tiene dinero en paraísos fiscales; esa cuestión solo puede abordarse con datos micro. Alstadsæter *et al.* (2017) han recopilado esos datos micro en Dinamarca, Noruega y Suecia por medio de distintas fuentes: las filtraciones de datos de clientes del banco suizo HSBC Switzerland (*Swiss Leaks*) y el proveedor de servicios corporativos panameño Mossack Fonseca (papeles de Panamá), además de la información conseguida con los programas de declaración voluntaria. Al cruzar estos datos micro con los registros fiscales sobre el patrimonio de la población, el estudio puede hacer una estimación de la distribución de los activos en paraísos fiscales por grupos de riqueza.

El gráfico ilustra la concentración extrema de patrimonio en paraísos fiscales en los datos micro escandinavos. Tanto por los clientes de HSBC Switzerland como por la declaración voluntaria de activos en paraísos fiscales, se ve

que en torno al 50% pertenece al 0,01% más rico de la distribución del patrimonio y en torno al 80% pertenece al 0,1% más rico. Para poder comparar, fijémosnos que la línea de puntos representa la distribución del patrimonio (mayoritariamente nacional) según las declaraciones de impuestos: en torno al 5% pertenece al 0,01% más rico y en torno al 10%, al 0,1% más rico. Una reciente publicación colombiana demuestra asimismo una fuerte concentración del patrimonio en los paraísos fiscales con datos de declaraciones voluntarias (Avila y Londoño-Vélez, 2018).

Por otro lado, la concentración de activos en paraísos fiscales entre los más ricos tiene implicaciones para la desigualdad: bajo supuestos plausibles, la cuota de patrimonio del 0,01% más rico aumenta cerca de un cuarto cuando se tienen en cuenta las cuentas no declaradas en paraísos fiscales. También tiene implicaciones para la distribución de la evasión fiscal: mientras que las inspecciones fiscales aleatorias no dan muestras de un fuerte gradiente de riqueza en la evasión, la cantidad y la distribución de los activos en paraísos fiscales sugiere que las tasas de evasión se sitúan en torno a 10 veces más para los más ricos que para la media nacional.

A partir de estadísticas económicas a nivel macro, Alstadsæter *et al.* (2018) documentan una variación significativa por país en la riqueza en paraísos fiscales. Los patrones sugieren que una fracción significativa de la riqueza mundial en paraísos fiscales no guarda relación alguna con la evasión fiscal, particularmente en el contexto de los países en desarrollo. Por ejemplo, los

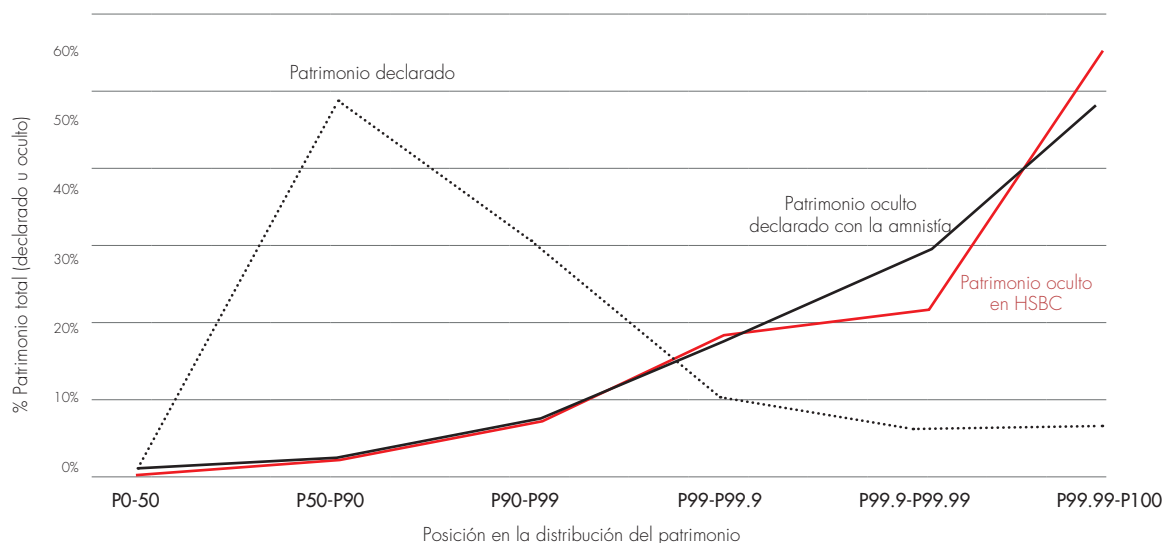
bancos de los paraísos fiscales pueden servir para vadear los controles de capitales durante una crisis de circulante, como sugieren los niveles de riqueza excepcionalmente altos que se observan en paraísos fiscales de Argentina; también sirven para blanquear los ingresos salidos de la corrupción en industrias extractivas, como sugieren los altos niveles de riqueza en paraísos fiscales de Rusia y Venezuela. Esto último coincide con los datos empíricos que reflejan que la explosión de precios de los productos básicos redundaba en un significativo aumento de la riqueza en paraísos fiscales de los países ricos en recursos, pero con instituciones democráticas débiles (Andersen *et al.*, 2017).

¿Funcionan las medidas de aplicación existentes?

En los últimos diez años se han multiplicado las iniciativas políticas en materia de evasión fiscal a paraísos fiscales, como refleja Hebous en su contribución. Mientras que las primeras medidas de aplicación parece que solo se tradujeron en un pequeño incremento del cumplimiento fiscal, valorar los efectos de las iniciativas más recientes a partir del intercambio de información automático sigue siendo uno de los temas pendientes más importantes para la investigación futura.

Johannesen *et al.* (2018) ofrecen la primera prueba directa de los efectos del cumplimiento de las políticas coercitivas introducidas en 2008-2009: las demandas

Gráfico 1: Distribución del patrimonio: declarado y oculto



Notas: El gráfico muestra la distribución del patrimonio en Escandinavia, sin incluir el patrimonio en paraísos fiscales (línea discontinua); la distribución del patrimonio en HSBC Switzerland, revelada por Swiss Leaks (línea roja), y la distribución del patrimonio en paraísos fiscales de los que se acogieron a la amnistía fiscal (línea negra).

contra los bancos suizos, los tratados de intercambio de información con paraísos fiscales y la amnistía fiscal, con penas reducidas para la declaración voluntaria de los activos en paraísos fiscales. Los datos administrativos estadounidenses arrojan que, a raíz de las iniciativas para fomentar el cumplimiento, casi 100.000 contribuyentes estadounidenses declararon cuentas en paraísos fiscales por un total de 100.000 millones de dólares, en torno al 10% de la riqueza total estimada de los Estados Unidos en paraísos fiscales.

En consonancia con estos modestos efectos de cumplimiento, una serie de publicaciones documentan que muchos de los evasores fiscales en paraísos fiscales, en lugar de optar por el cumplimiento, adoptaron medidas para esquivarlo. Los impuestos que debían gravar los intereses de los patrimonios depositados en Suiza, Luxemburgo y otros paraísos fiscales que cooperaban con las administraciones, a instancias de la Unión Europea, llevaron a los evasores fiscales a crear *holdings* anónimos (Johannesen, 2014; Omartian, 2016) y los tratados que facilitaban el intercambio de información con los paraísos fiscales que cooperaban indujeron a los evasores fiscales a transferir sus activos a paraísos fiscales que no cooperaban con el intercambio (Johannesen y Zucman, 2014; Hanlon *et al.*, 2015). Ahora bien, un artículo presenta datos que sugieren que los denunciantes y las filtraciones de clientes de paraísos fiscales se asocian con un aumento considerable del cumplimiento fiscal (Johannesen y Stolper, 2017).

En estos momentos, la mayoría de los países desarrollados participan en intercambios de información automáticos con los paraísos fiscales: los Estados Unidos, desde 2015, gracias a la *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) y la mayoría de los países, desde 2017, mediante la adaptación del Estándar Común de Comunicación de Información. Mientras que el intercambio de información automático es una herramienta que puede ser potente para la lucha contra la evasión fiscal en paraísos fiscales, también tiene sus detractores, por los costes para los bancos y las personas físicas que sí cumplen con sus obligaciones. Una serie de publicaciones recientes ofrecen pruebas indirectas de los considerables efectos de cumplimiento del intercambio de información automática a partir de datos sobre inversiones de cartera en el extranjero (De Simone *et al.*, 2018) y depósitos transfronterizos (Casi *et al.*, 2018; Menkhoff y Miethe, 2017); sin embargo, con más investigación, se podrían valorar de forma crítica los puntos fuertes y débiles de esta nueva norma en materia de políticas a escala mundial.

Conclusión

A pesar de las dificultades empíricas, los investigadores han acumulado un corpus de conocimiento significativo sobre evasión fiscal con cuentas en paraísos fiscales. Queda claro que la evasión en paraísos fiscales sigue siendo un obstáculo importante para el control fiscal: crea pérdidas de ingresos significativas y erosiona la progresividad del sistema fiscal al reducir la tributación eficaz de los más ricos. El aumento de la investigación en este campo aseguraría la valoración de la eficacia de los intercambios de información automáticos en la lucha contra la evasión fiscal en los paraísos fiscales.

Referencias bibliográficas

- Alstadsæter, A.; Johannesen, N. y Zucman, G. (2018): "Tax Evasion and Inequality". *American Economic Review*, próxima publicación.
- Alstadsæter, A.; Johannesen, N. y Zucman, G. (2018): "Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality". *Journal of Public Economics*, 162, 89-100.
- Andersen, J. J.; Lassen, D. D.; Johannesen, N. y Paltseva, E. (2017): "Petro Rents, Political Institutions and Hidden Wealth: Evidence from Offshore Bank Accounts". *Journal of the European Economic Association*, 15(4), 818-860.
- Avila-Mahecha, J. y Londoño-Vélez, J. (2018): "Can Wealth Taxation Work in Developing Countries? Quasi-Experimental Evidence from Colombia". Job market paper, University of California, Berkeley. <https://sites.google.com/site/julianalondonovelez/home>.
- Casi, E.; Spengel, C. y Stage, B. (2018): "Cross-Border Tax Evasion After the Common Reporting Standard: Game Over?". ZEW - Centre for European Economic Research Discussion Paper n.º 36. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3245144.
- De Simone, L.; Lester, R. y Markle, K. (2018): "Transparency and Tax Evasion: Evidence from the Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)". Stanford University Graduate School of Business Research Paper n.º 17-62. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3037426.

Johannesen, N. (2014): "Tax Evasion and Swiss Bank Deposits." *Journal of Public Economics*, 111, 46-62.

Johannesen, N. y Zucman, G. (2014): "The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown". *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(1), 65-91.

Johannesen, N.; Langetieg, P.; Reck, D.; Risch, M. y Slemrod, J. (2018): "Taxing Hidden Wealth: the Consequences of U.S. Enforcement Initiatives on Evasive Foreign Accounts". NBER Working Paper n.º 24366.

Johannesen, N. y Stolper, T. (2017): "The Deterrence Effect of Whistleblowing: an Event Study of Leaked Customer Information from Banks in Tax Havens". Working Paper of the Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance n.º 2017-4. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2976321.

Hanlon, M.; Maydew, E. y Thornock, J. (2015): "Taking the Long Way Home: U.S. Tax Evasion and Offshore Investments in U.S. Equity and Debt Markets". *Journal of Finance*, 70(1), 257-287.

Menkhoff, L. y Miethe, J. (2017): "Dirty Money Coming Home: Capital Flows into and out of Tax Havens". Discussion Papers of DIW Berlin 1711, German Institute for Economic Research. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3100117.

Omartian, J. (2016): "Tax Information Exchange and Offshore Entities: Evidence from the Panama Papers". SSRN Electronic Journal, 10/2139/ssrn.2836635. <http://taxsymposium.web.unc.edu/files/2017/03/2017-Tax-Information-Exchange-and-off-shore-entities.pdf>.

Slemrod, J. y Weber, C. (2012): "Evidence of the Invisible: Toward a Credibility Revolution in the Empirical Analysis of Tax Evasion and the Informal Economy". *International Tax and Public Finance*, 19, 25-53.

Zucman, G. (2013): "The Missing Wealth of Nations: Are Europe and the U.S. Net Debtors or Net Creditors?" *Quarterly Journal of Economics*, 128(3), 1321-1364.