

Los paraísos fiscales: efectos políticos de la desregulación financiera

Mediado octubre pasado, la plataforma multimedia Bloomberg relataba que Google paga solamente una tributación efectiva del 2,4% por los beneficios que obtiene fuera de EEUU. Casi toda la publicidad y otros servicios que esta empresa transnacional vende en España se facturan desde Irlanda, que tiene uno de los impuestos de sociedades más bajos de la UE. Además, sus beneficios se contabilizan en las filiales de Las Bermudas, exentos de tributación, y de Holanda, combinadas con otra sociedad de la isla de Aruba —el llamado sándwich holandés—, que como en otros paraísos fiscales permite una considerable reducción del “coste fiscal” además de lograr un alto nivel de opacidad. Es un ejemplo de la prestación más conocida que ofrecen los llamados paraísos fiscales para las grandes corporaciones y los bancos globales.

En ese mismo mes, la Agencia Tributaria española hacía pública la recaudación de 260 millones de euros abonados por unos 659 españoles requeridos para el pago de los impuestos adeudados a la Hacienda por rentas obtenidas mediante sus cuentas secretas en Suiza. Es una mínima parte de la lista de más de 1.500 contribuyentes españoles con cuentas secretas en ese país que podrían haber defraudado unos 3.000 millones de euros, una tarea recaudatoria aún pendiente. Y lo que se pasaba por alto es que la información que había permitido hasta ahora esa mínima recuperación extraordinaria de impuestos evadidos, provenía de una relación facilitada por un empleado de la filial helvética del banco global HSBC y obtenida de modo subrepticio por el Gobierno francés. Ni la había proporcionado ese gran banco ni tampoco el Gobierno de la Confederación Helvética que, aunque no es miembro de la UE, goza de todos sus beneficios gracias a los convenios bilaterales en vigor.¹

Juan Hernández Viguera es autor de varios libros sobre los paraísos fiscales y miembro del comité de apoyo de ATTAC

¹ J. Hernández Viguera, *La Europa opaca de las finanzas*, Icaria, Barcelona, 2008.

Estas son solo dos noticias recientes que muestran las insuficiencias de las medidas gubernamentales adoptadas en España y por algunos socios europeos para cubrir el acusado déficit fiscal sin combatir la evasión de impuestos. Y al mismo tiempo, vienen a demostrar la falacia de aquellas declaraciones rimbombantes de «se acabo el secreto bancario» o «se acabaron los paraísos fiscales», que realizaron exultantes algunos gobernantes europeos al día siguiente de la cumbre del G-20 del 3 de abril de 2009 en Londres, en la que los principales países del mundo iban a adoptar medidas para regular y controlar el sistema financiero internacional. Porque con los hechos referidos ni Suiza ni Holanda ni la Isla de Aruba ni las Bermudas han incumplido ninguna regla ni están incluidas en la lista actual de paraísos fiscales de la OCDE.

Existe un vacío regulador frente a las operaciones financieras transnacionales que ha dado origen al desarrollo de una banca en la sombra basada en los centros financieros *offshore*

Las reiteradas declaraciones de los gobernantes del G-20 en favor de una pretendida regulación y supervisión del sistema financiero se contradecían con la política de ayudas y rescates bancarios practicada sin exigir la supresión de las entidades en paraísos fiscales dependientes de esos bancos rescatados; y alejando las perspectivas de posibles medidas para regular los movimientos internacionales de fondos. Más de dos años después, los llamados paraísos fiscales siguen existiendo aunque la política de los Gobiernos del G-20 pretenda ignorarlos.

Hace dos años y medio, las reseñas de aquellos días sobre las decisiones del G-20 apenas prestaron atención a la jugada maestra que los principales gobernantes del mundo habían concertado para ocultar la ausencia de decisiones firmes e inmediatas, que acabaran con la falta de transparencia y de regulación y supervisión que había llevado a la crisis del sistema financiero mundial desde el verano de 2007. Fabricaron una cortina de humo mediático con aquellas noticias sobre la desaparición de los paraísos fiscales y el secreto bancario, ocultando la incapacidad de los Gobiernos del G-20 para reformar un modelo bancario y financiero internacional basado en la libertad incontrolada de los movimientos internacionales de capitales. Al mismo tiempo, las ayudas y rescates de los bancos en apuros en EEUU y en Europa ocultaban el papel clave que los centros financieros *offshore* o para no residentes, conocidos como paraísos fiscales, habían desempeñado en el desencadenamiento de la crisis como elemento básico del sistema de banca en la sombra, una realidad que sigue vigente. Todo un subproducto de la desregulación financiera generada por la paulatina supresión de los controles bancarios en los Estados que dejaron un vacío regulador frente a las operaciones financieras transnacionales, facilitadas por la telemática, y que ha dado origen al desarrollo de una banca en la sombra basada en los centros financieros *offshore*.

Los paraísos fiscales y la banca en la sombra

Para entender qué se entiende por banca en la sombra y el papel de los paraísos fiscales en el desarrollo de la crisis financiera, hemos de recordar algunos hechos que fueron titulares de prensa. Por ejemplo, recordemos las colas de los asustados ahorradores ante las sucursales del Northern Rock Bank a comienzos de 2008 en el Reino Unido. Al fracasar el negocio que este banco tenía montado con valores respaldados por las hipotecas estadounidenses –las llamadas *subprimes* o sin garantías– para impedir su quiebra las autoridades británicas tuvieron que concederle préstamos con dinero público, optando finalmente por su nacionalización sui géneris, incluida su filial en el paraíso fiscal de la isla de Guernesey. Pues bien, durante el subsiguiente debate parlamentario en el que se aprobó esa nacionalización, pudo conocerse el mecanismo de un negocio de pura especulación financiera. Y tuvieron que decidir qué se hacía con los 50.000 millones de libras en bonos emitidos por una entidad denominada Granite, domiciliada en la Isla de Jersey que era un simple buzón de correos; bonos que habían sido respaldados por el Banco que no era formalmente el propietario de esa entidad virtual sino una fundación registrada en ese mismo paraíso fiscal. El banco recaudaba fondos mediante este método para financiar sus operaciones especulativas con valores respaldados por las famosas hipotecas estadounidenses. Y aunque los parlamentarios no llegaron a un acuerdo con respecto a si el Banco era o no el propietario legal, el Gobierno decidió afrontar el pago de los intereses y reembolsar el capital de esos bonos con dinero de los contribuyentes británicos. El Northern Rock, pues, fue nacionalizado con sus filiales en paraísos fiscales que siguen funcionando.

En los años transcurridos desde el inicio de la crisis financiera, la opinión pública centrada en los problemas de la economía real olvida que, a finales de 2007 y en la primavera de 2008, una serie de bancos estadounidenses, británicos, alemanes y de otros países del Eurogrupo recibieron cuantiosas ayudas públicas, todos ellos afectados por la crisis de las hipotecas *subprimes* y la subsiguiente restricción del crédito interbancario que desencadenó las amenazas de quiebra de los bancos que más se habían arriesgado. Del mismo modo se olvida que los Gobiernos recurrieron al dinero público para salvar el sistema, sin exigir la supresión de las filiales y sociedades en centros *offshore* ni modificar la opacidad de la gran banca. Y esa serie de rescates bancarios han permitido conocer el importante papel jugado por los paraísos fiscales mantenidos activos por los propios Gobiernos, como parte una banca en la sombra.

En Mayo 2008, en una reunión de gobernadores de bancos centrales, el subdirector del Banco Internacional de Basilea presentaba un informe denunciando la existencia de una «Banca en la sombra», descontrolada, que había impedido a los bancos centrales controlar la solvencia de los bancos y que, por tanto, había impedido evitar la crisis. Y otros analistas críticos anglófonos han corroborado este descontrol que han denominado con la expresión de «*shadow banking system*», que identifica a una banca paralela, oculta, subalterna de la

gran banca global, basada en los centros *offshore*, que es una dimensión de estos menos conocida y es tal vez la más relevante por su opacidad.

¿Qué funciones desempeña esta banca en la sombra?

En primer lugar, mediante fondos de alto riesgo, filiales o entidades instrumentales domiciliadas en paraísos fiscales que tienen como matriz a los grandes grupos bancarios, recaudan fondos mediante sus productos complejos resultado de la innovación financiera descontrolada o incentivando vías para la evasión de impuestos en el país de origen o para el lavado de dinero procedente de negocios ilegales o de la corrupción. Y, actualmente, son el instrumento básico para las grandes operaciones internacionales y logran la máxima opacidad para las entidades gestoras con nombres enigmáticos (SPV, SIV, etc.). En la etapa anterior a la crisis, este mecanismo permitió ocultar el desarrollo de un endeudamiento desmedido que luego se tradujo en pérdidas contables importantes que llevaron a los rescates bancarios e incluso a la quiebra de Lehman Brothers.

En segundo lugar, ha quedado demostrado que, mediante las sociedades instrumentales en los centros financieros *offshore*, los grandes bancos lograban sustraerse al control de sus cuentas por los Bancos centrales, realizando operaciones que quedaban fuera de la contabilidad oficial. Mediante esas entidades opacas registradas en los llamados paraísos fiscales consiguen desvincular la propiedad de esos activos financieros de la banca matriz; están apoyadas en los resquicios de una regulación deficiente y en la benevolencia intencionada de los supervisores impregnados de la doctrina neoliberal, como sucedió durante años. Como no ha habido una reforma sustancial del sistema estas prácticas siguen existiendo aunque quizás en menor cuantía.

En tercer lugar, este tipo de funcionamiento explica en gran medida la amplitud de la crisis gestada por la gran banca de Wall Street. Dada la interconexión y la globalización de los mercados financieros en todo el mundo, la operativa esbozada permitía la diseminación de los riesgos de pérdidas por todo el sistema financiero mundial. Y esta dispersión mundial de los riesgos del negocio financiero ha sido posible porque la red mundial de los centros *offshore* contribuye decisivamente a ocultar parte de los flujos de dinero que se encadenan gracias a los sistemas telemáticos y electrónicos desde hace años.

Las raíces de estos tinglados mundiales están en la transformación producida en los mismos bancos durante las dos últimas décadas, que pasaron de ser banca tradicional a banca financiera. Así hemos visto cómo los bancos pasaron de ser instituciones que gestionaban el depósito del ahorro de los ciudadanos y lo invertían en las fábricas o los servicios, para convertirse en operadores de las Bolsas de todo el mundo, donde recaudan fon-

dos mediante emisiones de bonos y títulos bursátiles obteniendo préstamos desorbitados, el llamado apalancamiento; y, asimismo, negocian con su pasivo, con las deudas de las cuales son acreedores, vendiendo los créditos concedidos convertidos en valores bursátiles. El máximo beneficio se logra con la máxima opacidad frente a los competidores y frente a las autoridades, burlando la escasa legislación en vigor y diseminando los riesgos. Y este sistema sigue prácticamente intacto porque a pesar de las cumbres del G-20 y las reseñas de prensa, hasta la fecha no se ha pasado de la fase de los planes y los proyectos para introducir normas internacionales que encaucen este funcionamiento; y las instituciones internacionales, que fueron incapaces de prevenir la crisis, han continuado en pie sin apenas rectificaciones en su funcionamiento.

La decisión del G-20 de acabar con los paraísos fiscales

Frente a esa compleja realidad global, las decisiones del G-20 se han centrado en proyectos y anuncios de reformas financieras que no modifican el modelo, unos planes que siguen en gran medida inéditos aún. Entre las medidas más concretas encontramos la acordada en la Cumbre de Londres en abril de 2009 contra las «jurisdicciones no cooperantes», eufemismo con que a partir de entonces la OCDE designa a los paraísos fiscales. Son los acuerdos que dieron pie a declaraciones altisonantes de nuestros gobernantes para ocupar los titulares de los informativos y de la prensa escrita en los días siguientes. Pero de cuyos resultados no se han pedido cuentas ni información en ningún parlamento ni tampoco la opinión pública se ha interrogado sobre el resultado de esos compromisos. Por entonces la prensa habló de cuatro listas de colores para banalizar el asunto creando una cortina de humo que desde el G-20 se había urdido, como hemos denunciado en otro lugar.²

En el fondo, con el aval del G-20 la OCDE reactivaba transitoriamente la histórica lista de los paraísos fiscales que originariamente había oficializado en el año 2000 bajo un programa destinado a su desaparición antes de terminar el año 2005. Y en paralelo resucitó el Foro Global sobre Tributación que reunía a miembros junto a países y territorios considerados paraísos fiscales donde alcanzaron un acuerdo para un «leveled playing field», un terreno de juego nivelado, es decir unas reglas de juego compartidas sobre las cuales funcionara la libertad internacional de movimientos de capitales y la competencia fiscal entre países, es decir, ese combate por rebajar la tributación al capital que se mueve e incrementar los impuestos al consumo y a las nóminas que dependen de puestos de trabajo locales.

Frente a esos problemas de fondo, el G-20 validó y homologó ese acuerdo de la OCDE que se tradujo en la cuádruple lista referida. Pero “el secreto” que entonces solo se conocía

² J. Hernández Viguera, *Al rescate de los paraísos fiscales. La cortina de humo del G-20*, Icaria, Barcelona, 2009.

entre expertos y activistas fue que habían aprobado un nuevo criterio referido a las jurisdicciones para que cumplieran el llamado «estándar fiscal internacional». Bajo esa expresión inexplicada se oculta la regla vigente desde entonces que considera «paraísos fiscales» aquellos países y territorios con autonomía tributaria que se nieguen a firmar los 12 convenios bilaterales de intercambio de información fiscal, que obligan a facilitar datos fiscales cuando la otra parte se lo demande a través de sus autoridades fiscales o judiciales, es decir, en casos concretos documentados.

Consecuencias de la política del G-20 contra los paraísos fiscales

Para resumir, podemos decir que esta política acordada por el G-20, que instrumenta la OCDE, ha tenido cuatro consecuencias prácticas: “éxito” en la “eliminación” de los paraísos fiscales como catalogación oficial; inoperancia frente al secreto bancario y demás efectos nefastos de los centros *offshore*, para los que ha logrado recuperar su respetabilidad internacional; y, asimismo, se ha logrado el objetivo de vaciar de contenido la expresión «paraíso fiscal» como concepto político definido por la OCDE.

En primer lugar, es evidente el éxito formal o aparente del criterio (el estándar fiscal internacional de los 12 convenios) fijado por la OCDE y el G-20 para la definición internacional de paraíso fiscal, un concepto definido hasta entonces únicamente por esta organización internacional con sede en París, puesto que el FMI siempre había utilizado la expresión técnica «centros financieros *offshore*», extraterritoriales o para no residentes. Desde la Cumbre de Londres, los países y territorios autónomos considerados «paraísos fiscales» se apresuraron a suscribir convenios para el intercambio de información fiscal, con territorios sin relevancia financiera como las Islas Feroe o Groenlandia y sobre todo entre ellos mismos y con cualquier otro país, hasta alcanzar el número de 12, que les hacía desaparecer de la lista negra de la OCDE, que se ha venido actualizando casi semanalmente. De manera que el 27 de octubre de 2010 solo se registran seis jurisdicciones consideradas oficialmente todavía paraísos fiscales, es decir, seis pequeños países y territorios como Liberia, Montserrat, Nauru, Niue, Panamá y Vanuatu, que hasta esa fecha no han suscrito el número mágico de los 12 convenios fiscales. Y, de hecho, algunos reportajes recientes, por ejemplo, a propósito de nuevas-viejas historias judiciales de Berlusconi relacionadas con las Islas Antigua y Barbuda, se han apresurado a señalar que esta isla caribeña ya no es paraíso fiscal.

Por tanto, aunque no hayan perdido esa catalogación para la opinión pública mundial, no son considerados oficialmente paraísos fiscales Suiza, Liechtenstein, la isla de Jersey, las Caimán, Andorra, Gibraltar, las Bermudas y tantos nombres asociados a casos delictivos de blanqueo de dinero sucio, de evasión fiscal o de operaciones financieras opacas;

porque mediante filiales y sociedades instrumentales domiciliadas en esos países y territorios, en los que no tiene actividad económica local, los utilizan para contabilizar esas operaciones.

La segunda consecuencia importante de la nueva política introducida por el G-20 y la OCDE ha sido su inoperancia práctica para suprimir el secreto bancario y el descontrol del dinero en ciertos países y territorios. El modelo de convenio de intercambio de datos fiscales, preestablecido por la propia OCDE, obliga a respetar la legislación interna sobre secreto bancario de los países y territorios que suscriben esos acuerdos bilaterales. Y días antes de la reunión de Londres, por si eso no lo tenía claro un paraíso fiscal de gran relevancia financiera como Luxemburgo, se lo explicaba el secretario general de la OCDE al ministro de Justicia del Gran Ducado en una carta del 13 marzo de 2009, conocida después de la cumbre. Ante los anuncios de la prensa sobre decisiones del G-20, la carta intentaba tranquilizar a Luxemburgo, confirmándole que la OCDE no estaba elaborando nuevos criterios para identificar a los paraísos fiscales, que seguirían siendo los definidos hasta entonces, aunque no se decía que estos criterios definitorios tenían entonces los días contados.

Y, pese al ruido mediático previo, Suiza –que tampoco pertenece al G-20– dejaba muy claro que mantendría el secreto bancario. El 16 de marzo de 2009, en nombre de la Presidencia Federal Helvética, el ministro de Finanzas Hans Rudolf Merz hacía una breve declaración oficial que no dejaba dudas:

«El Gobierno ha decidido adoptar plenamente el estándar de la OCDE para la asistencia administrativa en materia tributaria... La decisión del Gobierno permitirá el intercambio de información con otros países en casos individuales en los que se planteen requerimientos pacíficos y justificados. Hay algunas dudas entre el público en general sobre lo que esto significa y a menudo oímos que se pregunta si el secreto bancario se abolirá. El Gobierno sigue plenamente comprometido con el secreto bancario. El secreto bancario es un aspecto de una adecuada protección de nuestro temor particular y está inserto sólidamente en nuestro sistema bancario y goza de salvaguardias en nuestra Constitución y en numerosas leyes. Está protección continúa para todos los contribuyentes residentes en Suiza. La ley no se modificará.»³

Y, aunque Suiza apareció en las listas como centro financiero que no se había comprometido con los «estándares internacionales convenidos sobre fiscalidad», eso significaba sencillamente que hasta ese momento no había suscrito los 12 convenios, algo que haría semanas más tarde porque perturba su funcionamiento bancario como refugio fiscal y del dinero sucio y de los corruptos de todo el mundo.

³ Video disponible en <http://alrescatedelos paraísosfiscales.blogspot.com>

Las noticias posteriores al acuerdo de la cumbre de abril de 2009 mostraron su inutilidad para impedir las prácticas de los grandes bancos. Por ejemplo, en septiembre de ese mismo año, los ministros de Finanzas del G-20 reunidos nuevamente en Londres, mostraron su preocupación por los «impaired assets», los «activos dañados», los llamados “activos tóxicos” (que no valen nada porque ni se venden ni se compran en los mercados financieros mundiales). Y días después, el diario económico *Expansión* (16/9/2009) daba una noticia muy significativa bajo un titular muy expresivo «Barclays aparca activos tóxicos en las Islas Caimán». Este banco británico anunciaba la venta de esos activos por valor de 12.300 millones de dólares al fondo Protium Finance, una firma con sede en las Islas Caimán creada por varios ex directivos de Barclays, al cual el propio banco le había concedido un préstamo para realizar la adquisición. Por otra parte, como tantos otros bancos, este ofrece actualmente servicios, entre otros, de planificación fiscal a particulares y corporaciones mediante sus filiales en los paraísos fiscales que reseña en su sitio web; lo que demuestra que los referidos acuerdos bilaterales no son un obstáculo para la evasión de impuestos hacia los centros *offshore*.

El colmo de la ineficacia del repetido estándar fiscal de la OCDE ha quedado evidenciado cuando, en este año 2010, los propios miembros de la OCDE han dado pruebas de no tomarse en serio el acuerdo del G-20 en Londres al respecto. En febrero pasado, con efectos solamente tributarios, un decreto del Gobierno francés recogía una lista de 18 paraísos fiscales, una lista tan insignificante que no incluía a los más notorios sino a unas cuantas islas caribeñas y del Pacífico, países y territorios de escaso relieve bancario. Pero lo importante es que Francia, miembro activo del G-20 y de la OCDE, sin embargo, no parecía tomarse muy en serio el estándar (que no es norma jurídica) validado en Londres, porque incluye en su nueva lista negra países que dicha organización había ya catalogado como «jurisdicciones comprometidas» por haber suscrito los 12 convenios bilaterales requeridos. Las malas lenguas francesas explicaban este decreto del presidente Sarkozy como objetivo para encubrir el fracaso del Gobierno francés en su intento de perforar por vía diplomática el secreto bancario de la vecina Confederación Helvética en las negociaciones en curso de un nuevo convenio bilateral.

Igualmente con efectos tributarios internos, meses más tarde, Brasil –otro destacado miembro del G-20– establecía otra lista de países y territorios considerados paraísos fiscales que tampoco incluía a los más conocidos a nivel mundial. Por tanto, quedaba demostrada la inoperancia del acuerdo del G-20 para combatir la evasión de impuestos hacia los paraísos fiscales, dejando a un lado que ese acuerdo de la cumbre de Londres no incluía ninguna medida para combatir el blanqueo de dinero sucio y demás efectos perniciosos de los centros *offshore*.

En tercer lugar, en el mundo financiero donde lo mediático tiene tanta relevancia no es una consecuencia menor la homologación y el aura de respetabilidad obtenida por esos paí-

ses y territorios hasta 2009 catalogados oficialmente como paraísos fiscales por su opacidad y las facilidades para la domiciliación de sociedades y entidades instrumentales sin requisitos serios de identificación del titular del dinero. La desregulación financiera global permanece y en los medios continúa el goteo de noticias relacionadas con esos países y territorios que la opinión pública califica de paraísos fiscales; lo que demuestra que tiene continuidad la realidad identificada por la OCDE en 2000 cuando publicó su primera lista oficial, sustituida ahora por la aplicación de un simple y arbitrario criterio que en realidad tiene como objetivo político hacer desaparecer el mismo concepto de paraíso fiscal como parte de las regulaciones internacionales.

Otra consecuencia del acuerdo del G-20 ha sido vaciar de contenido la expresión "paraíso fiscal" lo cual obstaculiza su denuncia

Con el documento de Londres se reconoció oficialmente que el proyecto contra la competencia fiscal perjudicial de 1998 con el que la OCDE pretendía suprimir los paraísos fiscales antes de finales de 2005 no se había cumplido. Pero en ese proyecto se establecían unos criterios objetivos que se aproximaban a la realidad, definiendo a los paraísos fiscales como aquellos centros financieros extraterritoriales u *offshore* caracterizados por la baja o nula tributación, el secretismo y la carencia de intercambio efectivo de información con los demás países junto a la no exigencia de actividad económica local de una sociedad mercantil o un particular para disfrutar de exenciones fiscales; de modo que, para las operaciones financieras de los no residentes, crean un espacio jurídico con beneficios fiscales y de regulación estanco o desligado de la actividad económica local. Un proyecto aguado por las presiones de la Administración de Bush y ahora histórico.

Actualmente nos encontramos con que notorios paraísos fiscales son ahora miembros del comité para supervisión bancaria de Basilea, que cuenta entre sus actuales 27 miembros, además de con EEUU, España y países económicamente más importantes con Suiza, Luxemburgo, Hong Kong y Singapur, los negociadores de los acuerdos internacionales de regulación bancaria denominados Basilea III, de cuyo proceso la prensa nos ha ido dando algunas píldoras informativas durante este año.

Finalmente, otra consecuencia no menor del referido acuerdo del G-20 ha sido vaciar de contenido la expresión "paraíso fiscal" que obstaculiza no solo su denuncia sino aquellas políticas que directamente busquen combatir esas realidades sin definir las previamente. Por esa razón, resultan vacuas las resoluciones aprobadas por el Congreso de los Diputados de 5 de junio y de 27 de noviembre de 2009, la primera relativa a «la reforma de la arquitectu-

ra financiera internacional y la eliminación de los paraísos fiscales» y la segunda con «instrucciones» en ese sentido para la presidencia española de la Unión Europea.

En realidad, los paraísos fiscales ya no están en la agenda política de los Gobiernos del G-20 cuyos ministros de Finanzas reunidos el 23 de octubre de 2010 en Corea del Sur se comprometían en el comunicado oficial a «proseguir nuestra labor decisivamente para abordar las jurisdicciones no-cooperantes», lo que traducido significa que esperan que alcancen los 12 convenios de intercambio de información fiscal las últimas seis jurisdicciones mencionadas, sin relevancia financiera, que todavía figuran oficialmente como paraísos fiscales.