



Banqueros en la playa

María González y Alfred Schipke

Si los flujos financieros hacia los centros financieros offshore se gestionan adecuadamente, pueden contribuir al crecimiento económico

LOS CENTROS FINANCIEROS *offshore* (OFC, por sus siglas en inglés) —que se especializan en proporcionar servicios financieros a particulares y a empresas no residentes a cambio de bajos impuestos, estabilidad y secreto bancario— están ahora en el punto de mira de las autoridades, les guste o no.

Los países de acogida consideran que estas actividades son una fuente de crecimiento y un ámbito legítimo para la diversificación económica. Para sus críticos, los OFC son un claro reflejo de los graves problemas generados por la falta de transparencia y regulación que acompaña a una globalización desenfrenada, como la evasión fiscal y el lavado de dinero. Por esta razón, varios organismos internacionales, como el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF), el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI) y el Foro Mundial/la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), han puesto en marcha o han reactivado varias iniciativas para reforzar las políticas de regulación financiera y tributaria con las que operan los OFC.

Amplio alcance

Muchos OFC atraen cuantiosos flujos financieros externos y el tamaño de sus sectores financieros a menudo supera el de sus respectivas economías de acogida. Los servicios financieros de los OFC operan a través de una variedad de instrumen-

tos, que abarcan desde las actividades bancarias y de seguros internacionales hasta los vehículos de inversión estructurada que estuvieron en el epicentro de la crisis económica y financiera mundial de 2008–09 (véase el recuadro 1; Lane y Milesi-Ferretti, 2010; y Hines, 2010).

Los OFC deben competir con las instituciones sujetas a la reglamentación nacional (*onshore*). Para atraer clientes, tienden a ofrecer regímenes de tributación baja o nula que interesan a las empresas que buscan pagar menos impuestos. En cierto modo, esta competencia tributaria puede facilitar una asignación más eficiente de los recursos. En algunos casos, estas actividades cuentan con el apoyo de tratados tributarios internacionales. Los OFC son competitivos en términos de costos porque suelen operar con arreglo a normas financieras de supervisión y regulación relativamente menos rigurosas establecidas por el país de acogida. Este entorno operativo laxo se traduce en costos operativos y administrativos más bajos pero tal vez no se ajuste plenamente a las mejores prácticas internacionales.

La adopción de reglas explícitas de secreto bancario y marcos jurídicos y administrativos deficientes —que implícitamente ofrecen anonimato a los inversionistas— también han atraído a aquellos que se dedican claramente a la evasión fiscal y al blanqueo de dinero, lo que preocupa seriamente a la comunidad internacional.

Las atractivas características tributarias y financieras de los OFC les han permitido captar una parte significativa y cada vez más importante de los flujos financieros mundiales. De hecho, los 40 países y territorios que acogen OFC (Rose y Spiegel, 2007) mantenían activos y pasivos por un valor de alrededor de US\$5 billones a finales de 2009 (véase el gráfico 1). Para poner en perspectiva estos datos, señalemos que los activos y pasivos transfronterizos mantenidos por Estados Unidos, Alemania y Francia combinados ascendieron a US\$8 billones.

Si bien los OFC se encuentran en casi todas las regiones del mundo, más de la mitad de todas las transacciones financieras de los OFC se llevan a cabo en el Caribe. Y dentro de esta región, los principales OFC se ubican en territorios no soberanos, en particular, en las Islas Caimán, un territorio británico de ultramar (véase el gráfico 2).

Respetar las reglas

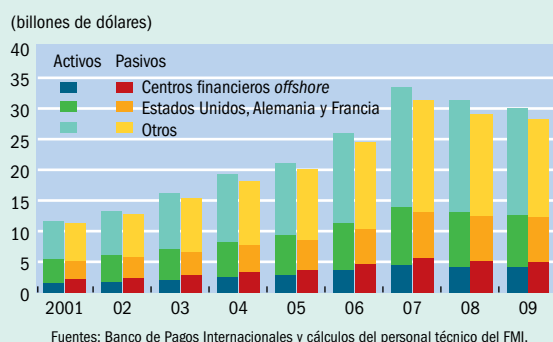
Los importantes flujos financieros manejados por los OFC suscitan desde hace tiempo el interés del público por las actividades de estos centros. Por ello, la comunidad internacional —a través de organismos como el Foro Mundial/OECD, el CEF o el GAFI— ha aumentado la presión sobre los OFC poniendo en marcha iniciativas para mejorar su cumplimiento de las normas internacionales. Desde finales de los años ochenta, la comunidad internacional ha hecho hincapié en que los OFC deben cumplir normas financieras prudentes y de supervisión cada vez más estrictas, prevenir el lavado de dinero y limitar las oportunidades de evasión fiscal y los regímenes de reducción impositiva agresivos.

La crisis económica mundial de 2008–09 reavivó el debate sobre los OFC y la percepción de que estos también deben respetar las reglas. A medida que las autoridades económicas han ido tomando conciencia de que las lagunas del marco regulatorio financiero pueden socavar la estabilidad del sistema financiero mundial, se han producido importantes avances para garantizar que los OFC cumplan la normativa internacional. Como en el

Gráfico 1

Mayor alcance

Los centros financieros *offshore* mantienen montos cada vez mayores de activos y pasivos mundiales.



caso de los esquemas de Ponzi (por ejemplo, el escándalo de Bernard Madoff de 2008) en los países del G-20, también pueden citarse ejemplos notorios de estafas financieras operadas a través de OFC (como el fraude de Allen Stanford, que provocó la caída del Banco de Antigua a principios de 2009) que contribuyen a una mayor toma de conciencia sobre la necesidad de fortalecer los sistemas regulatorios que operan en los OFC. Además, las autoridades económicas de las economías avanzadas han tratado de afrontar sus crecientes desafíos fiscales colmando las lagunas jurídicas que facilitan la evasión fiscal, incluida una variedad de mecanismos que se basan en los OFC (véase el recuadro 2).

Las iniciativas mundiales sobre los OFC pueden clasificarse en cuatro categorías (véase el gráfico 3):

Reducir la evasión fiscal, una iniciativa del Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información y la OCDE.

Recuadro 1

A su servicio

Los centros financieros *offshore* (OFC) ofrecen un menú de servicios financieros.

Banca internacional: Los particulares y las empresas en países económica o políticamente inestables protegen sus activos colocándolos en el extranjero y evitando el control.

Servicios centrales: La constitución de una sociedad en un OFC tiene ventajas legales y tributarias. Según la Oficina de Contabilidad del Gobierno de Estados Unidos (GAO, 2008), unas 732 empresas que cotizan en los mercados bursátiles estadounidenses, como Coca-Cola, Oracle y Seagate Technology, declararon a la Comisión de Bolsa y Valores que están constituidas en sociedad en las Islas Caimán. Algunas empresas optan por establecer su oficina central en un OFC, y las filiales de la sede *offshore* se encargan de realizar las actividades sujetas a la legislación nacional (*onshore*).

Inversión extranjera directa: Los OFC juegan un papel importante en la organización interna de las empresas multinacionales. Por ejemplo, la gestión financiera y las operaciones de tesorería de estas empresas suelen incluir filiales *offshore* que respaldan

algunas transacciones, como las nuevas adquisiciones o fusiones, o que permiten que la inversión extranjera directa pueda financiarse con deuda en lugar de participaciones de capital.

Financiamiento estructurado: Antes de la crisis de 2008–09, muchos bancos y fondos de cobertura (*hedge funds*) utilizaron OFC para sus actividades fuera del balance, como los denominados vehículos para fines especiales o de inversión estructurada. Estos vehículos se financiaban normalmente en mercados financieros *onshore* y compraban activos *onshore*.

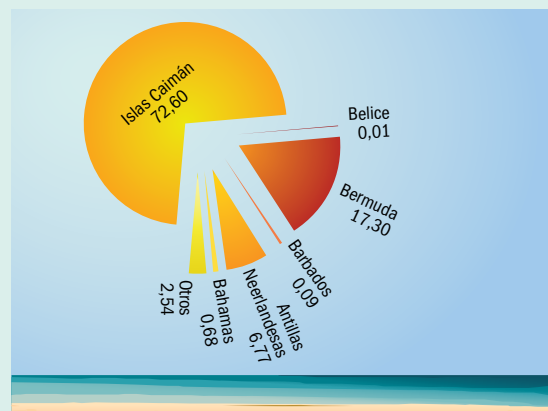
Seguros: Las operaciones comerciales pueden establecer una compañía de seguros en un OFC para gestionar el riesgo y reducir los impuestos, o las compañías de seguros *onshore* pueden establecer una compañía *offshore* para reasegurar ciertos riesgos y reducir los requisitos de capital y de reservas de la compañía *onshore*.

Sistemas de inversión colectiva: Los OFC han participado en la industria de los fondos de cobertura acogiendo a fondos subordinados que sirven para recoger las contribuciones de los clientes y que son gestionados por los fondos principales *onshore*. Además, los fondos subordinados apalancados pueden pedir préstamos a bancos *offshore* y *onshore*.

Gráfico 2

Un lugar bajo el sol

Los centros financieros *offshore* (OFC) se ubican principalmente en el Caribe, y casi la tercera parte de los flujos financieros encuentran refugio en las Islas Caimán. (porcentaje del total de los pasivos de cartera en OFC del Caribe, 2009)



Fuente: FMI, Encuesta Coordinada sobre Inversión de Cartera.

Recuadro 2

Evitar al recaudador de impuestos

Una compañía puede evadir impuestos estableciendo una entidad dependiente en una jurisdicción de baja tributación como un centro financiero *offshore* y haciendo que esta entidad realice transacciones con la sede. Puede producirse así el traslado de la renta de la sociedad —que suele estar sujeta a impuestos— a la jurisdicción de baja tributación.

Los evasores de impuestos utilizan los paraísos fiscales de tres maneras:

Ocultar ingresos: Reciben ingresos en efectivo u otra forma que no se puede rastrear, y los depositan en una cuenta en un paraíso fiscal (o solicitan que el depósito se efectúe directamente en una cuenta *offshore*), sin declarar el ingreso en el país de origen.

Ocultar la renta de la inversión: Depositán dinero legal en una cuenta *offshore* pero no declaran el interés u otra renta de la inversión derivada de la misma.

Trasladar los ingresos imposables: Establecen una compañía en un paraíso fiscal y efectúan pagos a esta compañía por servicios no existentes o compras por un precio exagerado para trasladar los ingresos imposables al paraíso fiscal.

Limitar la evasión no ilegal de impuestos, incluido el proyecto para establecer políticas de tributación corporativa a nivel mundial impulsadas por las economías avanzadas (G-20) y la OCDE.

Eliminar las lagunas regulatorias para las instituciones financieras, una iniciativa encabezada por el CEF.

Reforzar la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, impulsada por el GAFI con el apoyo del FMI.

Estas cuatro iniciativas comparten muchos objetivos pero también tienen implicaciones económicas potencialmente adversas para los OFC. Por ejemplo, la disminución de las transacciones financieras podría reducir los ingresos fiscales de los OFC, el empleo y el crecimiento. Esto podría ocurrir por dos razones principales. Primera, a medida que los OFC actualizan su normativa, tal vez no puedan ofrecer acuerdos de secreto bancario o servicios de bajo costo. Por lo tanto, los cambios tendrían indudablemente la ventaja de mejorar las normas y reducir las actividades ilegales realizadas a través de los OFC pero también podrían desalentar algunas transacciones lícitas. Segundo, el “efecto de mala reputación” generalizado podría afectar a todos los

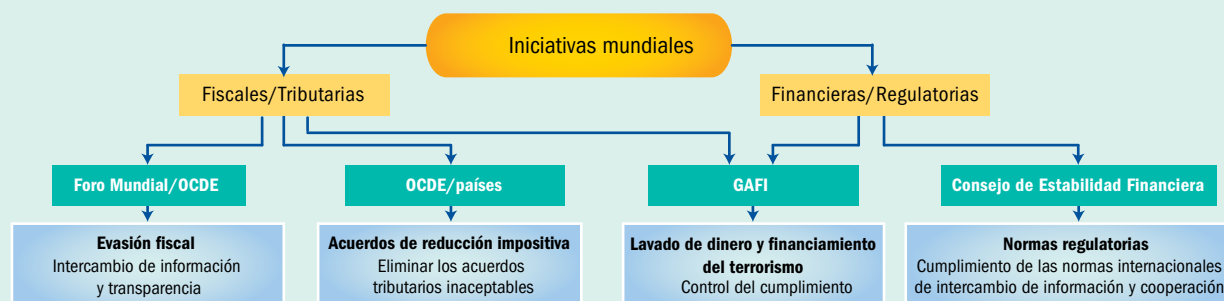
OFC, incluso a aquellos que se esfuerzan por cumplir las normas internacionales y atraer negocios lícitos. A las autoridades de las jurisdicciones que acogen OFC les preocupa que las iniciativas mundiales para luchar contra esta industria a través de mecanismos tales como la elaboración de listas negras y grises sobre el cumplimiento de las normas internacionales o la aplicación de sanciones puedan incrementar estos riesgos.

Además, se están intensificando los esfuerzos a nivel mundial para abordar las características problemáticas de los OFC —que son esenciales para la estabilidad financiera y fiscal a nivel mundial— mientras algunas jurisdicciones más pequeñas que acogen a OFC siguen sufriendo las consecuencias de la crisis financiera de 2008–09 y se enfrentan a un entorno económico más difícil. De hecho, debido a la débil recuperación en los principales mercados de los OFC en Europa y Estados Unidos, el turismo —una actividad económica esencial en la mayoría de los OFC— ha perdido dinamismo, y muchos países que se basan principalmente en los visitantes extranjeros para impulsar sus economías están buscando nuevas fuentes de crecimiento. En esta búsqueda, los OFC siguen

Gráfico 3

Divide y vencerás

Las instituciones internacionales comparten la responsabilidad de exigir el cumplimiento de las normas.



considerando que la prestación de servicios financieros *offshore* es una alternativa importante para su actividad económica.

Beneficios adicionales

El aumento de los flujos de capital hacia los OFC puede contribuir a un mayor crecimiento económico en la jurisdicción de acogida, así como a otros beneficios como ingresos fiscales y empleo. Las instituciones *offshore* a veces pagan impuestos y comisiones por actividades tales como las comisiones por el registro y la renovación de licencias de operación que pueden ayudar a respaldar las finanzas públicas de estas jurisdicciones, que suelen no exigir el pago de impuestos o comisiones para atraer a los OFC, aunque esta práctica varía mucho de una jurisdicción a otra. Las oportunidades directas de empleo son aún más importantes para el mer-

Nuestros estudios confirman que el aumento de las entradas de capital a los OFC tiene un pequeño impacto positivo en el crecimiento económico.

cado laboral local, así como los efectos en otros sectores, como el turismo y la infraestructura, dado que los OFC suelen exigir la actualización de las telecomunicaciones y el transporte.

Nuestros estudios confirman que el aumento de las entradas de capital a los OFC tiene un pequeño impacto positivo en el crecimiento económico de los países de acogida (González *et al.*, de próxima publicación). Estos resultados son aplicables tanto si el país de acogida es o no un paraíso fiscal según la clasificación de la OCDE.

Al capital le gustan las reglas

Una normativa regulatoria estricta tiene un impacto positivo en las entradas de capital. Hay evidencia empírica que muestra que los países/jurisdicciones que aplican normas regulatorias más rigurosas (según los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial) se beneficiaron de un aumento de los flujos de inversión de cartera en 2000–08. Por lo tanto, las jurisdicciones que quieran basar parte de su estrategia de desarrollo en los sectores *offshore* harán bien en adoptar normas estrictas. Ser un paraíso fiscal no garantiza los flujos de capital; una regulación estricta que inspire confianza es un factor esencial.

Los países o territorios que no cumplen las normas internacionales (especialmente aquellas relacionadas con la disponibilidad, el acceso y el intercambio de información señaladas por el Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información de la OCDE) tuvieron menos éxito a la hora de atraer flujos en 2008–09. Inicialmente, estas normas exigían a los OFC firmar 12 acuerdos tributarios bilaterales para intercambiar información fiscal. Los datos indican que los países incluidos en la lista negra o gris en el marco de esta iniciativa recibieron una proporción menor de los flujos totales mundiales de capital que los que cumplieron estas normas y figuraban en la lista blanca (véase el recuadro 3). Dicho de otro modo, aquellos OFC que trabajaron más duro para adecuar sus leyes y regulaciones a las normas internacionales se beneficiaron de su reputación positiva.

Recuadro 3

Lista blanca o negra

Para fomentar el cumplimiento de las normas internacionales en materia fiscal, en 2009 el Foro Mundial/OCDE utilizó listas para clasificar a los países según cumplieran o no estas normas. Los países que obtuvieron el visto bueno fueron incluidos en una lista blanca. Aquellos que se comprometieron a cumplir las normas tributarias pero aún no las habían implementado se clasificaron en una lista gris. Los países que no se comprometieron a cumplir estas normas acabaron en una lista negra. Después de la publicación de estas listas, los países deben firmar al menos 12 acuerdos de intercambio de información fiscal con otros países y jurisdicciones para pasar de la lista gris a la blanca. El GAFI y el CEF podrían utilizar este enfoque en el futuro.

Muchos países o territorios que acogen a OFC han avanzado energícamente para demostrar su compromiso con las normas internacionales establecidas por las iniciativas mundiales en curso. Por ejemplo, aunque muchos países y territorios del Caribe fueron incluidos inicialmente en la lista negra o gris, todos menos uno habían firmado los 12 acuerdos de intercambio de información fiscal en mayo de 2011 requeridos por el Foro Mundial y la OCDE para entrar en la lista blanca. Los OFC están realizando esfuerzos para mejorar el cumplimiento en otros ámbitos.

Los OFC podrían ascender en la cadena de valor especializándose en aspectos técnicos o regulatorios para retener o incluso aumentar los flujos y, por ende, sus beneficios económicos. Al mismo tiempo, las jurisdicciones que acogen a OFC con una actividad importante y en expansión deberán garantizar activamente el cumplimiento de las normas internacionales. Dado que el cumplimiento de normas cada vez más estrictas es costoso, convendría que los países y territorios evaluaran los beneficios y costos de proporcionar servicios de OFC. Las jurisdicciones más pequeñas y con menos recursos podrían aprovechar las economías de escala y colaborar entre ellas o crear un órgano regional encargado de proporcionar información adecuada sobre la evolución de los requisitos normativos a nivel mundial y asistencia técnica. ■

María González es la Representante Residente del FMI en Argentina y Uruguay, y Alfred Schipke es Jefe de División en el Departamento del Hemisferio Occidental del FMI.

Referencias:

- Banco Mundial, *Worldwide Governance Indicators* (Washington).
- González, M., U. Khosa, P. Liu, A. Schipke y N. Thacker, de próxima publicación, *Offshore Financial Centers: Opportunities and Challenges for the Caribbean*, IMF Working Paper (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Government Accountability Office (GAO), 2008, "Cayman Islands: Business and Tax Advantages Attract U.S. Persons and Enforcement Challenges Exist", Report to the Chairman and Ranking Member, Committee on Finance, U.S. Senate (Washington).
- Hines, James R., Jr., 2010, "Treasure Islands", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24, No. 4, págs. 103–26.
- Lane, Philip, y Gian Maria Milesi-Ferretti, 2010, "Cross-Border Investment in Small International Financial Centers", IMF Working Paper 10/38 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Rose, Andrew K., y Mark M. Spiegel, 2007, "Offshore Financial Centres: Parasites or Symbionts?", *Economic Journal*, vol. 117, No. 523, págs. 1310–35.