

Resumen ejecutivo

No cabe duda de que los flujos financieros ilícitos (FFI) en general, y los FFI relacionados con los impuestos (FFIRI) en particular, constituyen un riesgo sistémico para los sistemas financieros y fiscales de los países, ya que obstaculizan las iniciativas dirigidas a mejorar la movilización de recursos fiscales internos (MRI) y, además, promueven la desigualdad, generan pobreza, inseguridad y problemas financieros, y minan la confianza de la ciudadanía.

Los efectos generados por los FFI/FFIRI impiden, entre otras cosas, que se aplique la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Agenda 2030 de la ONU), incluidos los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y la Agenda 2063 para países africanos de la Unión Africana (Agenda 2063 de la UA). Así pues, cabe recalcar que la MRI es parte esencial de la Agenda 2030 de la ONU, así como de la Agenda 2063 de la UA. Por ello, las ayudas a países para aumentar la movilización de recursos fiscales internos a través de la tributación es un ámbito de la práctica del desarrollo en crecimiento.

Uno de los objetivos principales y urgentes de la Declaración 2025 de la Addis Tax Initiative (ATI, por sus siglas en inglés) es la mejora de la MRI mediante sistemas fiscales justos, eficaces y eficientes. Los países socios de la ATI se han comprometido a fomentar la MRI y aumentar la dotación de recursos para invertir en programas que respalden los logros de la Declaración 2025 de la ATI. El Compromiso 3 de la Declaración 2025 de la ATI recalca especialmente que los países miembros de la ATI deben aplicar políticas coherentes y coordinadas que fomenten la MRI y permitan combatir los FFIRI, que suponen un obstáculo devastador a las agendas de desarrollo y los compromisos con la MRI mencionados anteriormente. Así, los temas relacionados con los FFIRI revisten importancia crítica para los países socios de la ATI que pretenden movilizar los recursos fiscales internos necesarios para cumplir el programa de la Agenda 2030 de la ONU y la Agenda 2063 de la UA, entre otras iniciativas.

Actualmente, no existe una definición universalmente aceptada de FFI/FFIRI, ni tampoco consenso sobre lo que debería incluirse en el ámbito de los FFI/FFIRI, o cómo determinar sus componentes. Los FFI/FFIRI son multidimensionales y están formados por distintas clases de actividades, desde flujos que se originan en actividades o transacciones ilícitas hasta transferencias de fondos de origen lícito, pasando por flujos derivados de una actividad lícita pero que se utilizan de forma ilícita. Por consiguiente, los conceptos de FFI/FFIRI se han entendido y abordado de forma diferente según la parte interesada. Hay quien define los FFI/FFIRI estrictamente como flujos financieros que son ilegales por la forma en la que se crean, transfieren o utilizan fuera del país en el que se obtienen. Esta definición no es aplicable a prácticas como la elusión fiscal orquestadas dentro del marco legal pero contrarias a la intención o el propósito de la ley, es decir, que son legales pero ilegítimas. Otros definen los FFI/FFIRI en sentido amplio como todos aquellos flujos financieros que repercuten negativamente en una economía, habida cuenta de todos los efectos directos e indirectos que provocan en el marco de la economía política específica de la sociedad. El presente estudio adopta la definición más amplia de FFIRI, puesto que los recursos financieros transfronterizos que se ganan, transfieren, utilizan u ocultan de forma ilegal o ilegítima en el extranjero afectan negativamente al país de origen de tales recursos.

El volumen actual de FFI/FFIRI y de sus diversos componentes es extremadamente difícil de calcular, con lo cual las estimaciones varían enormemente, ya que dependen de la metodología elegida y aplicada. A pesar de las dificultades que plantea la cuantificación de los FFI/FFIRI, distintos estudios e informes elaborados por organizaciones regionales e internacionales ofrecen diferentes estimaciones. Estas estimaciones aportan datos que corroboran que los FFI/FFIRI son un problema devastador para la economía y el desarrollo, y exigen tomar medidas drásticas de forma urgente.

Diferentes organizaciones internacionales y regionales han formulado varias iniciativas y recomendaciones de política sobre temas de tributación y blanqueo de capitales que pueden utilizarse para luchar contra los FFIRI. Por ejemplo, los países pueden utilizar las novedades introducidas durante la última década para mejorar la transparencia tributaria, ampliar la cooperación entre las instituciones en la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, así como las iniciativas de fortalecimiento de las capacidades de las administraciones tributarias, para abordar con más garantías los FFIRI. En el presente estudio se examinan algunas de estas iniciativas y recomendaciones de política.


Resulta alentador observar que los países socios de la ATI han adoptado una serie de medidas reguladoras para luchar contra los FFIRI, a pesar de las diferencias en cuanto al alcance de las medidas y la importancia de su implementación en estos países.

El estudio presenta las prácticas más destacadas de algunos de los países socios de la ATI participantes, con el objetivo de permitirles aprender de las experiencias de otros en la lucha contra los FFIRI. El estudio abarca distintos marcos de política y regulación que los países aplican para luchar contra los FFIRI, entre los cuales destacan:

- las políticas, estrategias y marcos jurídicos en materia de evasión y elusión fiscal, la manipulación de los precios de transferencia y la manipulación de facturas en el ámbito del comercio transfronterizo, así como de transparencia e intercambio de información en temas de tributación;
- los modelos institucionales diseñados para hacer cumplir el marco jurídico y de políticas, así como su nivel de implementación y la cooperación entre instituciones;
- la cooperación internacional en aras de la transparencia y el intercambio de información sobre temas tributarios, y
- dificultades, logros y próximos pasos en la lucha contra los FFIRI.

Algunas de las conclusiones y sugerencias más destacadas que se incluyen en este informe del estudio son:

- La mayoría de las políticas y estrategias de los países socios de la ATI para abordar los FFIRI emanan de leyes tributarias ya existentes, y ninguna de ellas se refiere explícitamente a los FFI/FFIRI como una amenaza para los esfuerzos de MRI con arreglo a las estrategias, planes de desarrollo o políticas económicas en este ámbito.
- Las iniciativas sobre precios de transferencia, transparencia e intercambio de información de los países socios de la ATI, así como los compromisos en cuanto a la cooperación internacional, son prometedores, aun cuando existen una serie de diferencias en cuanto a las disposiciones internas de los países y su nivel de cumplimiento. Este aspecto todavía debe mejorarse.
- La aplicación de las cuestiones relacionadas con los precios de transferencia y el intercambio de información plantea dificultades a la hora de recopilar información a estos efectos, así como de coordinar la relación laboral entre unidades o instituciones diferentes.
- El problema de la manipulación de facturas comerciales y sus repercusiones negativas no se tienen en cuenta de forma adecuada.
- El nivel de cooperación interinstitucional en la lucha contra los FFIRI también es muy bajo si se compara con el marco de cooperación de la lucha contra el blanqueo de capitales.
- Existen limitaciones de capacidad humana y tecnológica a la hora de abordar los FFIRI; por ejemplo, comprender la preponderancia de los FFI/FFIRI y sus efectos sobre los recursos fiscales.



De conformidad con las prácticas, lecciones aprendidas, logros y dificultades compartidos por los países socios de la ATI participantes en este estudio, recomendamos a todos los países socios de la ATI lo siguiente:

- contar con un compromiso y un liderazgo político firme;
- elaborar políticas y marcos jurídicos sólidos para luchar contra los FFIRI, desde una perspectiva integral;
- crear o reforzar las instituciones responsables de abordar los FFIRI;
- crear un marco interinstitucional eficaz y cooperar en este ámbito;
- ampliar los trabajos de fortalecimiento de las capacidades humanas, tecnológicas y de infraestructura, y
- mejorar la transparencia, el intercambio de información y la cooperación internacional en el ámbito de la tributación.

Entre las medidas que los socios en el desarrollo o los donantes pueden adoptar para mejorar la eficacia de la lucha contra los FFIRI destacan:

- alentar a los países a adherirse a los foros internacionales sobre transparencia tributaria e intercambio de información; por ejemplo, la Convención de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal. Cuantas más jurisdicciones se incorporen a la iniciativa, menos margen para los FFI/FFIRI transfronterizos habrá;
- Incrementar la concienciación y aceptación de que los FFIRI suponen una amenaza entre los funcionarios públicos correspondientes, para obtener su compromiso práctico y fomentar la cooperación interinstitucional, y
- ampliar o mantener el respaldo a la capacitación y las iniciativas de fortalecimiento de capacidades.