Boletín N° 10.978-07

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Navarro y Bianchi, para impedir que quienes tengan inversiones en Estados en los que exista un régimen tributario privilegiado o constituyan empresas en esos países, puedan acceder a cargos públicos.

Los impuestos son cargas personales que imponen los Estados a quienes generan riqueza, para efectos de financiar el gasto público. De los impuestos, se financian todos los derechos sociales: educación, trabajo, salud, seguridad social, entre otros.

La creación de figuras jurídicas, a veces muy extravagantes, para justificar a alguien para no pagar impuestos, es algo muy antiguo. Licencias reales, trucos contables, domicilios fantasmas, simulación de contratos, falsificación de nacionalidad, uso de "hombres de paja" o "palos blancos", de todo se ha usado para ello, con menos o mayor éxito.

Como señala el colombiano Mario Alejandro Valencia, "fueron los mismos británicos quienes, a fines del siglo XIX, establecieron en Hong Kong, en Gibraltar y en las islas anglonormandas (Jersey y Guernsey) las primeras jurisdicciones económicamente independientes para proteger el dinero de británicos que no residían en dichos territorios, permitiéndoles eludir el pago de impuestos"[l].

I.- QUÉ ES UN PARAÍSO FISCAL

En términos generales, es un "país que exime del pago de impuestos a inversores, extranjeros que mantienen cuentas bancarias o constituyen sociedades en su jurisdicción. Los ciudadanos y empresas residentes en su propio país están obligados a pagar impuestos. Sin embargo, en estos territorios gozan de una exención total o al menos una reducción importante de los impuestos.

Los paraísos ofrecen confidencialidad total sobre las cuentas a sus clientes, sobre todo teniendo en cuenta que carecen -o poseen en manera muy laxa- de acuerdos con otras naciones para informar sobre las operaciones"[2].

De acuerdo a Valencia, "Muchas de estas islas viven del turismo y de las divisas que cruzan sus territorios. Sin embargo, no reciben un solo dólar en impuestos: no hay impuesto a la renta, ni siquiera presentación contable. Un ejemplo es Anguila, colonia británica del Caribe, que ocupa 102 kilómetros cuadrados y es 11.000 veces más pequeña que Colombia; tiene 13.500 habitantes y 8.000 sociedades registradas, en su mayoría del sector financiero. También se consideran como paraísos fiscales determinados territorios en países como Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Japón y Panamá, entre otros, donde se aplican leyes que permiten el secreto financiero y grandes beneficios tributarios.

Un siglo después, la Comisión Europea decidió investigar el fraude fiscal entre sus países miembros y descubrió 206 regímenes de esta naturaleza. Los más comunes son pequeñas islas del Caribe - colonias o excolonias de países europeos y de Estados Unidos - donde la ley fiscal es prácticamente inexistente y, donde se garantiza un estricto secreto bancario."[3]

No obstante, no es fácil definir lo que es un paraíso fiscal: "son entidades tan complejas que no existe una única definición sobre lo que se entiende por paraíso fiscal. Por eso no existe un listado consensuado de qué territorios son definidos como tal, aportando cada organismo - FMI, OCDE, BM- listados diferentes de enclaves considerados como paraísos fiscales."[4]

II.- QUÉ ES UNA EMPRESA OFF SHORE

Son "empresas que se constituyen fuera del país de residencia. Generalmente se crean en paraísos fiscales para evitar pagar impuestos. Las personas o empresas deciden realizar sus inversiones en paraísos fiscales ya que la carga fiscal es mucho mayor en sus países de residencia. Las empresas offshore obtienen grandes ventajas fiscales, confidencialidad y seguridad.

Estas empresas no pagan diferentes impuestos como deberían pagarlo en su país: impuesto sucesorio, impuesto al patrimonio, impuesto al consumo, impuesto a la renta (ganancias), etc. El titular de la empresa ni siquiera es el verdadero dueño ya que en muchos casos son testaferros"[5] o terceros que sirven de "pantalla".

No es ilegal mantener este tipo de empresas, pero suelen estar ligadas a actividades ilícitas, como evasión de impuestos, fraudes, lavado de dinero y otros delitos.

III.- IMPACTO EN LA DESIGUALDAD DEL MUNDO

De acuerdo a la ONG internacional OXFAM "Los paraísos fiscales esconden 7,6 billones de dólares de fortunas individuales, una cantidad superior al PIB del Reino Unido y Alemania juntos."[6]

Estos mecanismos, han sido calificados de "la piedra angular de este sistema económico que genera desigualdad e injusticia social en el mundo".[7]

De acuerdo al documento presentado por Ecuador a las Naciones Unidas en octubre de 2016, llamado "Paraísos Fiscales y Pacto Ético. Líneas Argumentales", para el Examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, "el 46% de la riqueza mundial se concentra en sólo 1% de la población. La riqueza de ese 1% bordea los 1.76 billones de dólares; es decir, 65 veces más recursos que los que poseen la mitad más pobre de la población. Dentro de ese 1%, las 62 personas más ricas tienen la misma riqueza que el 50% de los más pobres del planeta. America Latina sigue siendo la región más desigual a nivel mundial, a pesar de grandes progresos en los últimos años. En 2014, el 10% más rico de la población latinoamericana

acumuló el 71% de la riqueza regional. OXFAM proyecta que, de mantenerse esta tendencia, en seis años el 1% de la población latinoamericana llegará a tener más que toda la riqueza acumulada por el 99% restante"[8].

Según Alicia Bárcenas, secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "la evasión fiscal en Latinoamérica asciende a 340.000 millones de dólares anuales, lo que equivale al 6,7% del producto interno bruto. "Tenemos un problema en la región. Con ese dinero ya podríamos financiar los objetivos de desarrollo sostenible", dijo. "Hay que crear una coalición en Latinoamérica para abordar estos temas." Bárcenas también se manifestó en contra de multinacionales que usan los recursos naturales de países latinoamericanos y después no pagan impuestos. "Bienvenida la inversión extranjera pero con nuestras reglas del juego""[9]

Esta pérdida impositiva colabora sustancialmente en la concentración de la riqueza en unos pocos, en la intensificación de la desigualdad económica que ya aqueja al mundo.

IV.- ACTIVIDADES DELICTUALES LIGADAS A ESTE TIPO DE INVERSIONES

Tal como señala el Doctor en Derecho Juan Hernández Vigueras, los paraísos fiscales "se identifican con actividades de evasión y fraude fiscal y planificación fiscal internacional y con actividades ilícitas de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Aunque haya quienes los consideran una manifestación de la libertad de los mercados de capitales basados en los movimientos transnacionales, más bien son un ejemplo de competencia desleal que se mantiene porque beneficia a quienes detentan el poder financiero en el mundo."[10]

Terrorismo, tráfico de armas, de drogas, de personas, todas estas actividades ilícitas blanquean sus dineros en estos lugares y mediante estas formas societarias.

Continúa Hernández: "Convertidos en parte integrante de las finanzas globales, actualmente nadie cuestiona que los centros financieros extraterritoriales están disponibles para el blanqueo de capitales ilícitos y la financiación del terrorismo internacionalizado, con sus recursos multiuso que hemos descrito en otro libro. Precisamente los "Informes de Estrategia Internacional de Control de Narcóticos" producidos anualmente por la Oficina contra el Narcotráfico (Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs) del Departamento de Estado de los EEUU, describen en detalle el "uso inadecuado" de los centros financieros offshore, una excelente fuente informativa. Y en los documentos oficiales de esta Oficina se hace una descripción que significa una denuncia sin paliativos de los paraísos fiscales como centros financieros extraterritoriales, donde los traficantes de drogas, los terroristas, los blanqueadores de dinero, los defraudadores de la hacienda pública y otros delincuentes han encontrado "un lugar de encuentro especialmente atractivo" en el cual efectuar de modo encubierto

sus actividades, mediante una amplia gama de mecanismos e instituciones jurídicas"[11]

V.- EFECTOS EN LA ECONOMÍA NACIONAL

Las personas que realizan estas actividades son elusores de impuestos (actividad legal), y eventualmente evasores (actividad ilegal).

Es por ello que constituir empresas off shore o invertir en paraísos fiscales implica a veces una actividad ilegal. Evadir impuestos es ilegal, pues implica mediante fraude, esquivar los impuestos que legalmente deben pagar en nuestro país. Es inmoral si mediante subterfugios legales, eluden la ley tributaria chilena.

Ya en 2012, el Diario La Segunda reveló que "Más de 20 firmas del Ipsa tienen filiales o relacionadas en lugares como Islas Caimán, Islas Vírgenes Británicas, Panamá, Islas Marshall, Liechtenstein, Aruba y otros estados con regímenes tributarios amables con el inversionista."[12]

El Servicio de Impuestos Internos, en virtud de la reforma tributaria, hizo un balance de la cantidad de chilenos que declararon inversiones en el exterior el año 2015, lo que resultó en "2 mil 733, según revela el Diario Financiero, y de esto, se cuentan 909 personas jurídicas versus mil 824 que son personas naturales. El informe del SII también revela información respecto del destino de estos activos. Una de cada siete inversiones declaradas se establecieron en paraísos fiscales el 2015. Fueron, concretamente, mil 34 inversiones en jurisdicciones calificadas como "especiales" por el Ministerio de Hacienda. Los regímenes tributarios "distintos", favoritos por los inversionistas chilenos fueron las Islas Vírgenes británicas, luego Panamá, Las Bahamas y las Islas Caimán. Las inversiones que más se repiten son las acciones (2 mil 673 registros), los depósitos en bancos o entidades sin domicilio en Chile (mil 509) los bonos emitidos por personas o entidades sin domicilio en Chile (889)"[13].

Al momento de revelarse la arista chilena de los Panama Papers, Ciper Chile investigó las conductas ligadas a la elusión tributaria mediante paraísos fiscales y empresas Off Shore: "el economista Claudio Agostini enumeró una serie de maniobras elusivas posibles de realizar utilizando sociedades offshore y cuentas en paraísos fiscales. Entre ellas, evitar el pago del impuesto a la herencia, la prestación de servicios ficticios a sociedades relacionadas al mismo propietario con domicilio en Chile o que esas mismas sociedades offshore funjan como.

Por tanto

Vengo en presentar el siguiente:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo único: Refórmese la Constitución Política de la República de Chile de la manera que sigue:

1.- Agrégase la siguiente parte final al inciso primero del artículo 25 de la Constitución Política de la República:

"Sin perjuicio de lo anterior, tampoco podrá ser elegido como Presidente de la República ni mantenerse en el cargo, quien durante los 5 años previos a la elección o durante su mandato, mantenga por sí o por intermedio de terceros o empresas relacionadas, inversiones en paraísos fiscales o en empresas off shore".

2.- Agrégase el siguiente inciso final al artículo 8 de la Constitución Política de la República:

"Sin perjuicio de lo anterior, no podrá ser elegido para ningún cargo de representación popular, ni mantenerse en él, ni ser designado en ninguna función pública, ni mantenerse en ella, quien durante los 5 años previos a la elección designación o durante su mandato, mantenga por sí o por intermedio de terceros o empresas relacionadas, inversiones en paraísos fiscales o en empresas off shore".