

# La “fuga” de capitales. El escenario global (2002-2010)<sup>1</sup>

Jorge Gaggero<sup>2</sup>

## Resumen

En este trabajo se abordan dos cuestiones cruciales que han emergido de modo inocultable durante crisis: la “fuga” de capitales” y su indispensable instrumento, los “paraísos fiscales” (“jurisdicciones del secreto”). Se pone atención en primer lugar en las enormes transferencias “Sur-Norte”, que reiteradamente alcanzan su nivel más alto en períodos de crisis como el presente. En segundo lugar, el carácter dañino de los flujos ilícitos de capital y la grave erosión a la que condenan a sus sistemas fiscales. En gran medida consecuencia de la sustancialmente libre y opaca actuación de las firmas multinacionales y las corporaciones financieras globales. El análisis de estas operaciones, al mismo tiempo que difícil, resulta central para explicar la opacidad de las finanzas globalizadas, la conducta financiera y tributaria de las firmas multinacionales y, en definitiva, los enormes drenajes de recursos y la gran volatilidad de los flujos a los que están sometidas las economías del “Sur”.

Palabras Clave: Flujos de capital, paraísos fiscales, relaciones Norte-Sur.

## Abstrac

This article examines two crucial matters that have undeniably emerged during the crisis: capital flight and its indispensable instrument, tax havens. The first part of the article emphasizes the enormous "north to south" transfers, which repeatedly reach higher peaks in moments of crisis such as that presently underway. The article later analyzes the damaging characteristics of illicit capital flows and the grave erosion to which these condemn tax systems. These issues are in large part a consequence of the substantially unfettered and opaque situation of multinational firms and global financial corporations. The analysis of these operations, while complicated, is central in the explanation of the opacity of globalized

---

<sup>1</sup> Este texto integra el Documento de Trabajo N° 29 de I CEFID-AR titulado “LA FUGA DE CAPITALS II. ARGENTINA EN EL ESCENARIO GLOBAL (2002-2009)”

<sup>2</sup> \*Integrante del “Plan Fénix” e investigador en el CEFID-AR.

finances, the conduct of multinational firms in regards to financial and tax decisions, and without a doubt, the enormous drains of resources and sharp volatility of the capital flows to which the economies of the South are subjected.

Key Words: Capital Flows, Tax Havens, North-South Relations.

### **El marco previo a la crisis**

El presente curso de la globalización y la sustancial desregulación del flujo de los capitales financieros tienen –a través de las inevitables crisis a las que someten periódicamente a nuestros países- impactos desestabilizadores sobre el crecimiento y efectos regresivos en el plano socio-político que han sido destacados en la literatura económica.<sup>3</sup> Los temas cruciales son de alcance supranacional y global y por lo tanto sólo pueden ser abordados con eficacia si se opera también en los niveles supranacional y global: la regulación financiera pendiente, por ejemplo; el intercambio efectivo de información crucial para el control fiscal nacional, impracticable en la actualidad; en relación con los dos temas precedentes, la necesidad de la sustancial limitación de las operaciones económico-financieras que se valen de los denominados “paraísos fiscales” (*secrecy jurisdictions*); la indispensable (y posible) puesta en marcha de una organización tributaria mundial; y muchos otros, entre los cuales se destacan los ligados a una cuestión tan crítica como la ambiental.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Raúl Prebisch ya destacaba a fines de los años 70 esta cuestión, sucesivamente excluida de la agenda relevante de los países centrales: “Los centros siguen encerrándose en una actitud por demás negativa frente a los requerimientos de un orden económico internacional, conjunto de ideas que en realidad no son nuevas, pues han venido desenvolviéndose infructuosamente durante más de dos decenios. Y la periferia se obstina en general por aguardar de ese nuevo orden lo que sólo podría conseguir con un esfuerzo hondo y persistente de transformación. El nuevo orden no podría ser un medio para seguir exaltando la sociedad privilegiada de consumo.” (*Raúl Prebisch*, “Estructura socioeconómica y crisis del sistema. Reflexiones al cumplirse nuestros primeros treinta años”, “Revista de la CEPAL”, 2º semestre de 1978).

<sup>4</sup> Se ha destacado que “dentro de la bibliografía existente sobre la globalización son escasos los trabajos en los que se señala que, en términos estrictos, hay sólo dos instituciones importantes que revisten un carácter formal globalizado: la Corte Penal Internacional y el acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, que regula el régimen actual de libre comercio a nivel global. El resto de lo que hoy se conoce como la arquitectura institucional de la globalización en realidad

Sin embargo, la presente crisis y “desorganización” del sistema global parece por el momento y a pesar de las nuevas amenazas que se ciernen -una posible crisis descontrolada en la zona del euro, por ejemplo- tan ventajosa para buena parte de los “poderes fácticos” del mundo desarrollado -al menos en el sentido de que no ha acarreado, por el momento, ajustes estructurales que los afecten- en especial para los grandes bancos globales, que cualquier cambio positivo de significación en las cuestiones de la mencionada agenda parece hoy muy difícil de alcanzar. A pesar de su pertinencia, dada la imperiosa necesidad de avanzar hacia una mayor racionalidad global en el campo económico-social. El grave problema es, desde nuestra perspectiva, que buena parte de las ventajas y privilegios que logran conservar los “poderes fácticos” del “Norte” del mundo operan a costa del crecimiento, la fiscalidad y los niveles de equidad en el resto del planeta y, también, de los referidos al globo en su conjunto.

En una perspectiva optimista la agenda de los problemas más significativos debería tender a ser -cada vez más, como se ha señalado- una agenda global. En especial, en los campos financiero y fiscal. Esto no quiere decir que, entretanto, los Estados nacionales de los países “en desarrollo” (o del “Sur”) no puedan hacer nada en esos campos. Sí pueden actuar, usualmente bastante más de lo que intentan. La mayor parte de ellos suele autolimitarse, sin embargo, en el impulso de sus políticas y gestiones político-administrativas respectivas (locales, regionales y globales) de un modo tal que no les permite acercarse siquiera a los límites que les fija el sistema globalizado para el despliegue de su acción soberana (tanto a los límites “de hecho” como a los “de derecho”). En otras palabras, las acciones gubernamentales no suelen apuntar al “Sur”,

---

corresponde al sistema supranacional o internacional. Lo que se observa es una intensa actividad global no formalizada en el marco de tales instituciones. Por otra parte, existe una amplia gama de formaciones globales más allá de la economía corporativa, pero en su mayoría tampoco revisten carácter formal. Sin embargo, la ausencia de instituciones globales formalizadas resulta especialmente llamativa en la esfera económica...” (Saskia Sassen, “Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales”, Katz Editores, 2010).

en general, a “tantear” los límites que la cruda realidad global plantea a los Estados-nación menos poderosos. Parece verificarse en el “Sur” entonces “el peor de los mundos”, debido a:

i ) Una insuficiente acción nacional, por un lado, que “no tantea los límites”: el caso argentino -y también el de los restantes países del MERCOSUR-UNASUR en América del Sur- resultan muy claros a este respecto, por el momento. En las cuestiones financieras así como en el caso de los temas tributarios, por ejemplo, tanto las normativas como las prácticas político-administrativas suelen estar bastante lejos de las “fronteras” que plantea la asimétrica situación global vigente.

ii ) La ausencia o debilidad de iniciativas comunes (regionales) de verdadera significación. En el mejor de los casos, las acciones comunes planteadas tienen carácter limitado, cuando no marginal. La cuestión de la regulación de los flujos de capital, por ejemplo, parece mostrar problemas de falta de convicción y/o coordinación en la aplicación de las políticas posibles, que son desalentadas por la persistencia de las recetas de tipo “ortodoxo” que todavía brindan los organismos multilaterales (y suelen tener mucha influencia en organismos nacionales de relevancia, tales como los bancos centrales).

iii ) Por otra parte, esto también ha sido señalado, continúan siendo muy escasas y poco significativas las iniciativas de carácter supranacional o global con alguna perspectiva de concreción en estos campos (salvo quizás en el caso de algunas regulaciones bancarias,<sup>5</sup> de difícil consistencia y coordinación global, y -eventualmente- la posible imposición futura a las transacciones financieras, todavía sujeta a grandes desacuerdos entre las naciones mas poderosas). Esta carencia de propuestas y acciones de carácter reformista acordes a los desafíos planteados ya resultaba notable

---

<sup>5</sup> Es el caso de la reciente reforma de la regulación financiera en los EE. UU. impulsada por el Presidente Obama. El ejecutivo de los Estados Unidos también ha enviado el Congreso, al inicio de la gestión Obama, una propuesta de legislación que apunta a limitar las pérdidas de recursos fiscales que genera la operatoria externa de sus transnacionales a través de los paraísos fiscales. Esta última propuesta enfrenta una fuerte resistencia del sector empresario.

antes del comienzo de la presente crisis. Resulta obvio también que, desde el momento en que ha comenzado a desplegarse la crisis, su crudeza y extensión tampoco han merecido respuestas efectivas en los terrenos, en las direcciones y con la profundidad apropiadas.<sup>6</sup>

### **“Fuga” de capitales y “jurisdicciones del secreto” (2002-2006)**

En este marco se abordarán dos cuestiones cruciales que ha emergido de modo inocultable durante crisis: la “fuga” de capitales” y su indispensable instrumento, los “paraísos fiscales” (“jurisdicciones del secreto”). Se pondrá la atención en:

- i ) las enormes transferencias “Sur-Norte”, que suelen alcanzar su pico en períodos de crisis como el presente;
- ii ) como consecuencia -en buena medida- de la sustancialmente libre y opaca actuación de las firmas multinacionales (en particular, de las corporaciones financieras globales) y de los denominados “ricos globales”, que hacen “uso y abuso” de los “paraísos fiscales”.

El análisis de estas operaciones resulta central para explicar la opacidad de las finanzas globalizadas, la conducta financiera y tributaria de las firmas multinacionales y, en definitiva, los enormes drenajes de recursos y la gran volatilidad de los flujos a los que están sometidas las economías del “Sur”. En particular, el carácter dañino de los flujos ilícitos de capital y la grave erosión a la que condenan a sus sistemas fiscales.

---

<sup>6</sup> “En el caso del sector financiero, por ejemplo, desde la década de 1980 predomina la lógica de las finanzas y los actores dominantes son los más consolidados. Así, determinar que lógica regirá estas transformaciones y las organizará debería ser un punto fundamental de la labor política. ¿Se tratará de actores o fuerzas que apunten a democratizar nuestros países y nuestro mundo? Durante los últimos 20 años se ha observado un gran aumento en la desigualdad y en la concentración de la riqueza, así como la aparición de un tipo de pobreza extrema nunca antes vista. Cabe entonces preguntarse si la crisis financiera actual está creando un espacio para actores y lógicas de otro tipo, pues aquéllos que obtuvieron más poder desde la década de 1980 están quedando parcialmente invalidados por la propia crisis” (*Saskia Sassen, op cit*).

Resulta notable la muy limitada atención prestada a estos temas. Es el caso, por ejemplo, de un valioso trabajo acerca de América Latina (AL) difundido recientemente: “*Crisis, volatilidad, ciclo y política fiscal en América Latina*”, elaborado por la CEPAL (mayo 2009). Al referirse en detalle a “todos los canales por los que AL se conecta con la economía internacional”, este trabajo omite mencionar a la “fuga” de capitales. El mismo sí hace referencia a las “interrupciones súbitas” (*sudden stops*) de los flujos de capital hacia la región, cuando en tiempos de crisis suele verificarse en nuestros países –en rigor- un fenómeno distinto: una “salida neta” de capitales (tal como sucede en casi todo el “Sur” del mundo en tales circunstancias).

Son conocidas, por otra parte, las posiciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y los restantes organismos multilaterales acerca de estas cuestiones, que sólo suelen poner la atención en los componentes delictivos de estos flujos.<sup>7</sup> Componentes que no resultan los más significativos. Estos organismos suelen omitir en sus análisis toda consideración relevante acerca del papel de la banca global, las multinacionales y los “ricos globales” en estos procesos.<sup>8</sup> Importa presentar algunos hechos estilizados y los órdenes de magnitud relevantes al respecto.

---

<sup>7</sup> El Banco Mundial, por ejemplo, instó en junio de 2010 “a tomar medidas para frenar en los países desarrollados la fuga de hasta 40.000 mdd al año a paraísos fiscales por parte de miembros corruptos de la Administración”. Como se verá más adelante, en la sección 2.3, la corrupción gubernamental explicaría bastante menos del 5 % de los flujos ilícitos totales provenientes de los países desarrollados (estimados en algo más de 800.000 mdd hacia mediados de la década pasada), siendo las actividades comerciales y financieras de las firmas multinacionales y los ricos globales las que dan lugar a la mayor parte del drenaje de fondos de este tipo.

<sup>8</sup> Quizás un ejemplo extremo del “autismo” de estas instituciones sea el que protagonizó la ex responsable de asuntos fiscales del FMI, Teresa Ter Minassian, durante el Seminario Fiscal convocado por la CEPAL en Santiago de Chile a principios de 2009 (en pleno derrumbe global). Ter Minassian sostuvo entonces, en representación del FMI, la pretensión de que los Estados nacionales se siguieran sometiendo –por la vía del financiamiento- a la “disciplina de los mercados globales”. Los “mercados financieros globales” ya había manifestado con claridad, a esa altura de los acontecimientos, su total aversión a la “autodisciplina” y también su tenaz resistencia a cualquier pretensión de “disciplinarlos” a través de sistemas regulatorios de alcance global (hoy todavía inexistentes). Una prueba flagrante de esta conducta de los “mercados” fue brindada por el periódico *The Times* al informar que “un grupo de 45 ejecutivos británicos del banco británico *Barclays* ha cambiado de barco y trabajará para una sociedad recién creada en las *Islas Caimán*”

## Las transferencias desde el “Sur”

Las transferencias netas de recursos financieros desde los países pobres y “de desarrollo intermedio” (incluyendo las denominadas “economías en transición”) hacia los desarrollados muestran un crecimiento sostenido de dólares desde los 46.000 millones/año (mdd/a) (1995) hasta los 660.000 mdd/a en el año precedente al comienzo de la crisis (2006).<sup>9</sup> La razón básica de este sostenido crecimiento de las transferencias netas hacia el “Norte” es que la suma de los flujos de “ayuda”, la inversión extranjera directa (IED) y las remesas de los inmigrantes resultan cada vez más insuficientes en el “Sur” para compensar los pagos masivos de deuda, los desequilibrios comerciales, la “fuga” de capitales y la acumulación de activos externos en divisas fuertes.<sup>10</sup> Debe presumirse que estas transferencias netas “Sur-Norte” han aumentado en los últimos tres años de crisis (2007-2009), no sólo como consecuencia del fenómeno denominado “fuga hacia la calidad”. En una hipótesis muy conservadora puede presumirse que el valor anual de estas transferencias ha superado el billón de dólares durante este período, una suma de recursos muy significativa en relación a los involucrados en el esfuerzo fiscal compensatorio de la crisis financiera y en las políticas anticíclicas en el mundo desarrollado (el receptor principal de los flujos “fugados” desde el “Sur”). Y mucho más importante aún si se lo compara con el limitado volumen de recursos que ha estado disponible en el “Sur” para encarar sus propias políticas anticíclicas.

---

ante el temor de que la Unión Europea imponga límites a las retribuciones de los banqueros...La nueva compañía, llamada *Protium*, gestionará desde este paraíso fiscal activos tóxicos del banco por valor de 12.300 mdd y pagará a los directivos un mínimo de 400 mdd en los próximos 10 años” (*El País*, Madrid, 17.09.09).

<sup>9</sup> “Closing the gap: addressing imbalances in global finance”, CIDSE, Nov 08; ver [www.cidse.org](http://www.cidse.org)

<sup>10</sup> En esta estimación de CIDSE, cuando China y otros países del “Sur” acumulan reservas los flujos financieros son considerados negativos para estos países y positivos para los EEUU y otros países del Norte cuyas divisas son atesoradas. Se trata de una visión que privilegia, a propósito de las reservas, la cuestión del “señoraje” del que se benefician los países centrales como consecuencia de las abultadas tenencias de reservas en los países del “Sur”. Resulta obvio que la contrapartida positiva es el efecto que las reservas tienen sobre la estabilidad macroeconómica de estos países.

Resulta claro que la estructura y la dinámica de los flujos económico-financieros globales han sido funcionales -durante la presente crisis, así como en el caso de las precedentes- a las necesidades del “Norte” y totalmente contraindicadas desde la perspectiva del “Sur” del mundo.<sup>11</sup> Esta circunstancia resulta abordada en la literatura de un modo muy limitado<sup>12</sup> y es casi totalmente ignorada por los organismos multilaterales de crédito, en particular por el FMI. En este último caso, se ha llegado al extremo de las declaraciones de uno de sus más altos funcionarios que –en plena crisis y preguntado acerca de los contraindicados flujos hacia el “Norte” originados en las operaciones de los grandes bancos globales y las empresas multinacionales- respondió que esta circunstancia, en rigor, beneficiaba al “Sur” al evitar dificultades graves en las casas matrices de esas firmas que, de otro modo, hubieran terminado por perjudicarlo.<sup>13</sup>

### **Los flujos financieros ilícitos (2002-2006)**

La mejor estimación disponible de los flujos financieros ilícitos<sup>14</sup> (brutos) desde los países “en desarrollo” durante el período 2002-2006<sup>15</sup> puede ser observada (Gráfico 1). Se ha verificado en el quinquenio un crecimiento sostenido, desde alrededor de 400.000 mdd/a (2002) hasta el orden del billón de dólares/año (2006).

---

<sup>11</sup> Aunque debe señalarse que la vigorosa emergencia de China, India y otros países asiáticos plantea la posibilidad de que estas economías estén comenzando a beneficiarse también de la recirculación de los flujos ilícitos.

<sup>12</sup> Una excepción a esta regla es la de un recomendable trabajo de Frenkel y Rapetti (2009), en el cual se destaca que “un sistema global de prevención de crisis debería incluir normas internacionales orientadas a suavizar los movimientos de capitales, así como instituciones y mecanismos internacionales que ayuden a compensar la salida de capitales privados [desde los países en desarrollo].”

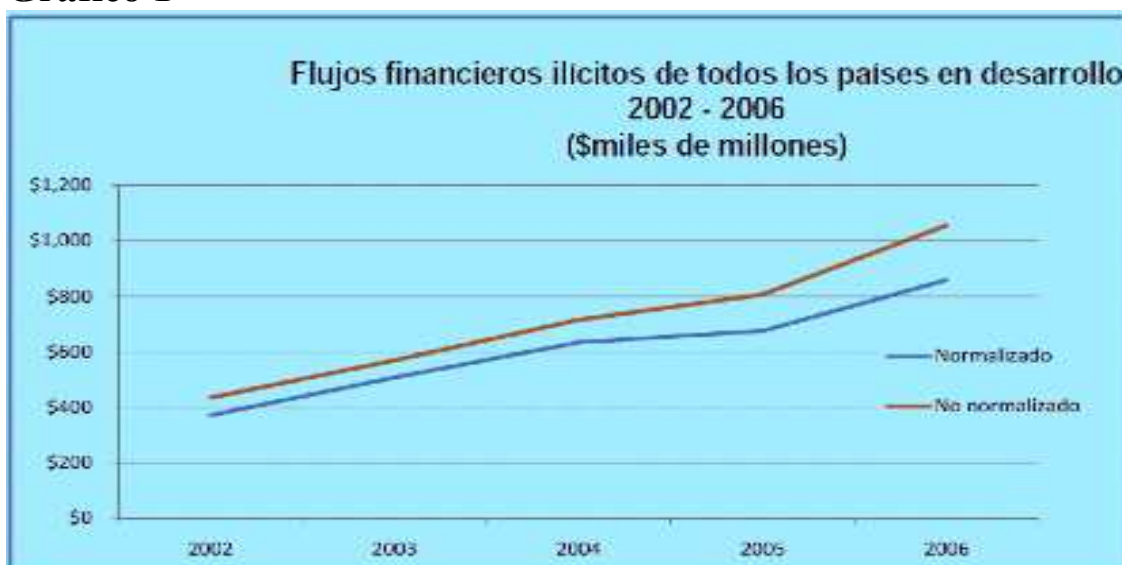
<sup>13</sup> Declaraciones a la *CNN* del responsable del Departamento Hemisferio Occidental del FMI, Nicolás Eyzaguirre.

<sup>14</sup> Definición: el término se refiere al movimiento transfronterizo de dinero que resulta ilegalmente obtenido, transferido o utilizado. Los flujos financiero ilícitos generalmente involucran la transferencia de dinero ganado a través de actividades ilícitas como corrupción, transacciones que suponen el contrabando de bienes, actividades criminales y esfuerzos para proteger la riqueza personal o corporativa de las autoridades tributarias nacionales.

<sup>15</sup> *Global Financial Integrity*, GFI, Dic 08; ver [www.gfip.org](http://www.gfip.org)



## Gráfico 1



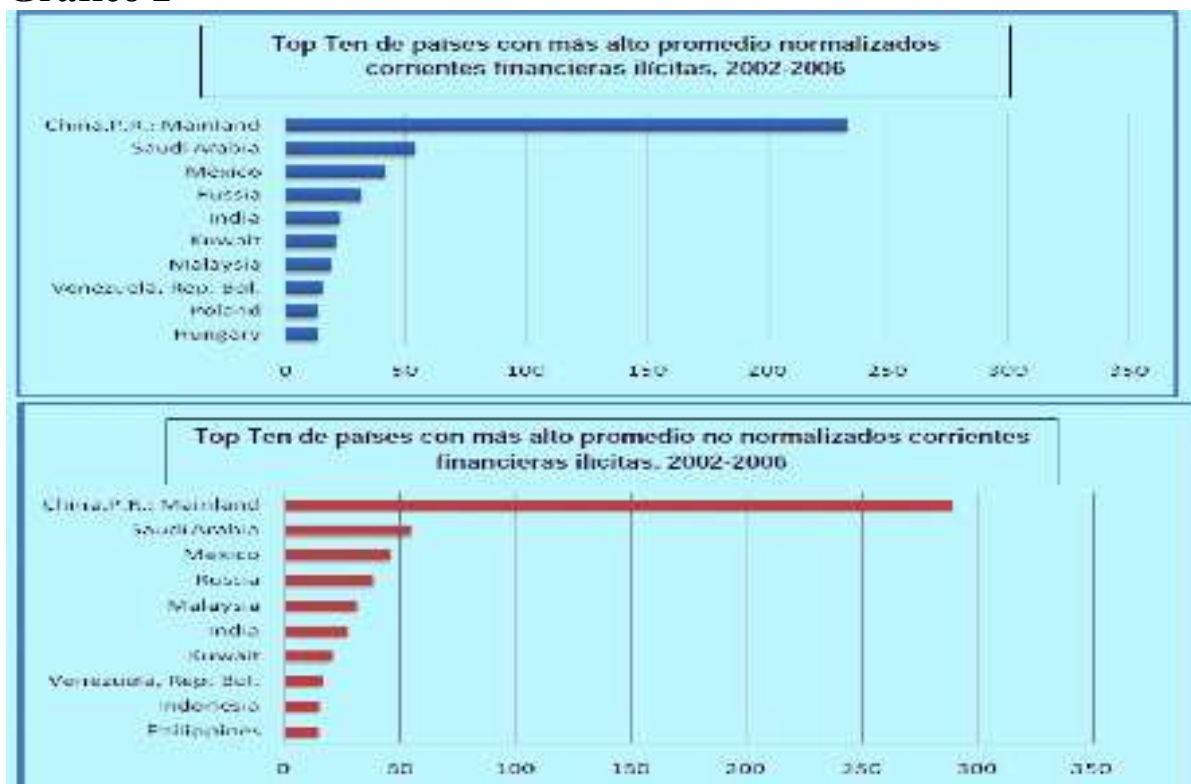
*Fuente:* Global Financial Integrity, “Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2006”, Dic 2008. Las dos curvas presentadas resultan de sendos métodos alternativos de aproximación.<sup>16</sup>

Se trata de un cálculo muy conservador que, además, no incluye a las importantes extracciones de valor desde los países del “Sur” que no implican transferencias monetarias (p.e., sobre y subfacturación en el comercio exterior, contrabando y otras transacciones con bienes y activos con manipulación de sus precios). Los más importantes países de origen de las transferencias financieras ilícitas han sido, en orden de importancia: China, Arabia Saudita, México, Rusia, India, Kuwait, Malasia, Venezuela, Polonia y Hungría (Gráfico 2). China continental lidera claramente el ranking con un promedio anual pre-crisis estimado que superó los 250.000 mdd, seguida por el par Arabia Saudita/México, cuyo drenaje osciló alrededor de los 50.000 mdd cada uno. Estos tres países más Rusia (con “fugas” anuales promedio del orden de los 40.000 mdd explicarían

<sup>16</sup> Las estimaciones resultan de un modelo económico y han sido “normalizadas” o filtradas para obtener un rango de resultados. El proceso de normalización somete a la lista completa de los países en desarrollo (para los cuales los datos están disponibles) a dos filtros: i) la salida de capital debe manifestarse en un mínimo de 3 de los 5 años estudiados y; ii) además, debe exceder en un mínimo del 10% a las exportaciones de cada país (bajo el supuesto de que niveles más bajos de “fuga” se deberían a problemas con los datos más que a genuinas “fugas” de capital ilícito).

entonces alrededor del 60% del total de las “fugas” ilícitas de capitales desde el “Sur” del mundo del período en análisis, y las 10 naciones incluidas (Gráfico 2) cerca del 80% de ese total.

**Gráfico 2**



*Fuente: Global Financial Integrity, (op.cit).*

Argentina no aparece registrada en este ranking de las *top ten* debido a que durante el quinquenio 2002-2006 sólo promedió entre 12.000 y 13.000 mdd/a de “fuga ilícita” anual. El período en análisis coincide con la fase de fuerte y sostenida recuperación económica posterior al derrumbe del régimen de convertibilidad.

En cuanto a las regiones de América Latina y el Caribe y América del Sur, los promedios anuales del período sumaron alrededor de 100/123.000 mdd y 41/58.000 mdd, respectivamente (Cuadro 1). Estos valores representaron algo más del 17% y del 8%,

respectivamente, de las “fugas” totales provenientes de los países en desarrollo. Argentina participó con el 2% de este total.

### Cuadro 1

Promedio anual de “fuga” de flujos ilícitos\*  
(2002-2006, en millones de dólares)

	Normalizada	%	No Normalizada	%
“Países en desarrollo”	612.000	100,0	716.000	100,0
América Latina y el C	100.546	16,4	123.273	17,2
América del Sur	41.566	6,8	58.247	8,1
Venezuela	15.896		16.802	
Argentina	12.099		13.040	
Brasil			8.407	
Chile	6.961		8.173	
Colombia	2.559		3.855	
Uruguay	2.407		2.620	
Perú			2.227	
Ecuador			1.368	
Bolivia	787		898	
Paraguay	857		857	

\* Estimación normalizada y no normalizada, los dos métodos alternativos adoptados.

Fuente: Elaboración propia en base a Global Financial Integrity, (op. cit.)

### La estructura de los flujos ilícitos globales

Analizadas las cuestiones de los órdenes de magnitud, tendencia y procedencia de los flujos ilícitos globales generados en los países “en desarrollo” importa analizar ahora su “estructura”. Se presenta (cuadro 2) una estimación de la composición de estos flujos hacia mediados de la década pasada (2005), tanto a escala global como para el mundo “en desarrollo”.

Resulta notable la medida en que la composición global de estos flujos contradice a la versión que ha sido impuesta a través de los medios masivos de comunicación, e incluso de muchos enfoques académicos. En general, la literatura generada en los organismos

## Cuadro 2

### Flujos ilícitos globales (en billones de dólares)

	Globales	Desde los "países en desarrollo"	
Debidos a corrupción gubernamental	50	40	5,10%
Debidos a actividades criminales	549	238	30,60%
Comerciales	1.000	500	100%
- debidos a "mispricing"	250	150	30%
- por abusos en "precios de transferencia"	500	150	30%
- transacciones "falseadas"	250	200	40%
<b>Total</b>	<b>1.599</b>	<b>778</b>	<b>100</b>

*Fuente:* Elaboración propia sobre la base de Raymond Baker, "Capitalism's Achilles Heel", 2005

multilaterales de crédito y –también– la acción de ONG's tales como *Transparency International* son responsables de la percepción hoy establecida: estos flujos se originarían predominantemente en las actividades criminales (con una significativa participación de la "corrupción gubernamental" –en rigor debería denominarse "corrupción empresario-gubernamental"– entre ellas). Esta estimación muestra que, por el contrario, son las maniobras comerciales ilícitas –principalmente ejecutadas por los grandes bancos, las empresas transnacionales y "ricos globales"– las que nutren alrededor del 63% del total de flujos ilícitos globales. Del restante 37%, debido a actividades estrictamente criminales de todo tipo, sólo 3 puntos estaría explicado por la corrupción gubernamental a escala global (Cuadro 2). Las características de los flujos ilícitos originados en los países "en desarrollo", casi la mitad del total mundial, no difieren de modo apreciable de las de los flujos globales.

### Los principales “paraísos fiscales”

Una destacada ONG global<sup>17</sup> ha divulgado recientemente una clasificación de los “paraísos fiscales” (*secrecy jurisdictions*), de acuerdo a un “Índice de Secreto Financiero” (Cuadro 3). Este índice combina indicadores acerca del grado de opacidad de las operaciones posibles en cada “paraíso” con los que califican su importancia relativa a escala global (en términos económico-financieros). La resultante de la suma de ambos tipos de indicadores constituye el “Índice de Secreto Financiero” que permite definir, por primera vez, un ranking relevante de los “paraísos fiscales” ([www.secrecyjurisdictions.com](http://www.secrecyjurisdictions.com)).

Una rápida revisión de los resultados de este trabajo, para el año 2009, permite esclarecer cuestiones relevantes, sumidas hasta ahora en la bruma (al menos, para la opinión pública global). En primer lugar, que los “paraísos” más importantes -los más opacos y de mayor significación económico-financiera- están “localizados” en territorios de naciones desarrolladas de la América del Norte y Europa (o controlados por ellas). Se trata de 8 de los 10 primeros y 12 de los 15 primeros del ranking de *TJN*. Sólo Singapur (puesto 7), Hong Kong (10) y Bahrain (14) están localizados en Asia, vale decir en territorios “no occidentales”.

El “paraíso” que ocupa el primer lugar en el ranking es estadounidense (Estado de Delaware), el segundo y el tercero son europeos continentales (Luxemburgo y Suiza), el cuarto caribeño (las Islas Caimán) y el quinto inglés (la *City* de Londres). Los “índices” correspondientes a estos primeros cinco “paraísos” muestran claramente su centralidad, su importancia relativa en la actividad económico-financiera global (Cuadro 3).

---

<sup>17</sup> Tax Justice Network; ver [www.taxjusticenetwork.org](http://www.taxjusticenetwork.org)

**Cuadro 3**  
**Índice de Secreto Financiero (2009)**

"Jurisdicciones del Secreto"	Índice de opacidad	Importancia a escala global	Valor del componente de opacidad	Índice de Secreto financiero	
				Valores*	Ranking
USA (Delaware)	92	17,767	84,6	1503,8	1
Luxemburgo	87	14,89	75,7	1127,02	2
Suiza	100	5,134	100	513,4	3
Islas Caiman	92	4,767	84,6	403,48	4
UK(City de Londres)	42	19,716	17,6	347,79	5
Irlanda	62	3,739	38,4	143,73	6
Bermuda	92	1,445	84,6	122,3	7
Singapur	79	1,752	62,4	109,34	8
Belgica	73	1,475	53,3	78,6	9
Hong Kong	62	1,986	38,4	76,34	10
Jersey	87	1,007	75,7	76,22	11
Austria	91	0,511	82,8	42,32	12
Guernsey	79	0,58	62,4	36,2	13
Bahrain	92	0,278	84,6	23,53	14
Holanda	58	0,689	33,6	23,18	15
Otras (35 restantes)	-	1,54	-	-	16 a 60

\*Resultan de la multiplicación de los valores presentados en las dos columnas precedentes.

Fuente: Tax Justice Network, 2009

### Banca global y "paraísos" (indicadores preliminares)

Para completar la información cualitativa y cuantitativa disponible acerca de la significación de los "paraísos" en las actividades financieras globales, se presentan algunos indicadores armados a partir de información correspondiente al año 2008 difundida por *TJN* (Anexo I). Se trata de registros acerca de la localización en "paraísos" de las filiales y subsidiarias de cuatro de los más grandes bancos ingleses y doce bancos norteamericanos de primer nivel. Resulta notable el gran número de filiales y subsidiarias identificadas a partir de las propias declaraciones de estos bancos ante las autoridades regulatorias nacionales respectivas, un indicador *proxi* de la creciente importancia económica financiera que han adquirido en las finanzas globales las operaciones a través de las *jurisdicciones del secreto*.

**La OCDE y el G-20 ante la “fuga de capitales” y los “paraísos”**  
La cruda realidad brevemente descrita en la sección precedente sólo ha dado lugar, en los últimos años a respuestas “cosméticas”, inconsistentes, por parte del mundo desarrollado.<sup>18</sup> Entre ellas, se destacan las “listas negras” de paraísos fiscales o centros *offshore* elaboradas y difundidas por la OCDE en los años 2000 y 2009 (Anexo II). Estos temas de la “fuga” y los “paraísos” han ganado sí las primeras planas durante las primeras fases de la presente crisis, por boca del Presidente de Francia y de la Canciller de Alemania principalmente. El titular del FMI, Dominique Strauss-Kahn, también se plegó entonces al coro de los que prometieron grandes cambios y llegó a amenazar: “Yo estoy por una acción con dinamita”, al calificar como “demasiado ligeras” las medidas hasta entonces tomadas por los países centrales contra los “paraísos” - incluidas las “listas negras” de la OCDE- y admitir que “para un cierto número de Estados no es lo más urgente”.<sup>19</sup> Estaba claro ya que no lo era ni para los US ni para el Reino Unido, sede de los

---

<sup>18</sup> Por ejemplo, la OCDE se resiste todavía a permitir el desarrollo de los sistemas de intercambio automático y masivos de información de interés tributario indispensables para que las administraciones de los países del Sur puedan ejercer controles efectivos. Este desarrollo es reclamado por una amplia coalición de ONGs. También han enfatizado en esta necesidad, durante los tres últimos años, actores tan diversos como: a) la *Stiglitz Commission* (párrafo 79 del Reporte a la ONU, 19. 03. 09); b) el Secretario de Finanzas de México, Agustín Carstens, en una carta enviada al Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Timothy Geithner, (09.02.09); c) el gobierno francés en un documento preparado para la reunión del G20 de marzo de 2009 (“*Addressing the risks stemming from uncooperative jurisdictions*”) y d) la propia Unión Europea, en sus recientes esfuerzos para expandir la Directiva acerca de la Tributación sobre los Ahorros a los ingresos y a otros países y jurisdicciones. El texto de la carta enviada por Carstens a Geithner (b) dice: “Creo que uno de los elementos de información clave que México y los EE UU deberían a comenzar a compartir es el referido a los intereses pagados por los bancos de un país a los residentes del otro. El intercambio [ automático ] de información sobre los intereses pagados por los bancos representará para nosotros, con certeza, una poderosa herramienta para la detección, prevención y combate de la evasión tributaria, el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y el tráfico de drogas”.

<sup>19</sup> “En el ámbito de la Unión Europea existe una enorme hipocresía en relación con la existencia y utilización de los paraísos fiscales”, sostiene la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado en España (IHE “¿Hasta cuándo los paraísos fiscales?”, abril de 2008). El IHE destaca que “el art. 56 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea establece el principio de libertad de movimiento de los capitales, prohibiendo las restricciones... Hubiera sido muy fácil, se señala, aislar financieramente y, por tanto, eliminar la utilización de los paraísos fiscales, si en dicho Tratado se hubiera incluido como excepción a este principio a los movimiento de capitales entre los Estados miembros y los territorios calificados como paraísos fiscales”

principales centros financieros mundiales y, a la vez, de las más relevantes *secrecy jurisdictions*. Aun cuando resulta cada vez más evidente que sus propios fiscos sufren una creciente erosión como consecuencia de las operaciones que se realizan a su través.

Ahora resulta más transparente aún, transcurridos varios meses desde entonces y -al parecer- superados los peores presagios acerca de la profundidad que podría alcanzar la crisis global, que nada sustancial está sucediendo a este respecto como consecuencia de las actividades del G20<sup>20</sup> (a pesar de que su agenda incluye la cuestión de los “paraísos fiscales” y de que, al inicio de la crisis hubo un público compromiso de trabajar con eficacia en esta cuestión). La circunstancia de que haya sido el FMI el organismo elegido para asistir al colectivo y canalizar sus principales propuestas e iniciativas no permite alentar por el momento, por otra parte, demasiadas esperanzas acerca de un avance efectivo en el tratamiento de estas cuestiones cruciales, así como de la cuestión vinculada de las “asimetrías” globales en los movimientos de capitales (la agenda definida sólo aborda la cuestión de la “volatilidad” de los mismos).

Importa por último, en esta muy breve reseña, destacar la complejidad de “intereses cruzados” que se verifican en el colectivo de naciones denominado G20 a propósito de estas cuestiones. El mismo reúne en un mismo foro a las naciones más perjudicadas (por ejemplo, China, India, México, Rusia y Arabia Saudita) y a las más beneficiadas –en términos relativos- por el fenómeno de la “fuga” de capitales (US, Reino Unido y el resto de la Unión Europea (UE), principalmente). Y también a países de regiones y países-continente sustancialmente libres de “paraísos

---

<sup>20</sup> Es importante recordar que el G20 fue potenciado por los países centrales en el mismo momento en que la ONU convocaba a un encuentro internacional para discutir las propuestas de reforma acerca de las cuestiones financieras globales elaboradas por la denominada “Comisión Stiglitz” y con el evidente objetivo de boicotear tal iniciativa.



fiscales” (como AL, Japón, Canadá, Australia e India) y otros que constituyen las sedes de los “núcleos duros” de la opacidad global (US, Reino Unido, Europa continental). Para complicar aún más el panorama, el G20 incluye naciones que son a la vez protagonistas relevantes de procesos sostenidos de “fuga” de capitales y sede de “paraísos fiscales” (China y Rusia).

### **La agenda relevante**

Desde la perspectiva de los intereses de América del Sur se ha esbozado ya hace un par de años una agenda de políticas posibles (Gaggero, 2008), que podrían ser impulsadas en los tres niveles jurisdiccionales más importantes (el nacional, el regional y el supranacional/global) y no ha perdido a nuestro juicio actualidad:

1.- A nivel nacional: Desarrollar, hasta el límite que las fuerzas globales y las resistencias nacionales lo permitan, la normativa adecuada y controles financieros eficaces “en la frontera”. Impulsar, además, las reformas y la gestión tributaria en las direcciones necesarias. En ambos casos, con el fin de asegurar sustentabilidad macroeconómica, competitividad productiva con creciente empleo, y mayor equidad.

2.- A nivel regional: Impulsar posiciones comunes proactivas frente a los desafíos globales (descontrol de las finanzas y de la acción de las multinacionales; “paraísos fiscales”; ausencia de foros tributarios e instrumentos impositivos de alcance global; falta de colaboración financiera y tributaria efectivas “Norte-Sur”; y otros; -Anexo III). Las regiones deberían trabajar conjuntamente para constituirse en “escudos” más eficaces frente a las fuerzas globales desequilibrantes, para lo cual deberían resolver sus diferencias internas. Estas últimas suelen responder a intereses “secundarios” divergentes, usualmente menores en relación con las ganancias que se obtendrían a través de una mayor cooperación.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> A título de ejemplo, Uruguay continúa aún clasificado entre las “*secrecy jurisdictions*” (cuasi “paraíso fiscal”, en rigor, a pesar de algunos cambios de política de su gobierno que van en la dirección adecuada). Un acuerdo que permitiese superar esta situación en el plazo más corto posible haría de América del Sur un “territorio libre de paraísos fiscales”. Esto permitiría a la

3.- A nivel supranacional y global: Entre otras iniciativas indispensables, debería intentarse:

i ) impulsar acciones mas decididas y coordinadas a favor de una nueva arquitectura financiera global (i.e. por parte de Argentina - Brasil en su gestión en el G20; Anexo II.3) y, en ese marco, abogar por la eliminación de (o el establecimiento de severas restricciones para) los “paraísos fiscales”. Con la continuidad de los “paraísos” no podrá alegarse seriamente que se puedan introducir regulaciones financieras eficaces, ni pueda avanzarse hacia una mayor “transparencia” en el accionar de los bancos globales y las empresas multinacionales (ni siquiera podría lograrse credibilidad para sus balances contables);

ii ) apoyar la constitución de una agencia tributaria global -en el marco de las Naciones Unidas- de modo de asegurar una vía eficaz hacia la armonización y la colaboración entre naciones y regiones; y también para,

iii ) comenzar a establecer tributos globales con una doble finalidad (atender a las situaciones de más grave inequidad global y, a la vez, proveer recursos para hacer frente a los desafíos ambientales); y, finalmente,

iv ) en rigor lo que debería ubicarse en primer lugar, impulsar la rejerarquización y reforma del sistema de las Naciones Unidas (UN), a través de su efectiva democratización (un arduo desafío, a pesar del proceso de multiplicación de polos de poder) y del rediseño de sus instituciones económicas (una tarea imposible, si no se ponen seriamente en cuestión los dogmas económicos globales hasta el momento dominantes).

### **Bibliografía**

- Abeles, M. y Kiper, E. (2009); “EL G20. ¿HACIA UNA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL? EL ROL DE

---

región posicionarse con más autoridad ante los EEUU y la UE, a este respecto. A su vez, Brasil y Argentina deberían constituirse en actores más significativos (proactivos) para intentar influir en la definición de la “agenda global”, aprovechando las oportunidades que abre la presente crisis.

- ARGENTINA – MÉXICO – BRASIL”, AEDA, CEPES y Friedrich Ebert Stiftung, Junio de 2010.
- Arceo, E.; Golonbek, C. y Kupelian Romina (2009); “CRISIS MUNDIAL. ELEMENTOS PARA SU ANÁLISIS” Documento de Trabajo N° 26, CEFID-AR, Julio 2009.
  - CEPAL (2009); “CRISIS, VOLATILIDAD, CICLO Y POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA”, Foro Unión Europea, América Latina y el Caribe, Montevideo, Setiembre de 2009.
  - CIDSE (2008); “CLOSING THE GAP. ADRESSING IMBALANCES IN GLOBAL FINANCE”, Policy Paper, Bruselas, Noviembre de 2008. [ [www.cidse.org](http://www.cidse.org) ].
  - Eatwell y Taylor (2006); “FINANZAS GLOBALES EN RIESGO”, Fondo de Cultura Económica/CEFID-AR, Buenos Aires, 2006.
  - Frenkel, R. (2010) “THE NEW FUNDAMENTALS FOR MACROECONOMIC POLICY IN DEVELOPING COUNTRIES”, UNU-WIDER Conference The Triple Crisis, Helsinki, mayo de 2010.
  - Frenkel, R. y Rapetti, M.(2009); “A DEVELOPING COUNTRY VIEW OF THE CURRENT GLOBAL CRISIS:WHAT SHOULD NOT BE FORGOTTEN AND WHAT SHOULD BE DONE” Cambridge Journal of Economics, N° 33.
  - Frenkel, R. y Rapetti, M.(2008) ; “ECONOMIC DEVELOPMENT AND THE NEW ORDER IN THE INTERNATIONAL FINANCIAL SYSTEM”, The Initiative for Policy Dialogue Meeting, University of Manchester, Julio de 2008.
  - Gaggero, J. (2008); “LA PROGRESIVIDAD TRIBUTARIA. SU ORIGEN, APOGEO Y EXTRAÑO”, Documento de Trabajo N° 23, CEFID-AR, Diciembre de 2008.
  - Gaggero, J.; Casparrino, C. y Libman, E. (2007); “LA FUGA DE CAPITALES. HISTORIA, PRESENTE Y PERSPECTIVAS” Documento de Trabajo N° 14. CEFID-AR, Mayo de 2007.
  - Global Financial Integrity, GFI (2008); “ILLCIT FINANCIAL FLOWS FROM DEVELOPING COUNTRIES: 2002-2006”, Diciembre de 2008. [ [www.gfip.org](http://www.gfip.org) ].
  - Kozulj, R. (2005) “¿CHOQUE DE CIVILIZACIONES O CRISIS DE LA CIVILIZACIÓN GLOBAL?. PROBLEMÁTICA, DESAFIOS Y SCENARIOS FUTURES” Miño y Dávila, Buenos Aires, 2005.
  - Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado, IHE (2008) “¿HASTA CUÁNDO LOS PARAÍDOS FISCALES?” abril de 2008.

- Sassen, S. (2010); “TERRITORIO, AUTORIDAD Y DERECHOS. DE LOS ENSAMBLAJES MEDIEVALES A LOS ENSAMBLAJES GLOBALES”, Katz Editores.
- [www.secrecyjurisdictions.com](http://www.secrecyjurisdictions.com)
- [www.taxjusticenetwork.org](http://www.taxjusticenetwork.org)

## Anexos

### Anexo I

#### Cuadro 1A

UK - Filiales en “paraísos fiscales” de 4 grandes bancos\*  
(Lloyds, Barclays, HSBC y RBS, 2008)

	Total de filiales	5400	100,0%	
	<b>Filiales en “paraísos”</b>	<b>1260</b>	<b>23,30%</b>	<b>100,00%</b>
1	Islas Caimán	262		20,80%
2	Jersey	170		13,50%
3	Hong Kong	141		11,20%
4	Irlanda	119		9,40%
5	Guernsey	68		5,40%
6	Bahamas	63		5,00%
7	Holanda	53		4,20%
8	Islas Virgenes Británicas	51		4,00%
9	Luxemburgo	49		3,90%
10	Isla de Man	46		3,70%
11 a 33	Otros paraísos	238		18,90%

\* Un quinto banco (HBOS), que sumado a los mencionados conforma el grupo de los más importantes del UK, no suministró la información oficial requerida por las autoridades.

Fuente: Elaboración propia en base a Tax Justice Network, 2009.

## Cuadro A2

## US - Filiales en “paraísos fiscales” de los principales bancos (2008)

Bancos	Subsidiarias en “paraísos “	%
Citigroup	427	39
Morgan Stanley	273	25
Bank of America	115	10
Wachovia	59	5
Lehman	57	5
J P Morgan	50	5
American Express	39	4
Goldman Sachs	29	3
Merrill Lynch	21	2
AIG	18	2
Wells Fargo	18	2
Washington Mutual	3	0
Principales bancos	1109	100

*Fuente:* Elaboración propia en base a *Tax Justice Network*, 2009.

**Anexo II**

**A PROGRESS REPORT ON THE JURISDICTIONS SURVEYED BY THE OCDE GLOBAL FORUM IN IMPLEMENTING THE INTERNATIONALLY AGREED TAX STANDARD\***

**[Progress made as at 10th November 2009 (Original Progress Report 2nd April)]**

**Jurisdictions that have not committed to the internationally agreed tax standard:**

**All jurisdictions surveyed by the Global Forum have now committed to the internationally agreed tax standard**

\* *The internationally agreed tax standard, which was developed by the OCDE in co-operation with non-OCDE countries and which was endorsed by G20 Finance Ministers at their Berlin Meeting in 2004 and by the UN Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters at its October 2008 Meeting, requires exchange of information on request in all tax matters for the administration and enforcement of domestic tax law without regard to a domestic tax interest requirement or bank secrecy for tax purposes. It also provides for extensive safeguards to protect the confidentiality of the information exchanged.*

*Fuente: OCDE, Nov 2009*

### **TRADUCCIÓN:**

#### ***Todas las jurisdicciones supervisadas por el Foro Global cumplen ahora con el estándar tributario internacional acordado***

*“El estándar tributario internacional acordado, desarrollado por la OCDE en cooperación con países no-OCDE y que fue aprobada por los Ministros de Finanzas del G20 de Berlín en 2004 y por el Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en materia tributaria en su reunión de Octubre de 2008, requiere el intercambio de información sobre la base de solicitudes de las administraciones en todas las cuestiones tributarias y el cumplimiento de las leyes tributarias domésticas, sin consideración de los intereses tributarios domésticos de la parte requerida o del secreto bancario para propósitos tributarios. Provee además extensas salvaguardias orientadas a proteger la confidencialidad de la información intercambiadas”*

### **Anexo III**

#### **PROPUESTAS DE ACCIÓN PARA EL G20**

*Un conjunto de propuestas orientadas en la dirección necesaria es, por ejemplo, la planteada por Martín Abeles y Esteban Kiper en “El G20 ¿Hacia una nueva arquitectura financiera internacional? El rol de Argentina, México y Brasil”, Observatorio de Políticas Exterior Argentina (AEDA, CEPES, Fundación Friedrich Ebert) Junio de 2010. Se reproducen los párrafos pertinentes:*

*“Es importante señalar que algunas de las objeciones que plantea el FMI a las políticas llevadas a cabo por China se podrían aplicar a la Argentina, especialmente en relación con el manejo cambiario, la acumulación “excesiva” de reservas y la regulación de la cuenta capital de la balanza de pagos. En tal sentido, seguramente en alianza con el bloque BRIC y algunos de los restantes países en desarrollo que forman parte del G20, se debería empujar una agenda más agresiva que:*

*Insista en la necesidad de sostener los esfuerzos realizados para apoyar la reactivación económica en todos los países, especialmente los países desarrollados con sectores externos superavitarios –ej. Alemania y Japón- y no depositar la responsabilidad de la recuperación únicamente en las economías emergentes superavitarias, particularmente China. La*

“consolidación fiscal” sólo resultará factible si se asegura primero el regreso a un sendero de crecimiento sostenido a nivel global, lo que difícilmente suceda si las economías industrializadas se encuentran en recesión.

Plantee la necesidad de rediscutir el Sistema Monetario Internacional (SMI) (i.e. el papel del dólar estadounidense) y diseñar un conjunto consistente de “redes de contención financiera” (financial safety nets), en particular para los países en desarrollo, a los que se les exige un esfuerzo expansivo mayor sin proveerles de financiamientos sin condicionalidades en caso de incurrir en problemas de balanza de pagos. En tanto no se modifique el SMI y el costo de los desequilibrios externos siga recayendo inexorablemente en los países deficitarios, la apreciación cambiaria sugerida por el FMI para los países emergentes superavitarios y la consiguiente erosión de su holgura externa no constituyen una opción racional.

Reitere la necesidad de dotar de mayor legitimidad a las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) avanzando más decididamente en el aumento del poder de voto de los países en desarrollo. Dado el volumen de los recursos que el FMI podría derivar a algunos países de Europa, parece un momento propicio para exigir que se cumpla el compromiso de que el próximo Director Gerente del FMI provenga del mundo en desarrollo.

Deje en claro que, en tanto no se produzca una reforma más profunda del DMI, resulta absolutamente legítimo recurrir a mecanismos de regulación de los flujos internacionales de capitales de corto plazo –mecanismo que permite a los países en desarrollo defenderse mejor de los vaivenes característicos de los ciclos de liquidez internacional. A pesar del consenso interno a la necesidad de profundizar los mecanismos de regulación financiera, el G20 no ha pronunciado una sola palabra (sic) sobre la utilidad de este tipo de mecanismos regulatorios.

No admita retrocesos en materia de derechos laborales. Dado el resurgimiento de la agenda de reformas estructurales (sobre todo en materia laboral) resulta crucial exigir una mayor participación de la OIT (organismo que entró en la escena del G20 pro sugerencia de Argentina y Brasil) en la definición de las recomendaciones de política del G20. En tal sentido, los presidentes podrían plantear la necesidad de que los ministros de trabajo participen regularmente de las reuniones ministeriales del G20, en pie de igualdad con los ministros de economía y presidentes de bancos centrales.

De todos modos, al margen de la necesidad de reformar el SMI, de democratizar las IFIs y de los posibles esquemas de alianzas para avanzar con una agenda ambiciosa, no debe perderse de vista una de las mayores “externalidades positivas” de la participación del país en el G20 parecen

estar asociadas a la posibilidad de impulsar una agenda de reformas progresivas que es legitimada desde los propios centros financieros internacionales. A modo de ejemplo, la re-estatización del sistema previsional argentino se aprobó en el Congreso de la Nación pocos días después de la primera Cumbre del G20 en Washington (noviembre de 2008) luego de prácticamente tres meses de fuertes críticas al sector financiero desde el centro mismo del sistema financiero internacional”.

Fecha de entrega: febrero 2011 Fecha de aprobación: marzo 2011.