

Objetivo 2030: los flujos financieros ilícitos

Alex Cobham | Director ejecutivo, Tax Justice Network y Visiting Fellow, King's College, London | @alexcobham 

Tema

La meta 16.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU (Agenda 2030) es un compromiso global para reducir el volumen de flujos financieros ilícitos y los daños que éstos causan. La inclusión de la meta en los Objetivos de Desarrollo Sostenible es un gran logro de las organizaciones de la sociedad civil que consiguieron elevar a la agenda internacional cuestiones complejas y olvidadas. No obstante, siguen existiendo importantes desafíos técnicos y políticos para que se dé un progreso efectivo en este ámbito.

Resumen

El término “flujos financieros ilícitos” es un paraguas que cubre los movimientos transfronterizos relacionados con la elusión y la evasión fiscal, los abusos regulatorios, el soborno y el robo de activos de los Estados, el blanqueo de ganancias delictivas y la financiación del terrorismo. Aunque las organizaciones internacionales ya habían sido algo activas en relación con el dinero procedente de la corrupción y del blanqueo, no fue hasta principios de los 2000, movidas por la presión de la sociedad civil, que empezaron a darle verdadera importancia a los flujos ilícitos con motivación fiscal.

Las organizaciones de la sociedad civil acumulaban buena parte del conocimiento en esta materia y cabe atribuirles una parte muy importante del mérito de haber introducido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible dos cuestiones clave que los diferencian de sus antecesores, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, vigentes entre 2000 y 2015. Mientras que estos pasaban por alto cualquier referencia a la fiscalidad y su contribución al desarrollo, la nueva Agenda 2030 incluye un objetivo dedicado a la reducción de los flujos financieros ilícitos y además establece claramente la importancia de los impuestos para el desarrollo, dedicándole la meta principal del objetivo 17 sobre los medios de implementación de toda la Agenda.

Dicho esto, la historia no acaba en el objetivo 16.4. Tal vez debido a la falta de experiencia de los responsables de su formulación, la meta y el indicador sobre flujos financieros ilícitos adolecen de una redacción deficiente. Es probable que el indicador sea de los últimos en confirmarse de todo el marco de seguimiento y que persistan importantes desafíos técnicos para su levantamiento. No obstante, ahora mismo hay propuestas concretas encima de la mesa y un proceso en marcha para probar y confirmar su potencial.

Análisis¹

El objetivo de este análisis es proporcionar los antecedentes de la adopción de la meta 16.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en tres partes. En la primera parte, se explica el surgimiento del movimiento por la justicia fiscal y del término “flujos financieros ilícitos”, como un estudio de caso sobre la influencia de la sociedad civil y el liderazgo del Sur en la formulación de políticas internacionales. La evidencia sobre el tamaño y el impacto de este fenómeno se examina brevemente en este punto.

Uno de los varios éxitos de este movimiento ha sido la adopción misma de la meta 16.4 pero, al mismo tiempo, esto también ha generado una serie de desafíos técnicos y políticos que aún no se han resuelto por completo. La segunda sección aborda estos desafíos.

Finalmente, la tercera sección del informe presenta los indicadores propuestos para el objetivo 16.4 que están actualmente en discusión en la ONU. Existen razones para el optimismo a pesar de las dificultades de obtener indicadores sintéticos para fenómenos tan complejos y las dificultades generales para evaluar el progreso en políticas públicas y para que sus responsables rindan cuentas. El movimiento internacional sobre justicia fiscal, en los últimos 15 años, ha sentado las bases de la transparencia necesaria para este ejercicio de rendición de cuentas.

(1) El auge de la justicia fiscal y la IFF: una breve historia

(1.1) *Las raíces de la justicia fiscal*

Cuando se discutieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a finales de la década de 1990, los impuestos eran un tema poco investigado en el ámbito del desarrollo internacional y en el análisis de políticas. Además de eso, hay algo de cierto en esa caricatura de los ODM como una agenda totalmente dirigida por los países donantes. Por tanto, la ausencia total de los impuestos en el marco que finalmente se adoptó no fue ni muy sorprendente ni siquiera criticado seriamente. Sin embargo, los ODM sí contribuyeron a una dinámica potente para reclamar que, en la próxima ocasión, en caso de que la hubiera, se asegurara su apropiación por parte de los países con menor nivel de ingreso *per cápita*.

En el momento del lanzamiento de los ODM en 2000, sin embargo, había comenzado a surgir una agenda progresista sobre fiscalidad internacional. Esto fue evidente en el Reino Unido, donde Oxfam publicó el primer documento sobre la amenaza que representan para el desarrollo los “paraísos fiscales”, estimando una pérdida de ingresos de 50.000 millones de dólares al año, y donde el entonces nuevo gobierno de Tony Blair publicó un libro blanco sobre globalización que destacaba la importancia de gravar a las multinacionales como “un importante mecanismo para compartir los beneficios de la globalización entre los países ricos y pobres y para reducir la pobreza”

¹ Los contenidos de este informe fueron discutidos en un seminario organizado por el Real Instituto Elcano en Madrid en abril de 2018, con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC). Agradezco sus comentarios a los participantes del seminario, especialmente a Iliana Oliví, Aitor Pérez y los comentaristas Raquel Cabeza y Antonio del Campo.
(cont.)

(p. 57). Afirmaba también que los centros financieros *offshore* daban cobertura a la evasión de impuestos, la fuga de capitales y el blanqueo de capitales de origen ilegal, pudiendo ser particularmente dañinos para los países en desarrollo (p. 58). Finalmente, apuntaba a la transparencia como una parte importante de la solución.²

En los años siguientes, las discusiones crecieron en intensidad a nivel internacional, y no fue menos en el Foro Social Europeo. Como resultado directo, en el año 2003, la *Tax Justice Network* (TJN) se estableció formalmente como una red de expertos y activistas en todos los ámbitos de la fiscalidad: economistas, abogados, contables, politólogos y más. Muchos de ellos tenían experiencia profesional en políticas públicas, investigación académica y activismo. El conjunto de las preocupaciones abordadas era muy amplio pero en su núcleo se encontraban tres cuestiones superpuestas: (1) la escala de la evasión y la elusión fiscal; (2) el papel fundamental de los paraísos fiscales; y (3) el daño resultante a los derechos humanos y al desarrollo humano, a nivel mundial.³

En 2005⁴ la TJN había establecido ya una plataforma de políticas de cooperación que, 10 años después, se convertiría en la base completa de la agenda de política global, pero que inicialmente se descartó como utópica y poco realista. Esta plataforma es el ABC de la transparencia fiscal:

- a) *Automatic multilateral exchange of information*: intercambio multilateral y automático de información tributaria.
- b) *Beneficial ownership*: titulares reales de empresas, fideicomisos y fundaciones identificables en registros públicos.
- c) *Country-by-country reporting*. Presentación de cuentas de las compañías multinacionales desglosadas país por país.

Al mismo tiempo, se acuñaron las “4 erres” como resumen de los beneficios que pueden proporcionar los sistemas impositivos efectivos y justos:⁵

1. *Revenue* (ingresos): la importancia central de los impuestos para garantizar que los gobiernos puedan proporcionar funciones administrativas y servicios públicos básicos.
2. Redistribución: la imposición, junto con las transferencias directas e indirectas que proporcionan los ingresos tributarios, es el mecanismo clave por el cual las

² Oxfam (2000), “Tax havens: releasing the hidden billions for poverty eradication”, *Oxfam GB Policy Paper*, <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/tax-havens-releasing-the-hidden-billions-for-poverty-eradication-114611>; y HMG (2000), “Eliminating world poverty: making globalisation work for the poor”, *White Paper on International Development*, HM Government, Londres, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/whitepaper2000.pdf>.

³ Se puede encontrar una breve historia de Tax Justice Network en <https://www.taxjustice.net/2016/11/11/tax-justice-network-transition/>.

⁴ TJN (2005), *Tax Us if You Can*, Tax Justice Network, Londres.

⁵ A. Cobham (2005), “Taxation policy and development”, *Oxford Council on Good Governance: Economy Analysis*, nº 2, https://www.files.ethz.ch/isn/110040/Analysis-2_Taxation_Policy_Development.pdf.

sociedades pueden limitar las grandes desigualdades en ingresos, riqueza y oportunidades que enfrentan los individuos y también los grupos (incluso por género, grupo étnico o lingüístico y discapacidad).

3. Revalorización: el potencial de los sistemas impositivos eficaces para garantizar que los precios de mercado reflejen completamente los costes y beneficios sociales (por ejemplo, del consumo de tabaco o las emisiones de carbono).
4. Representación: tal vez la menos apreciada pero más importante es la contribución de los impuestos a la construcción del contrato social entre los ciudadanos y el Estado. La parte de los ingresos fiscales (y sobre todo de los impuestos directos) en los gastos del gobierno es uno de los pocos indicadores consistentemente asociados con mejoras en la gobernanza. Cuando los estados se vuelven más dependientes de los impuestos de sus ciudadanos, se espera no sólo un incremento de los ingresos sino, especialmente, un mejor uso de esos ingresos, reflejando las preferencias sociales a través de una mejor representación política.

(1.2) Un nuevo término paraguas: los flujos financieros ilícitos (FFI)

Poco después, el empresario estadounidense Raymond Baker publicó un libro sobre su experiencia de flagrantes abusos fiscales por parte de compañías multinacionales durante sus muchos años de trabajo en Nigeria y en otras partes del África subsahariana.⁶ La ONG que fundó, *Global Financial Integrity* (GFI), pasó a popularizar el término “flujos financieros ilícitos” para referirse a la gama más amplia de fenómenos que habían sido identificados por el libro blanco del Reino Unido: los abusos fiscales, la corrupción y el blanqueo de las ganancias del delito. De forma crucial, Baker argumentó que la “vieja” agenda de la corrupción como problema de los países de bajo ingreso era sólo responsable de un pequeño porcentaje del total general, mientras que los comportamientos relacionados con impuestos, incluidas las manipulaciones de precios comerciales por parte de compañías multinacionales, suponían la mayor parte. De esta forma, y a través de estimaciones subsiguientes hechas por GFI, que arrojaban alrededor de 1 billón de dólares al año en salidas financieras ilícitas de países de bajos ingresos, el término general FFI se popularizó.

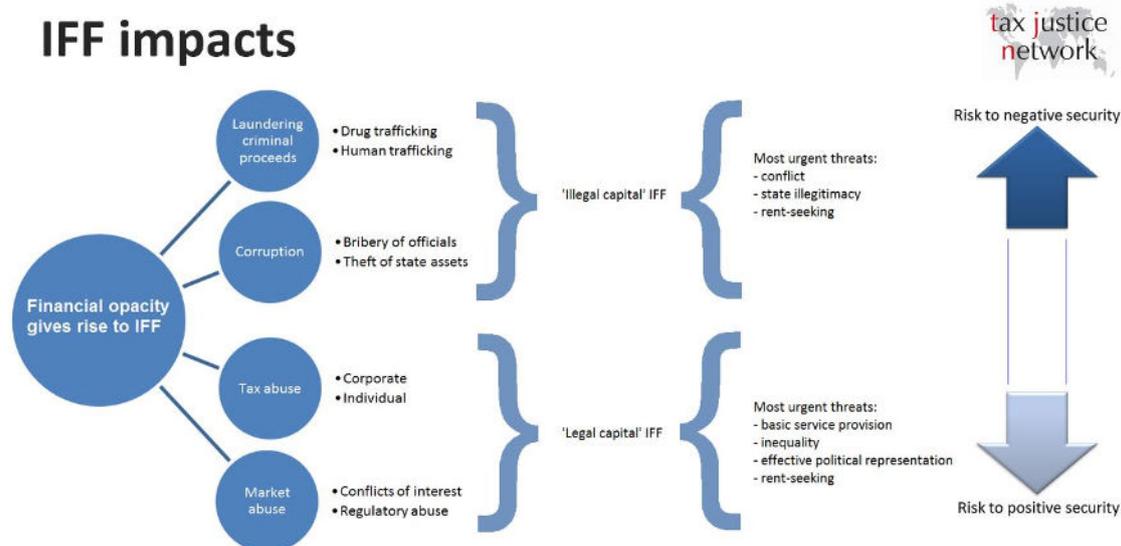
Inevitablemente, tales estimaciones se asocian con un alto grado de incertidumbre: (1) porque intentan cuantificar los fenómenos que, por su propia naturaleza, están deliberadamente ocultos; (2) porque buscan estimar una amplia gama de fenómenos con una sola metodología; y (3) porque se basan en información disponible públicamente que es, desafortunadamente, limitada.⁷ Dicho esto, estas estimaciones han contribuido claramente a mantener los flujos ilícitos en el punto de mira.

⁶ R. Baker (2005), *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*, John Wiley, Londres. Véase también <http://www.gfintegrity.org/about/>.

⁷ Un proyecto actual de TJN es la redacción participativa de un libro dedicado a proporcionar una crítica exhaustiva de las metodologías y los datos de las principales estimaciones de flujos financieros ilícitos. Véase <https://github.com/Tax-Justice-Network/book>.

Los enfoques alternativos al de GFI se han centrado en tipos concretos de FFI. Las estimaciones de los activos no declarados en el extranjero oscilan entre los 8 billones y los 32 billones de dólares, con pérdidas de ingresos asociadas estimadas, de forma conservadora, en aproximadamente 200.000 millones anuales. El principal foco de estas investigaciones ha sido la evasión fiscal de las empresas multinacionales, con estimaciones, por parte de los investigadores del FMI y la TJN, de entre 500.000 millones y 600.000 millones anuales de dólares, de los cuales 200.000 millones son sufragados por países de bajos ingresos, lo cual supone una participación desproporcionadamente grande de sus ingresos fiscales reales.⁸

Figura 1. Los impactos de los flujos financieros ilícitos



Fuente: A. Cobham (2014), "The impacts of illicit financial flows on peace and security in Africa", *Tana High-Level Forum on Peace and Security in Africa*, Discussion Paper, http://www.tanaforum.org/tana_2014_discussion_papers/.

Los impactos de los flujos financieros ilícitos son muchos y variados, pero su común denominador es que los FFI son corrosivos para la *legitimidad* y la *capacidad* de acción del Estado, lo que a su vez socava los logros de derechos humanos y de desarrollo. La Figura 1 resalta algunos de estos efectos, que se pueden agrupar en dos categorías principales.

Sencillamente, los FFI debilitan los ingresos del Estado. Las estimaciones globales de las pérdidas en elusión fiscal multinacional y evasión fiscal individual a través de activos no declarados en el extranjero alcanzan los cientos de miles de millones de dólares cada año. Si bien es probable que las pérdidas sean mayores en términos absolutos en las economías más ricas, las pérdidas se sienten con mayor intensidad en los países de bajos ingresos. Para ser más exactos, se estima que las pérdidas representan una

⁸ TJN (2017), "Tax avoidance and evasion: the scale of the problema", *Tax Justice Network Briefing*, <http://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2017/11/Tax-dodging-the-scale-of-the-problem-TJN-Briefing.pdf>.

(cont.)

proporción sistemáticamente más alta de los ingresos tributarios reales en los países de bajos ingresos.⁹ Dado que estos son también los países con un menor gasto *per cápita* en servicios públicos cruciales como la salud y la educación, estas pérdidas se traducen directamente en menores avances en desarrollo humano no previsto. Los FFI no tributarios aumentan estos impactos: mediante el desvío de la actividad económica hacia mercados ilegales cuando estos generan ganancias ocultas, y mediante la desviación de activos públicos para obtener ganancias privadas. En términos más generales, los mercados funcionan peor, las actividades rentistas proliferan a expensas de las actividades productivas y, por consiguiente, es probable que ello inhiba el crecimiento económico.

La segunda categoría de efectos de los FFI está en la gobernanza y, por lo tanto, en la probabilidad de que cualquier ingreso público se gaste bien. El daño aquí ocurre de múltiples maneras: los FFI de mercados ilegales, como los de drogas, también están asociados con una pérdida de control y de legitimidad del Estado, pues los actores criminales se vuelven más poderosos; la corrupción a gran escala empuja a los Estados desde el interés general hacia la ganancia privada. Los FFI tributarios complican el problema evitando la imposición efectiva, particularmente la directa, y socavando así la más importante de las “4 erres” de los impuestos, que es la representatividad. La evidencia demuestra, por ejemplo, que los gobiernos más dependientes de los ingresos tributarios no sólo tienen tendencia a gastar una mayor proporción de sus ingresos en salud pública, sino que, independientemente del nivel de financiación, los sistemas de salud pública tienden a ofrecer a una mayor cobertura.¹⁰

Por lo tanto, es probable que los países que se enfrentan a FFI más altos exhiban mayores desigualdades, servicios públicos más débiles, gobernanza más pobre, menor crecimiento y, sobre todo, perspectivas mucho peores para la realización progresiva de los derechos humanos.

(1.3) Liderazgo del Sur y un nuevo consenso

En este contexto, tal vez haya sido sorprendente que el marco post-2015 haya diferido tanto de los ODM. Existen al menos tres grandes diferencias entre los ODM y los ODS que se pueden resumir como: apropiación, implementación y desigualdad.

En términos de apropiación, los ODM fueron caricaturizados como una criatura de los donantes, un plan para gastar la ayuda para el logro de mejoras limitadas en algunos resultados humanos básicos. Si bien no es totalmente falso, esta caracterización no hace justicia al progreso sustancial logrado durante el período 2000-2015 en la lucha contra la pobreza extrema, ni a la creciente apropiación entre de los responsables políticos de los países de bajo ingreso durante el período. Sin embargo, la frustración de muchos fue clara, y fue evidente antes de que las discusiones sobre el post-2015

⁹ A. Cobham y L. Gibson (2016), “Ending the era of tax havens: why the UK government must lead the way”, *Oxfam Briefing Paper*, <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/ending-the-era-of-tax-havens-why-the-uk-government-must-lead-the-way-601121>.

¹⁰ P. Carter y A. Cobham (2016), “Are taxes good for your health?”, *UNU-WIDER Working Paper*, n° 171, <https://www.wider.unu.edu/publication/are-taxes-good-your-health>.

comenzaran en serio: los ODS reflejarían mucho más que una agenda limitada de los donantes para satisfacer necesidades básicas.

Este cambio se refleja claramente en otro, el de la implementación. Si los ODM no contenían objetivos verificables para los países con mayores ingresos, ni en términos de su propio progreso de desarrollo humano ni en términos de su contribución al desarrollo de otros países, los ODS tienen una cobertura universal e incluyen medidas claras que reflejan las responsabilidades nacionales e internacionales de implementación. Y aquí aparecen los impuestos, que ni siquiera se mencionaban en los ODM, como primera meta del objetivo sobre la implementación de la agenda: el 17.1. Esto también refleja la lógica de la determinación por parte de los países receptores de ayuda para ejercer una mayor apropiación.

Finalmente, el tema de la desigualdad estuvo casi completamente ausente de los ODM. Nacidos en un momento en que el desafío progresivo del enfoque de pobreza extrema del Banco Mundial era el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (luchar para garantizar la extrema falta de ingresos se unió, al menos, a la consideración de una extrema falta de salud y educación), los ODM inadvertidamente incentivaron un enfoque que apuntaba a lo más sencillo primero. Se podían lograr grandes progresos con acciones sobre los miembros más cercanos al límite de pobreza establecido, colocándolos por encima de éste, mientras que aquellos que estaban lejos podían dejarse para más adelante.

Los ODS, en cambio, hablan constantemente de desigualdad. El mantra de “no dejar a nadie atrás” está respaldado rotundamente por un marco que, para muchos objetivos, no recompensa ningún progreso que no sea totalmente compartido por los grupos más marginados. Si bien los objetivos propuestos sobre la desigualdad individual se diluyeron o suprimieron en gran medida, el problema sigue siendo central en la agenda y con ello, un compromiso enormemente importante y aún no cumplido de garantizar los datos que aseguren la rendición de cuentas de los responsables de las políticas.¹¹

Dentro de este conjunto de cambios, fue quizá en el tema de los flujos financieros ilícitos donde el liderazgo del Sur demostró ser más poderoso. Al menos en el período inicial de los ODM, la “corrupción” era concebida como una razón por la cual la ayuda no era más efectiva. El Índice de Percepción de la Corrupción cobró gran importancia a pesar de depender de las percepciones de una elite pequeña e internacional y de su alta correlación con los ingresos per cápita, por no mencionar el hecho de haber otorgado las mejores calificaciones a Suiza y Singapur, cuyo secreto financiero es ahora considerado como impulsor de la corrupción en muchos otros lugares.¹²

El momento crucial para introducir los FFI en la agenda internacional del desarrollo vino con la formación de un panel de alto nivel bajo los auspicios de la Comisión Económica

¹¹ A. Cobham (2014), “Uncounted: power, inequalities and the post-2015 data revolution”, *Development*, vol. 57, nº 3-4, pp.320-337, <https://link.springer.com/article/10.1057%2Fdev.2015.28>.

¹² A. Cobham (2013), “Corrupting perceptions”, *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2013/07/22/corrupting-perceptions/>.

(cont.)

de la ONU para África y de la Unión Africana, y presidido por el ex presidente sudafricano Thabo Mbeki.¹³ El informe del Panel de Alto Nivel sobre Flujos Financieros Ilícitos fuera de África, entregado después de tres años de recopilación de evidencia y compromiso político, no elude identificar responsabilidades nacionales y regionales, y es también explícito sobre los roles críticos desempeñados por las jurisdicciones secretas como Suiza y por las empresas multinacionales, y por tanto sobre las responsabilidades internacionales relacionadas.

Con un mayor apoyo del G77 y de la sociedad civil, el informe creó una base irresistible para la inclusión de los FFI en el marco post-2015. El propio Panel de Alto Nivel del secretario general de la ONU, copresidido por los jefes de Estado de Indonesia, Liberia y el Reino Unido, discutió los flujos ilícitos, incluida la evasión fiscal multinacional, y recomendó un objetivo explícito, aunque vago:

“Reducir los flujos ilícitos y la evasión fiscal y aumentar la recuperación de activos robados en x dólares”.¹⁴

En ausencia de cualquier desacuerdo notable, y con el enérgico apoyo de los miembros del G77 y muchas organizaciones de la sociedad civil, esta propuesta se incorporó sin oposición al texto final de los ODS.

(2) Desafíos técnicos y políticos: definición de IFF

Lamentablemente, ese amplio apoyo a la introducción del tema de los FFI en la agenda tal vez condujo a no cuestionar el encuadre específico del objetivo propuesto. El objetivo final acordado globalmente, ODS 16.4, hacía referencia a otras actividades ilícitas y tenía dos características clave: el énfasis en la reducción de su volumen y la falta de desagregación del término general en sus distintos componentes:¹⁵

16.4. Para 2030, reducir significativamente los flujos financieros y de armas ilícitos, fortalecer la recuperación y el retorno de activos robados y combatir todas las formas de crimen organizado.

16.4.1. Valor total de los flujos financieros ilícitos entrantes y salientes (en dólares estadounidenses actuales).

La consecuencia directa es que existen actualmente importantes desafíos técnicos para establecer una metodología acordada para la elaboración del indicador único IFF, 16.4.1 (o, de hecho, para crear espacio para indicadores adicionales). Construir un indicador único, en dólares, plantea tres problemas.

¹³ United Nations Economic Commission for Africa, & African Union (2015), *Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*, www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_en.pdf.

¹⁴ United Nations (2013), “A new global partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development”, *Report of the High Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*, https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/files/HLP_P2015_Report.pdf. Téngase en cuenta que si bien la publicación de este informe fue anterior a la del informe del panel de UNECA/UA, las primeras discusiones y los documentos públicos del primero ya habían marcado la pauta.

¹⁵ Véase <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16>.

En primer lugar, su enfoque requiere consenso sobre la metodología y fuentes que resultan adecuados para medir fenómenos distintos que tienen en común sólo el hecho de que se ocultan deliberadamente utilizando una gama de canales financieros opacos. Como todas las estimaciones, éstas están sujetas a alguna incertidumbre y llegar a un consenso al respecto resulta inevitablemente tenso.

En segundo lugar, aproximar el “término paraguas” mediante esta meta y este indicador anula la posibilidad de utilizar enfoques más fiables para hacer estimaciones de algunos de sus componentes. Ello, además, aumenta las dificultades para llegar a un consenso sobre el método de estimación.

En tercer lugar, y tal vez lo más importante para el progreso real, poner el foco en los FFI a nivel global implica el riesgo de no tener una rendición de cuentas significativa. ¿Qué responsables políticos, después de todo, deberían responder de la tendencia global de los FFI? Si las estimaciones se pudieran desagregar a nivel nacional, podría haber una rendición de cuentas más útil para los países que *sufren* los FFI, a diferencia de aquellos que son responsables de la opacidad financiero y de las compañías multinacionales que gestionan FFI. En la siguiente sección, se presentarán algunas propuestas relacionadas con estos desafíos técnicos, actualmente bajo consideración de la ONU.

Existe también un desafío político importante. El resultado indirecto de no desglosar el término general es que los grupos de interés han identificado el potencial para subvertir el objetivo, eliminando el elemento de elusión fiscal multinacional. Esta presión ha sido visible en el posicionamiento de varios países de la OCDE y de la UE en los procesos relacionados de la ONU, lo que provocó conflictos con los miembros del G77 y otros.¹⁶ En discusiones técnicas de los indicadores del ODS 16.4 celebradas en Viena en diciembre de 2017, por ejemplo, el representante de un grupo de presión de multinacionales, el Centro Internacional de Impuestos e Inversiones, solicitó reiteradamente la exclusión de la elusión fiscal.¹⁷

¹⁶ Por ejemplo, el Grupo Intergubernamental de la UNCTAD sobre Financiación para el Desarrollo (noviembre de 2017) vivió un prolongado debate entre los Estados miembros antes de finalmente aceptar las recomendaciones de política que incluyen la elusión como parte de IFF: “[El Grupo] Subraya la necesidad de redoblar los esfuerzos para reducir sustancialmente los flujos financieros ilícitos para 2030, eliminándolos, incluso mediante la lucha contra la violencia fiscal y la corrupción a través de una regulación nacional reforzada y una mayor cooperación internacional, para reducir las oportunidades de eludir impuestos y considerar la posibilidad de insertar cláusulas anti-abuso en todos los tratados tributarios; para mejorar prácticas de divulgación y transparencia en los países de origen y de destino, incluyendo garantías de transparencia en todas las transacciones financieras entre gobiernos y empresas, con respecto a las autoridades fiscales concernidas; y para garantizar que todas las empresas, incluidas las multinacionales, pagan impuestos a los gobiernos de los países donde se produce actividad económica y se crea valor, de conformidad con las leyes y políticas nacionales e internacionales” (http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/IGE_FiD_1st_session_Agreed_Policy%20_Recommendations.pdf).

¹⁷ Esta organización (ITIC) ha publicado planes, en colaboración con el representante en cuestión, para promover una agenda fiscal para los responsables de las políticas de los países de bajos ingresos que desvía la atención de las multinacionales. El informe fue retirado recientemente de su sitio web, pero se puede encontrar en [https://web.archive.org/web/20170708171510/http://www.iticnet.org:80/images/TaxAdministrationPrioritiesI\(cont.\)](https://web.archive.org/web/20170708171510/http://www.iticnet.org:80/images/TaxAdministrationPrioritiesI(cont.))

Algunas voces de apoyo han cuestionado la inclusión de la elusión en esta meta sobre la base de que las definiciones utilizadas a veces son poco claras o contradictorias,¹⁸ pero ello supone ignorar la historia del término y la preeminencia dada a la evasión tanto en los informes de los paneles de alto nivel que sustentaron el acuerdo de los ODS, como en el desarrollo subyacente de las cuestiones de justicia tributaria.¹⁹ Un análisis de expertos independientes realizado por el Centro Anticorrupción U4 confirma el papel central de las medidas anti-elusión en el discurso de los flujos ilícitos en el momento en que se acordó el objetivo de los ODS.²⁰

Podríamos tratar de construir una visión alternativa, según la cual el repetido énfasis en la lucha contra la elusión fiscal durante el proceso post-2015 no tenía la intención de incluirla en la meta sobre FFI. Si descartamos la posibilidad de que los paneles de alto nivel y muchos otros actores pusieran de relieve la elusión fiscal para que no se tuviera en cuenta en ninguna parte, entonces la posibilidad restante sería que su intención era integrarla en otro lugar de la Agenda. La única alternativa lógica a la meta 16.4 sobre flujos ilícitos sería la meta 17.1 sobre impuestos en general:

17.1. Fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante el apoyo internacional a los países en desarrollo, para mejorar la capacidad nacional de recaudación de impuestos y otros ingresos.

17.1.1. Ingresos totales del gobierno como proporción del PIB, por fuente.

17.1.2. Proporción de presupuesto nacional financiado por impuestos nacionales.

Sin embargo, no consta ninguna propuesta seria, por parte de Estados miembros u organismos de la ONU, de incluir aquí, previo desglose de la meta, los impuestos sobre beneficios ni mucho menos las pérdidas sobre los mismos relacionadas con la elusión fiscal.²¹ Por consiguiente, es imposible concluir que la intención de los paneles de alto nivel y el posterior acuerdo entre los Estados miembros fuera excluir la elusión fiscal multinacional en el ODS 16.4.

nEmergingAndFrontierMarkets.pdf. ITIC es, sin embargo, quizá mejor conocido por sus años de cabildeo tributario en nombre de las compañías tabacaleras (véase <http://taxtobacco.org/2017/05/62/>).

¹⁸ M. Forstater (2018), "Illicit financial flows, trade misinvoicing, and multinational tax avoidance: the same or different?", *CGD Policy Paper*, n° 123, <https://www.cgdev.org/sites/default/files/illicit-financial-flows-trade-misinvoicing-and-multinational-tax-avoidance.pdf>.

¹⁹ Véase, por ejemplo, A. Cobham (2017), "The significance and subversion of SDG 16.4: multinational tax avoidance as IFF", ECOSOC Forum on Financing for Development Follow-up, <https://www.taxjustice.net/2017/06/01/subversion-sdg-16-4/>.

²⁰ U4 (2014), "Combating illicit financial flows: the role of the international community", *U4 Expert Answer*, <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a089a6ed915d3cfd000370/Illicit-financial-flows-the-role-of-the-international-community-29.04.2014-Final.pdf>.

²¹ Sugerencias relacionadas fueron hechas por la sociedad civil, incluyendo en consultas globales temáticas, pero sin éxito. Sobre el ODS 17.1 y la separación del objetivo de FFI, véase también <http://uncounted.org/2015/02/27/tax-target-post-2015/>.

(cont.)

(3) Propuestas concretas para progresos concretos

Tal como están las cosas, los indicadores del ODS 16.4 estarán entre los últimos en establecerse. Si bien la presión ejercida por los grupos de presión para evitar la evasión no puede tener más recorrido, los desafíos técnicos planteados por el objetivo débilmente elaborado siguen siendo sustanciales.

En nuestro documento para la UNCTAD (con Petr Janský) se examinan diversas alternativas.²² Dentro de las limitaciones del diseño actual, proponemos dos indicadores que reflejan la amplitud de los FFI relacionados con los impuestos, e incluyen también un resultado principal de los FFI provenientes de mercados ilegales (riqueza extraterritorial no declarada).

Es interesante observar que ambos indicadores dependen de datos no han estado disponibles hasta hace poco, y eso gracias al trabajo, antes descrito, de la sociedad civil durante principios de la década de 2000. Específicamente, los dos indicadores se basan en los datos generados por la “A” y la “C” del ABC de la *Tax Justice Network* sobre transparencia tributaria.

(3.1) Traslado de beneficios: ODS 16.4.1a

Para los FFI relacionados con la elusión del impuesto sobre beneficios de las multinacionales, proponemos un indicador de ganancias desalineadas, sobre la base de los datos de informes de la OCDE país por país. Una clara ventaja de este enfoque es que los datos deben proporcionar una medida precisa, para todas las multinacionales que superan el umbral de notificación de la OCDE, del desalineamiento entre la ubicación de beneficios y la ubicación de la actividad económica real. Los problemas de estimación pueden, por lo tanto, dejarse de lado por completo. Puesto que el traslado de beneficios se compone de la elusión legal e ilegal, junto con la evasión criminal, esta contendrá inevitablemente un cierto grado de *desalineamiento legal*. Dado que el objetivo acordado en la OCDE contra la erosión de bases imponibles y el traslado de beneficios era reducir el desalineamiento, no supone ningún problema incorporar esta dirección en el seguimiento de los ODS, al tiempo que se reconoce que el valor esperado del indicador no tiene por qué ser cero absoluto.

El indicador de ganancias mal alineadas se define como el valor de las ganancias reportadas por las multinacionales en países en los que tienen una actividad económica según su propia rendición de cuentas. Se define para cada jurisdicción y se puede resumir en algunos o en todos los países, permitiendo tanto el número global requerido por el indicador SDG, como la desagregación que respaldará la rendición de cuentas de los gobiernos individuales, ya sea que obtengan beneficios o sufran por ellos.

²² A. Cobham y P. Janský (2017), “Measurement of illicit financial flows”, *UNCTAD Background paper for UNODC-UNCTAD Expert consultation on the SDG Indicator on Illicit financial flows*, nº 12-14, diciembre, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/IFF/Background_paper_B_Measurement_of_Illicit_Financial_Flows_UNCTAD_web.pdf.

(3.2) Activos offshore no declarados: ODS 16.4.1b

Esta medición está destinada sobre todo a abordar la evasión de impuestos en el extranjero por parte de particulares. Los activos *offshore* no declarados y, por lo tanto, este indicador propuesto, incluirían la gran mayoría de flujos ilícitos excepto los relacionados con la elusión. Con pocas excepciones, el éxito de un individuo en sus finanzas ilícitas implica mantener sin declarar a las autoridades de su país la propiedad de activos *offshore*.

Por tanto, se propone usar datos agregados recopilados bajo el Estándar Común de Información (CRS) de la OCDE según el cual, las instituciones financieras confirman la ciudadanía de los titulares de cuentas para luego intercambiar datos individuales con las autoridades del país de origen. El indicador de activos no declarados *offshore* se define como el exceso del valor de los activos de los ciudadanos declarados por las jurisdicciones participantes en el CRS sobre el valor declarado por los propios ciudadanos para fines impositivos. En otras palabras, los activos totales no declarados.

Asumiendo la participación de los países para reportar datos agregados, este indicador también permitiría un valor total global para el seguimiento del ODS y un desglose bilateral y a nivel de país para respaldar la rendición de cuentas de responsables de las políticas, tanto en países que sufren evasión fiscal como en jurisdicciones que poseen los activos subyacentes. En el documento exploramos la posibilidad de agregar los dos indicadores si el marco de la ONU requiere sólo un indicador, aunque la separación es claramente deseable.

Conclusiones

Las últimas dos décadas han visto el surgimiento de un poderoso movimiento de justicia fiscal a nivel mundial, liderado por la experiencia de la sociedad civil y cada vez más por los responsables políticos del Sur global. Un indicador significativo del progreso ha sido el establecimiento de un objetivo para abordar los flujos financieros ilícitos, incluida la evasión fiscal en jurisdicciones *offshore* y la elusión fiscal de las empresas multinacionales, como parte de los ODS. Aunque persisten los desafíos técnicos y políticos, el progreso en las plataformas de la sociedad civil sobre políticas de transparencia ha favorecido que los datos estén hoy disponibles para construir indicadores relevantes y fiables. Estos indicadores tienen el potencial de impulsar el cambio y garantizar la rendición de cuentas a nivel nacional, incluso para las muchas jurisdicciones que se benefician de facilitar abusos tributarios y corrupción más allá de sus fronteras.