

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT

35 Asamblea General, Santiago de Chile, Chile

**LA FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN
TRIBUTARIA Y EL CONTROL DE LA EVASIÓN**

Tema 4.2

**INSTRUMENTOS Y PROCESOS PARA CONTROLAR
LAS ACTIVIDADES OFFSHORE Y LOS PARAÍDOS FISCALES**

Rene Fleming

Gerente de la Sección de Políticas y Procedimientos
Agencia de Aduanas e Ingresos
(Canadá)

Abril 2-5, 2001

Caso práctico

Tema 4.2. INSTRUMENTOS Y PROCESOS PARA CONTROLAR LAS ACTIVIDADES OFFSHORE Y LOS PARAÍDOS FISCALES

Rene Fleming

Gerente de la Sección de Políticas y Procedimientos
Agencia de Aduanas e Ingresos
(Canadá)

SUMARIO: I. Introducción.- II. Información – El fundamento del cumplimiento.- III. Medición de los riesgos.- IV. Programas de cumplimiento.- Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

La evasión fiscal por parte de los contribuyentes se encuentra entre los problemas más apremiantes que actualmente enfrentan las administraciones tributarias alrededor de todo el mundo. Los medios por medio de los cuales un país debe combatir la evasión tributaria frecuentemente son muy complejos, ya que son propios de un complejo problema. La introducción de paraísos fiscales offshore en la mezcla sirve solamente para hacer que los problemas sean más complejos y que las medidas para combatir la evasión sean más difíciles de llevarse a cabo.

A fin de que las administraciones fiscales cumplan de manera efectiva con su mandato de combatir la evasión a través de paraísos fiscales, ellas necesitan tener una completa canasta de herramientas. En Canadá, consideramos que esta canasta necesariamente incluye una legislación que conceptualmente trate sobre la posibilidad de la renta ganada offshore y la potencial atracción de no informar sobre ese ingreso. Incluye también la recopilación de información y el emprender el análisis estructurado necesario para identificar las áreas generales y a los contribuyentes específicos de preocupación. Involucra el convertir esta información y análisis en acciones de cumplimiento tangibles por la administración tributaria. Finalmente, ya que ningún país puede hacer frente de manera real a este problema por sí solo, la cooperación internacional entre países con igual pensamiento es necesaria para combatir efectivamente la evasión tributaria en el contexto internacional.

Marco Legislativo

A. *¿Cuáles son las regulaciones específicas necesarias para afrontar la renta offshore?*

Muchos países tienen regulaciones similares muy amplias las cuales tratan sobre la imputación de la fuente ingreso extranjera pasiva. Esto no es particularmente

sorprendentemente por dos razones principales. Primeramente, los sistemas tributarios de muchos países son, por sí mismos, bastante similares. La mayoría de los países imponen contribuciones al ingreso pasivo de sus residentes en una base mundial, en vez de en una base territorial. (Pocos países, de los cuales los Estados Unidos es el más importante, también imponen contribuciones a los ciudadanos que no son residentes en sus ingresos mundiales.) En segundo término, muchos países tienden a tener sistemas sociales y otros programas gubernamentales los cuales requieren recaudaciones tributarias significativas para poder apoyarlos. Los tipos impositivos requeridos para sostener estos programas proporcionan algún incentivo o una base para la racionalización, para los contribuyentes que intentan evitar o evadir los impuestos.

Generalmente, los países no gravan a los no residentes al menos que el no residente gane ciertos ingresos dentro de ese país. Los no residentes pueden estar sujetos a la retención de impuestos en un ingreso pasivo ganado de las fuentes dentro del país y estarán ordinariamente sujetos a impuestos en sustancialmente la misma base que la de los residentes por ingresos al realizar un negocio, asumir un empleo o la disposición de cierta propiedad de capital situada en ese país. Igualmente, la mayoría de los países reconocen la existencia separada de las corporaciones, de sus accionistas y de los fideicomisos de sus beneficiarios.

Dados estos conceptos generales y salvo las regulaciones específicas que tratan con la situación, los contribuyentes deberían simplemente transferir las inversiones que producen ingreso a la corporación o al fideicomiso residente en una jurisdicción baja o sin impuestos y evitar cualquier impuesto sobre el ingreso por su país de residencia.

El acercamiento de Canadá para gravar los ingresos ganados offshore no varía grandemente del de muchos otros países, y contiene, al menos en términos amplios, las herramientas legislativas necesarias para abordar este asunto. Como tal, Canadá tiene tres tipos de regulaciones complementarias referentes al cómputo del impuesto. También se han desarrollado tres conjuntos generales de regulaciones que tienen que ver con la adquisición por parte de las autoridades tributarias de la información que sostiene, inter alia, tal computación del ingreso.

Marco Legislativo - Reglamentaciones para el Cómputo de la Renta

1. Regulaciones “CFC”

Muchos países tienen reglamentaciones para atribuir a sus contribuyentes residentes ciertos ingresos pasivos ganados por corporaciones extranjeras que son controladas por los contribuyentes residentes. Frecuentemente, la renta de ciertas transacciones que tienen los residentes con sus afiliadas extranjeras (en las cuales existe un interés significativo aunque inferior al control de dominio) puede también ser imputada.

Estas regulaciones se refieren internacionalmente como regulaciones de “Corporación Extranjera Controlada” o “CFC”. Aunque ellas pueden variar en algo, el concepto

subyacente es esencialmente el mismo en cada jurisdicción – para evitar la evasión de la tributación del país de residencia simplemente invirtiendo offshore. Las regulaciones canadienses se refieren frecuentemente como las regulaciones “FAPI”, el acrónimo para “renta sobre bienes devengados en el extranjero”, el ingreso pasivo el cual está designado para que sea imputado por las regulaciones de Canadá.

Las regulaciones CFC o sus equivalentes son más frecuentemente aplicables a los fideicomisos al igual que a las corporaciones a fin de evitar que los contribuyentes circunvenzan las regulaciones CFC al simplemente cambiar el tipo de vehículo utilizado.

Canadá tiene regulaciones especiales que en ciertas circunstancias imputan rentas de los fideicomisos extranjeros a residentes canadienses. Estas regulaciones, las cuales actualmente son aplicables en donde exista un beneficiario canadiense, están siendo modificadas para aplicarse también en donde exista un contribuyente canadiense al fideicomiso.

2. Regulaciones “FIF”

Similarmente, muchos países tienen regulaciones para imputar a las ganancias de los accionistas/partícipes de las inversiones residentes que representan menos que los intereses mayoritarios en entidades extranjeras. Estas regulaciones frecuentemente se refieren como regulaciones del “Fondo de Inversión Extranjera” o “FIF”. Las regulaciones actuales de Canadá contienen una prueba de estas regulaciones frecuentemente son acompañadas por regímenes administrativos para proporcionar “convenios adelantados de fijación de precios”, según los cuales las autoridades tributarias afectadas y el contribuyente convienen en reconocer una filosofía particular de fijación de precios para periodos limitados de tiempo, sujetos a renovaciones.

La ley tributaria de Canadá, durante muchos años, ha contenido regulaciones que se aplican a la fijación de precio de transferencia. Aquellas regulaciones fueron actualizadas en 1998 para introducir requerimientos específicos para la documentación de los precios utilizados y las multas aplicables en ciertos casos de precios inexactos y para cumplir en algunos aspectos con las Pautas de Fijación de Precio de Transferencia emitidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Somos del punto de vista de que nuestras nuevas regulaciones han incrementado sustancialmente la atención prestada por los contribuyentes para al cumplimiento con nuestras regulaciones de fijación de precios de transferencia y similarmente mejorada la información disponible por la cual podemos cerciorarnos de su cumplimiento. Mientras que las preocupaciones por la fijación de precios de transferencia no existan solamente para las transacciones llevadas a cabo con las entidades residentes en los paraísos fiscales, la información mejorada disponible nos permite aislar más efectivamente aquellas transacciones en los paraísos que nos preocupan y para las

cuales nosotros podríamos de otra forma tener una gran dificultad en obtener una información útil.

El Esquema Legislativo- Regulaciones de la Notificación de la Información

1) *Regulaciones Extranjeras de Notificación*

Numerosos países están preocupados porque ellos tienen una información inadecuada referente a la inversión extranjera por sus residentes. Ellos pueden tener también una preocupación general, mientras sus regulaciones legislativas son sustancialmente adecuadas, las regulaciones no son ampliamente acatadas. En parte para determinar la posible extensión de ese problema y también para recordarle y entusiasmar a los contribuyentes a informar sobre sus ingresos de fuente extranjera, algunos países han adoptado regulaciones que requieren la divulgación de los bienes que producen renta extranjera y de las transacciones con entidades con base en el extranjero.

En 1996 Canadá introdujo los requerimientos de que los residentes reporten ciertos detalles de las inversiones extranjeras, transacciones con fideicomisos offshore y detalles de afiliadas extranjeras y las transacciones con aquellas afiliadas.

2) *Información con base en el Extranjero*

Canadá tiene una regulación, como lo hacen numerosos países, permitiendo que su administración tributaria emita un requerimiento a cualquiera que esté realizando un negocio en su país para la presentación de información o documentos con base en el extranjero. Esta es una importante herramienta para impedir que los contribuyentes eviten la verificación del ingreso localizando los libros y registros fuera del país. La sanción por la no-presentación es que la información no puede ser presentada después por el contribuyente en un Tribunal Fiscal, al igual que para hacer que una persona potencialmente esté sujeta a multas o a encarcelamiento.

3) *Intercambio de información bajo tratados tributarios*

El intercambio de las disposiciones de información en los tratados tributarios bilaterales de renta es otro medio para obtener información con base en el extranjero. Una amplia red de tratados puede contribuir a la atmósfera del cumplimiento general ya que los contribuyentes pueden tener una expectativa razonable de que la información será intercambiada y por lo tanto estarán más inclinados a notificar sobre el ingreso ganado en otros países. Sin embargo, en muchos países y más frecuentemente en los paraísos fiscales, las leyes del secretario bancario y corporativo pueden inhibir la divulgación de información importante para el examen de los asuntos particulares de los contribuyentes. Adicionalmente, en la mayoría de los casos no habrá tratado con un paraíso fiscal.

II. INFORMACIÓN – EL FUNDAMENTO DEL CUMPLIMIENTO

En una base práctica, los requerimientos legislativos para proporcionar información deben convertirse en información lo suficientemente detallada y en un formato conveniente para ser útil en la determinación a la extensión del cumplimiento del contribuyente. Canadá logra estos objetivos a través de variados medios.

Canadá tiene información general sobre las declaraciones de la renta para individuos (T1), corporaciones (T2) y fideicomisos (T3). Para las operaciones de negocios requerimos estados financieros, detalles sobre los tipos de operaciones de negocios, formas que detallan las relaciones con operaciones extranjeras y detallan los créditos, tributarios extranjeros reclamados.

Con respecto a las actividades y la inversión extranjera, Canadá tiene numerosa información de sobre el rendimiento especial anual. Esto proporciona la información necesaria para rastrear el ingreso de las actividades y el negocio y el gasto fluye dentro y fuera de Canadá. Estas incluyen:

- Una declaración (T106) requerida para informar sobre las transacciones de extensión distanciada entre los contribuyentes canadienses y las personas no residentes incluyendo la venta de mercancías y servicios, rentas, regalías e intangibles, al igual que las transacciones financieras, por ejemplo, interés, dividendos, préstamos, adelantos, inversiones y cantidades similares.
- Una declaración y los recibos de información (NR4) requeridos para ser presentados con respecto a las cantidades pagadas a los no residentes los cuales están sujetos a la retención de impuestos canadienses, tales como pensiones, anualidades, interés, dividendos, rentas, etc. Esta información se utiliza frecuentemente en los intercambios de información con los socios del tratado.
- Una declaración (T1134) requerida para ser presentada por los residentes para que divulguen la información sobre la propiedad referente a las afiliadas extranjeras (FA) y las afiliadas extranjeras controladas (CFC's).
- Una declaración (T1135) presentada por los residentes para divulgar la propiedad de inversión extranjera con un costo mayor a los C\$100,000.
- Una declaración (T1141) requerida para las transferencias o los préstamos al fideicomiso del no residente, identificando el fideicomiso, sus fideicomitentes, fiduciarios y beneficiarios y otra información pertinente.
- Una declaración (T1142) presentada para las distribuciones de y las deudas al fideicomiso de un no residente.

Muchas de nuestras declaraciones y formularios han sido revisados para permitir el archivo electrónico. Al igual que es conveniente para los contribuyentes, el archivo electrónico facilita grandemente la captura y el análisis de datos. En el pasado, fue necesario perforar todos los datos recibidos a fin de que estuvieran disponibles para el acceso en línea y la evaluación del riesgo.

Análisis del Riesgo – Recursos Llevados a Cabo Efectivamente

La información sin análisis no es particularmente útil. Las administraciones tributarias tienen que responder a los riesgos asociados con el no cumplimiento. Ya que no es práctico realizar una fiscalización a cada contribuyente, los administradores tributarios deben llevar a cabo aquellas que más probablemente no se cumplan. Esto puede hacerse mediante la identificación, la medición y la clasificación de los riesgos asociados con las diferentes categorías de contribuyentes que tienen oportunidades similares para no cumplir con tales como aquellos que se aprovechan de los paraísos fiscales. Este tipo de análisis es usualmente parte de un proceso de administración del riesgo por medio del cual los riesgos son identificados, medidos y clasificados.

Riesgo de Categorización

Canadá considera que existen riesgos de cumplimiento específicos asociados con las transacciones y los activos que son atraídos a los paraísos fiscales. Ellos pueden ser clasificados como principalmente administrativos (no se ha informado sobre ingreso y activos offshore) o técnicos (ingreso no notificado a través de la fijación del precio de transferencia).

Para las corporaciones y negocios, un riesgo administrativo importante es la no-notificación del ingreso de inversión ganado por las partes relacionadas localizadas en un paraíso fiscal. Un riesgo técnico principal es la transferencia de ganancias a través de variados arreglos en el comercio, las finanzas, la administración, la participación en el costo, otorgamiento de licencia, leasing, seguro y áreas de embarque. Para individuos, un riesgo mayor es la falla en notificar los fondos recibidos o transferidos desde el extranjero o el ingreso o las ganancias realizadas en los activos mantenidos offshore.

III. MEDICIÓN DE LOS RIESGOS

Están disponibles diferentes métodos y datos para identificar y medir los riesgos de cumplimiento asociados con las actividades en paraísos fiscales. Estos pueden agruparse en conformidad con la fuente de los datos y tipos de comparaciones llevadas a cabo. Los datos en los que se basa pueden ser reportados por los contribuyentes (“datos reportados”), recopilados en acciones de fiscalización o revaluación “datos fiscalizados”) o de fuentes públicas externas (“datos externos”).

Para Canadá, los datos en los formularios T106 y NR4 referidos previamente son ejemplos de los datos reportados. Los datos externos deberían incluir Estadísticas del comercio en Canadá y el flujo de las inversiones entre Canadá y otros países. Los Datos sobre los ajustes de fiscalización son registrados y categorizados en una base de datos interna.

Pueden utilizarse diferentes métodos y combinaciones de la información para medir los diferentes tipos de riesgos:

A. Reportados vs. Datos Reportados: La información suministrada por los contribuyentes puede ser comparada con la que fue otorgada en años previos o por los otros contribuyentes en circunstancias similares (por ejemplo industria u ocupación). Puede involucrar el comparar información de diferentes fuentes incluyendo las tasas de crecimiento o las desviaciones de los puntos de referencia.

B. Reportados vs. Datos Externos: Los datos proporcionados por los contribuyentes son comparados con los datos externos disponibles en transacciones y activos similares. Estos tipos de comparaciones pueden dirigirse a discrepancias significativas entre los datos reportados y oficiales y a la extensión del no-cumplimiento con los requerimientos reportados. Las comparaciones se enfocarán tanto en las discrepancias en volúmenes de las transacciones al igual que en los diferenciales en las tendencias entre los datos reportados y los oficiales.

C. Externos vs. Datos Externos: Los datos públicamente disponibles pueden ser analizados para determinar la extensión y los tipos de riesgo asociados con ciertas transacciones, por ejemplo el comparar las tendencias en el comercio y los flujos de inversión entre Canadá y los países seleccionados para determinar el impacto, si lo hubiere, de las preferencias o exenciones tributarias.

D. Fiscalización vs. Datos Reportados: Comparando la fiscalización con los datos reportados para medir la extensión de los riesgos de cumplimiento asociados que pueden efectuarse al analizar los resultados de fiscalizar a contribuyentes y transacciones específicas para transacciones similares reportadas por otros contribuyentes similares.

E. Fiscalización vs. Datos Externos: La fiscalización típica u otros ajustes pueden aplicarse también a los datos públicos o externos para medir la extensión de los riesgos de cumplimiento. Este acercamiento puede circunvenir los problemas creados por el no-cumplimiento con los requerimientos de reporte ya que es improbable que los datos externos se equiparen cercanamente con los tipos de transacciones y pagos a los cuales se aplicaron ajustes de fiscalización.

En la experiencia de Canadá, los datos reportados son generalmente mejor adaptados para la identificación de los contribuyentes y las transacciones en riesgo mientras los datos de la fiscalización en la reevaluación o los ajustes a la renta gravable son los más

adecuados para determinar el vacío tributario potencial o los ingresos en riesgo. Los datos externos pueden ser particularmente útiles para determinar la extensión del cumplimiento con los requerimientos de reporte o para identificar las categorías amplias de las transacciones que requieren mayor escrutinio.

IV. PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO

La última meta para obtener y analizar la información es la de mejorar la efectividad de los programas diseñados para garantizar el cumplimiento de la legislación. En el caso de Canadá, tenemos numerosos programas de cumplimiento, algunos de los cuales están enfocados en las actividades offshore.

Equiparación de Datos (incluyendo la equiparación extranjera)

Numerosos programas de equiparación están en su lugar por medio de los cuales se suministra información en los formularios prescritos para las operaciones de negocios, empleadores, contratistas, bancos y otras fuentes que son equiparadas por medio de computadoras contra la información suministrada por el contribuyente. Adicionalmente, existen programas de equiparación los cuales utilizan la información recibida de los socios de los tratados bajo el intercambio de las disposiciones de información en nuestros tratados. De particular utilidad son los registros para los socios del tratado recibidos en un formato electrónico.

1. Programa de Fiscalización Internacional

El Programa de Fiscalización Internacional de Canadá está específicamente diseñado para tratar los asuntos internacionales incluyendo la fijación del precio de transferencia, “renta de bienes devengados en el extranjero” o las regulaciones CFC, fideicomisos offshore y el reporte de información extranjera. Los equipos de fiscalización con entrenamiento dirigido han sido formados para tratar con cada una de estas áreas únicas de preocupación. Los inspectores especialistas internacionales son consultados en todas las fiscalizaciones de las grandes corporaciones y también se comprometen en su propia carga de trabajo, la cual puede implicar la fiscalización de las operaciones o inversiones offshore, frecuentemente en jurisdicciones en donde se situaron aquellas operaciones.

Cooperación Internacional

Existen numerosas organizaciones internacionales que fomentan la cooperación entre administraciones tributarias que se toman en los estudios de las políticas, ayudan a fijar los estándares tributarios internacionales y a compartir las mejores prácticas. Canadá participa en varias de estas organizaciones, incluyendo el CIAT, la OCDE, la

Asociación del Pacífico de Administradores Tributarios (PATA) y la Asociación de la Mancomunidad de Administradores Tributarios (CATA).

Con referencia a los paraísos fiscales, probablemente la iniciativa más importante en la que Canadá está involucrada es el Foro de la OCDE sobre Prácticas Tributarias Perjudiciales (“el Foro”). Esta iniciativa busca contener los impactos de la competencia tributaria perjudicial llevada a cabo por los paraísos fiscales, por los países miembros de la OCDE y los no miembros de la misma manera. Lo está haciendo para buscar la adherencia a los principios básicos de la tributación equitativa por todos los países. Estos principios comprenden principalmente la transparencia, la no discriminación y el intercambio efectivo de información.

Canadá apoya totalmente los objetivos del Foro y considera que tanto los miembros de la OCDE y los países no miembros se beneficiarían grandemente por el éxito de esta iniciativa para mejorar el ambiente de cumplimiento, disminuyendo las oportunidades para la evasión tributaria y proporcionando mejores herramientas para que las administraciones tributarias combatan la evasión cuando esta ocurra.

Los tratados tributarios son otros medios de cooperación internacional los cuales son importantes para contrarrestar los efectos de la evasión. En un sentido general, los tratados que tienen como objetivo evitar la doble tributación mejoran el ambiente tributario para el inversionista o el negocio internacional y al hacerlo así disminuye la motivación para participar en las prácticas evasivas. Más específicamente, desde una perspectiva de cumplimiento, el intercambio de las disposiciones de información contenidas en los tratados pueden ser una excelente fuente de información para las administraciones tributarias acerca de la renta ganada por los residentes en otros países. Los exámenes simultáneos de un contribuyente por los socios de tratado, conducidos también bajo los auspicios del artículo de intercambio en los tratados, son otra herramienta cooperativa útil. Como un último recurso, pueden utilizarse en algunas circunstancias las disposiciones para la “Asistencia en el Cobro” en tratados para cobrar impuestos de las personas de otra manera más allá del alcance de la administración tributaria del país.

Canadá coopera también en los proyectos bilaterales y multilaterales con otros países que tienen como propósito dirigirse a industrias o proyectos específicos multinacionales. Una iniciativa particular es el Grupo de Trabajo de Siete Países del Paraíso Fiscal conformado por Canadá, Estados Unidos, Japón, Australia, Gran Bretaña, Francia y Alemania, el cual sirve principalmente como un foro para que estas administraciones compartan las mejores prácticas con referencia a los temas de paraísos fiscales.

Por último, con respecto a las actividades criminales tales como el lavado de dinero, para las cuales frecuentemente existe un componente tributario, las peticiones de asistencia pueden efectuarse según un tratado de asistencia legal mutua (MLAT). La asistencia puede ser suministrada en variadas formas, tales como la recopilación de información o registros para investigación. Tomando evidencia de comisión para el

enjuiciamiento, la captura y la incautación y la imposición de multas y ordenes de confiscación.

CONCLUSIÓN

En conclusión, una estrategia efectiva para combatir la evasión tributaria a través de paraísos fiscales requiere un acercamiento multi-facético. Requiere legislación, información, análisis e iniciativas de cumplimiento todas dirigidas específicamente a los temas creados por la ganancia de la renta offshore. Por último, requiere y en el futuro requerirá más, una cooperación entre las administraciones tributarias en los países afectados.

El CIAT es una organización internacional respetable, bien establecida. Al considerar el tema de la evasión de impuestos y los paraísos fiscales en esta Asamblea General, al igual que en sus actividades de investigación y asistencia técnica, el CIAT puede hacer una importante contribución a nuestro interés colectivo en combatir este problema.