

GUARIDAS FISCALES, FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS Y CORRUPCIÓN

**ALEJANDRO
GAGGERO**



Guaridas fiscales, flujos financieros ilícitos y corrupción.

Alejandro Gaggero

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Dr. Félix Pablo Crous

Titular de la Oficina Anticorrupción

Dr. Luis Francisco Villanueva

Director de Planificación de Políticas de Transparencia

Lic. Natalia Torres

Directora Nacional de Ética Pública

Equipo de la Colección de Documentos de la Red Federal EMIC

Dra. Paula Canelo

Coordinadora de la Red Federal EMIC (Estudios Multidisciplinarios sobre Integridad y Corrupción) y Editora general

Dra. María Cecilia Lascurain

Coordinadora técnico/académica de contenidos

Lic. Agustina Arias

Coordinadora de edición y diseño

Ciudad de Buenos Aires, República Argentina, 4 enero de 2023



**Guaridas fiscales, flujos financieros ilícitos y corrupción.
Documento N°5 de la Colección Red Federal EMIC (OA-PNUD)¹**

Alejandro Gaggero²

Resumen: El documento analiza las principales características de las llamadas “guaridas fiscales”, el lugar que ocupan en las estrategias de elusión y evasión impositiva de las grandes empresas y las consecuencias que tienen para el desarrollo socioeconómico de países como la Argentina. Para ello, estudia la importancia de las empresas offshore en la estructura de los grandes grupos empresariales en la actualidad. El trabajo muestra que las guaridas son un componente central en la corrupción en la etapa actual del capitalismo, no sólo por su lugar en la arquitectura financiera vinculada con el pago de sobornos, sino porque permiten escapar a los más ricos de las obligaciones que sí cumple el resto de los ciudadanos, generando mayor desigualdad y socavando la confianza en las instituciones democráticas. Como cierre, se presentan algunas de las principales iniciativas que se están aplicando o debatiendo con el objetivo de moderar el perjuicio causado por las guaridas.

¹ Los Documentos de la Colección Red Federal EMIC fueron realizados en el marco de las actividades del Proyecto ARG/16/019 “Cooperación para la implementación de políticas de transparencia y control de la corrupción aplicados en conjunto en gobiernos provinciales, Oficina Anticorrupción/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo” (PNUD).

² Sociólogo, Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Investigador del CONICET con sede en la Escuela de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Se especializa en temas de sociología económica y economía política, su principal línea de investigación analiza las transformaciones de los grandes grupos empresariales argentinos desde la restauración democrática hasta la actualidad. Es docente de grado y posgrado en la UNSAM, UBA y UNQUI.

Introducción: las guaridas fiscales como el polo oculto de la corrupción

En el imaginario popular las guaridas fiscales suelen ser asociadas a islas paradisíacas donde los delincuentes recurren para esconder su botín. Hasta hace poco tiempo el término en inglés *tax haven* era mal traducido como “paraíso fiscal”, alimentando esa imagen que las asemejaba a islas del tesoro, aunque en lugar de piratas se tratara de narcotraficantes, políticos corruptos o empresarios escondiendo su botín. Sin embargo, estudios académicos y de organizaciones de la sociedad civil muestran que el problema es mucho más complejo, ya que las guaridas fiscales están vinculadas con la conformación de una nueva arquitectura financiera mundial, en la que pasaron a ocupar un rol central en la elusión y evasión fiscal de las grandes empresas transnacionales.

La creación de firmas en distritos de baja o nula tributación les ha permitido a las grandes corporaciones eludir el pago de impuestos, privando a los estados –especialmente a los más pobres- de recursos que podrían ser destinados al desarrollo económico y social. En esta operatoria las protagonistas son las empresas *offshore*, denominadas *empresas cáscara*, que no realizan ningún proceso productivo, sino que tienen por función mantener participaciones en empresas en espacios extraterritoriales, otorgar y recibir préstamos, o funcionar como intermediarios comerciales.

En la mayoría de los casos se trata de un código postal o de una oficina registrada en edificios corporativos donde tienen sede firmas de servicios empresariales. Como veremos más adelante, estas firmas son un parte central en la expansión del abuso fiscal corporativo, que se basa en el desajuste entre la ubicación de la actividad económica real de las empresas y el lugar donde declaran sus ganancias con fines tributarios.

Para tener una idea de la magnitud del daño que provocan este tipo de prácticas opacas, hacia el año 2021 las pérdidas fiscales en todo el mundo como consecuencia del abuso fiscal transfronterizo por parte de empresas multinacionales y de personas que ocultan activos, fue de 483 mil millones de dólares, según las estimaciones de la Global Alliance for Tax Justice y Tax Justice Network (Global Alliance for Tax Justice et Al., 2021). En el caso específico de Argentina, el mismo informe señala que el Estado deja de recaudar entre U\$S 1.200 millones y U\$S 2.400 millones cada año.

Las guaridas fiscales no implican necesariamente la comisión de un delito, pero los estudios disponibles muestran que el grueso de los capitales que circulan por ellas corresponden a *flujos financieros ilícitos*, es decir a movimientos de excedente de un país a otro que ha sido ganado, transferido o utilizado de manera ilegal (CEPAL, 2017: 9) y cuya principal fuente es la actividad comercial fraudulenta de grandes corporaciones.

Un ejemplo, no muy presente en los debates públicos, es el de la *manipulación de los precios de transferencia*. Las empresas multinacionales forman parte de grandes grupos económicos, con empresas productoras en países como Argentina y firmas en guaridas fiscales que utilizan como supuestos intermediarios comerciales o proveedoras de servicios. Esto les permite manipular los precios de operaciones –reales o ficticias– entre empresas del mismo grupo, con el objetivo de reducir las ganancias de las empresas radicadas en países como Argentina y aumentarlas en las que operan en distritos de baja o nula tributación.

La utilización de las guaridas fiscales no se restringe al universo de las firmas transnacionales, lo cual vuelve todavía más grave el problema. Durante las últimas décadas los grandes grupos económicos locales latinoamericanos se han

internacionalizado tanto a nivel productivo como financiero, incorporando en sus estructuras corporativas empresas situadas en distritos de baja tributación³.

Asimismo, el diseño de esta arquitectura financiera con eje en compañías *offshore* ha adquirido un papel central en los pagos de sobornos de empresarios a funcionarios públicos a nivel global. La opacidad que ofrecen las guaridas fiscales resulta fundamental para ocultar fondos destinados a actividades ilícitas o producto de actos ilegales. El secreto que ofrecen esos distritos respecto a la titularidad de una entidad legal permite que, en caso de que las autoridades descubran que una empresa estuvo participando en hechos de corrupción, las personas físicas involucradas se mantengan a salvo al no poder ser identificados.

Sin embargo, la importancia de las guaridas fiscales en la corrupción global no se restringe al pago de sobornos. Tal como muestra el trabajo de Sebastián Pereyra publicado en esta colección⁴, el fenómeno suele ser asociado por los organismos internacionales a decisiones individuales de funcionarios que se aprovechan del poder público para obtener beneficio individual. Estas conceptualizaciones suelen derivar en una idea bastante estrecha de la corrupción, asociándola exclusivamente a los sobornos recibidos por los políticos e ignorando el rol del sector privado y a los demás actores que lo facilitan.

Existen conceptualizaciones más amplias de la corrupción, que resaltan su carácter sistémico. Tax Justice Network la define como el socavamiento de la confianza pública en la integridad de las reglas, sistemas e instituciones que promueven el interés general. Siguiendo esta idea, el abuso fiscal por parte de las grandes corporaciones privadas sin duda tiende a erosionar la confianza en las instituciones públicas, ya que pone en evidencia que los más ricos cuentan con

³ Los Grupos Económicos son conjuntos de empresas legalmente independientes ligadas por lazos formales de propiedad y que operan en distintos sectores de actividad. Son un tipo de organización del gran capital que ha tenido un rol destacado en la economía mundial durante los últimos cuarenta años, especialmente importante en los países periféricos, donde se expandió en paralelo a los procesos de industrialización tardía (Amsden, 1989; Leff, 1979).

⁴ Pereyra, S. (2022). "Usos y significados de la corrupción", Oficina Anticorrupción y PNUD.

herramientas para escapar de las regulaciones que deberían alcanzar a todos los ciudadanos. ¿Cómo instalar una cultura cívica que proteja el bien común cuando los más poderosos pueden escapar de las normas básicas? ¿Qué diferencia hay en la integridad entre un empresario que paga un soborno a un funcionario para acceder a beneficios fiscales, de otro que paga a una empresa financiera para crear una estructura offshore que le permita eludir el pago de impuestos?

En el imaginario popular las guaridas fiscales suelen ser asociadas a islas paradisíacas donde los delincuentes recurren para esconder su botín. Sin embargo, estudios académicos y de organizaciones de la sociedad civil muestran que el problema es mucho más complejo, ya que las guaridas fiscales están vinculadas con la conformación de una nueva arquitectura financiera mundial, en la que pasaron a ocupar un rol central en la elusión y evasión fiscal de las grandes empresas transnacionales. La creación de firmas en distritos de baja o nula tributación (las llamadas empresas *offshore*) les ha permitido a las grandes corporaciones eludir el pago de impuestos, privando a los estados de recursos que podrían ser destinados al desarrollo económico y social.

1. ¿Paraísos o guaridas?

Una guarida fiscal es una jurisdicción –un Estado nacional o subnacional– que deliberadamente crea una legislación para facilitar que los no residentes en su territorio realicen transacciones con el fin de evitar el pago de impuestos o la aplicación de normas en sus países de origen, ofreciendo una pantalla legal que esconde a los beneficiarios efectivos de esas transacciones (Arribas Haro, 2011).

De las distintas definiciones que circulan en el mundo académico y político encontramos dos características centrales para identificar una guarida fiscal: las bajas o nulas tasas impositivas y el secretismo financiero. La primera es bien

conocida: estos distritos establecen regímenes tributarios especiales que minimizan el pago de tributos a la renta, en relación con los países de origen. Un dato importante es que las guaridas excluyen explícitamente a sus residentes de los beneficios, lo que constituye una admisión tácita de los efectos nocivos que generan.

Pero tan o más importante que los bajos gravámenes es la confidencialidad y secretismo que implica una guarida fiscal. Estos distritos establecen sistemas opacos que permiten esconder la identidad de los propietarios de las empresas que allí se radican, y suelen rechazar o limitar el intercambio de información con los países que son perjudicados por su accionar.

Las guaridas ofrecen secreto respecto a la tenencia o propiedad de activos, por ejemplo a través del secreto bancario, o limitando la cooperación con países que reclaman esa información. Pero también aseguran el anonimato de manera indirecta permitiendo a los individuos esconder su identidad detrás de empresas legales en las que ellos no figuran como propietarios, pero controlan a través de terceros. La normativa de esas jurisdicciones puede permitir, por ejemplo, la figura de un testaferro, llamado técnicamente *nominee shareholder*, o accionista nominal (Knobel, 2016). En otros casos se habilita la posibilidad de que la empresa sea controlada por individuos no identificados con acciones al portador, o se permite no registrar las transferencias de participaciones accionarias posteriores a la creación de la firma⁵. De esta forma, si se descubre que una empresa participó en una actividad ilegal –por ejemplo narcotráfico, corrupción, terrorismo o evasión fiscal- los individuos que la controlan podrían evitar ser identificados.

Sin embargo los usuarios más importantes de las guaridas fiscales no son bandas criminales o políticos corruptos del tercer mundo, sino grandes empresas

⁵ Las acciones al portador pueden transferirse sin que se firme un contrato o se registre el nombre del propietario en un registro oficial, lo que asegura el anonimato del titular.

multinacionales que aprovechan su normativa para la elusión fiscal y evitar ser vinculadas con la comisión de delitos (CEPAL, 2017).

Como veremos más adelante, la operatoria en las guaridas fiscales les permite a las grandes empresas eludir o directamente evadir el pago de impuestos a través de distintos mecanismos, por ejemplo simulando intercambios comerciales entre empresas del mismo grupo sin ningún sentido en términos productivos, o pagando por servicios ficticios⁶.

¿Qué distritos son considerados guaridas fiscales?

No existe consenso internacional en la definición y clasificación de las guaridas fiscales, con listados de distintos organismos que cambian a lo largo del tiempo. El último listado elaborado por la Unión Europea de países no cooperantes, por ejemplo, está compuesto por Samoa Americana, Fiyi, Guam, Palaos, Panamá, Samoa, Trinidad y Tobago, Islas Vírgenes de los Estados Unidos y Vanuatu.

Sin embargo, organizaciones de la sociedad civil suelen elaborar listados con criterios más inclusivos, que muestran la importancia que juegan algunos países centrales como guaridas fiscales. Por ejemplo, en la última edición del Financial Secrecy Index de Tax Justice Network -un exhaustivo ranking con los países de mayor secretismo financiero-, los 5 países que lideraban ese índice eran Estados Unidos, Suiza, Singapur, Hong Kong y Luxemburgo. Una parte de las más importantes guaridas fiscales se encuentran bajo soberanía inglesa, como por ejemplo las Islas Vírgenes, Caimán y Bermudas, entre otras. Algo similar sucede con Estados Unidos, donde se ubican las guaridas de Delaware y Nevada.

El Índice de Paraísos Fiscales Corporativos denominó como “eje de la elusión fiscal” a la telaraña conformada por Reino Unido, Países Bajos, Luxemburgo y Suiza, por su papel a la hora de permitir la mayor parte del abuso fiscal mundial.

⁶ La elusión fiscal busca minimizar el pago de impuestos aprovechando los resquicios que deja la normativa vigente. Es diferente a la evasión fiscal, que implica ilícitos que están penados por la ley.

La Red para la Justicia Fiscal estimó que para 2021 esos países eran responsables del 46 por ciento de los riesgos de abuso fiscal corporativo mundial.

A nivel sudamericano, Uruguay juega un rol relevante como guarida fiscal. La Unión Europea viene sumando al país en su “lista gris”, junto a Bahamas, Bermuda, Jamaica y Seychelles, entre otras. Se trata de distritos que incumplen los estándares europeos en materia de transparencia e información fiscal pero que prometieron modificar su legislación. Como se verá más adelante, Uruguay es muy importante para la elusión impositiva de las grandes empresas argentinas debido al rol de las “empresas cáscara” radicadas allí.

Guaridas fiscales y trabas al desarrollo

Las guaridas tienen un rol central en uno de los principales problemas de la economía latinoamericana: la fuga de capitales. Este fenómeno puede definirse como la salida de capitales de residentes de un país, originada en el intento de escapar de regulaciones estatales o de los efectos de políticas públicas (Epstein, 2005). Si bien no toda la fuga es necesariamente ilegal, la evidencia muestra que su principal fuente son los flujos financieros ilícitos, vinculados a algún tipo de evasión impositiva, y que los principales protagonistas son grandes empresas transnacionales.

Desde la década de 1970 la fuga de capitales ha constituido una restricción estructural para el desarrollo económico latinoamericano, principalmente por tres motivos. En primer lugar, se trata de un flujo de capitales que deja de ser invertido en el país de origen y, por lo tanto, no incrementa su capacidad productiva ni su fortaleza financiera. Las secuelas se agravan por el hecho de que las principales perjudicadas por el fenómeno son economías no desarrolladas, que suelen enfrentar dificultades para aumentar sus niveles de inversión. Por lo tanto, la fuga también incrementa las necesidades de endeudamiento en el exterior de estos países y los costos derivados de hacerlo.



Por otro lado, como la mayoría de los capitales fugados están vinculados a la evasión impositiva, esto implica una menor recaudación por parte del Estado y un deterioro de la situación fiscal local.

En tercer lugar, la fuga de capitales tiende a agravar la desigualdad en la distribución del ingreso, ya que la fuga de capitales hacia guaridas fiscales es protagonizada por los sectores más ricos de la sociedad, que no pagan la carga tributaria que les correspondería. Esto atenta contra la posibilidad de que los gobiernos implementen políticas sociales que apunten a mejorar la situación de los sectores de menores ingresos. En Argentina la importancia de la fuga de capitales –mayor que en otros países de la región– se vio potenciada debido a los episodios crónicos de restricción externa –escasez de divisas– durante la segunda mitad del siglo XX.

Una guarida fiscal es una jurisdicción –un Estado nacional o subnacional– que deliberadamente crea una legislación para facilitar que los no residentes en su territorio realicen transacciones con el fin de evitar el pago de impuestos o la aplicación de normas en sus países de origen, ofreciendo una pantalla legal que esconde a los beneficiarios efectivos de esas transacciones (Arribas Haro, 2011). Dos son las características centrales para identificar una guarida fiscal: las bajas o nulas tasas impositivas y el secretismo financiero. Además, las guaridas tienen un rol central en uno de los principales problemas de la economía latinoamericana: la fuga de capitales, pues la salida de estos capitales se origina (en gran medida) en el intento de escapar de regulaciones estatales o de los efectos de políticas públicas por parte de las grandes empresas transnacionales.

2. ¿Cómo las grandes empresas utilizan las guaridas fiscales?



Comprender la estructura de las grandes corporaciones empresarias es muy importante para analizar la función que cumple cada una de las firmas que componen un mismo grupo económico. Durante las últimas décadas se profundizó la tendencia a la internacionalización de las grandes compañías, tanto en la dimensión productiva como financiera. Las firmas nacionales y multinacionales reorganizaron su estructura corporativa para aprovechar los beneficios asociados a la internacionalización que proveen las guaridas fiscales. Las grandes corporaciones cuentan con una ingeniería que incluye mecanismos que les permiten la elusión y evasión fiscal, a través de la transferencia de activos al exterior, simulando flujos asociados al desarrollo del negocio.

Las cáscaras son utilizadas para eludir o directamente evadir el pago de impuestos en los países donde se genera el excedente económico a través de la realización de operaciones financieras y comerciales que no tienen ninguna función en el proceso productivo y que, en la mayoría de los casos, son meros registros contables.

Siguiendo a Grondona (2014), los principales mecanismos a través de los cuales las firmas pueden minimizar el pago de tributos y desviar utilidades al exterior son:

a. Triangulaciones, subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones. Las empresas pueden utilizar entidades localizadas en guaridas fiscales como intermediarias en sus operaciones con clientes finales vinculados o no vinculados. La subfacturación de exportaciones, por ejemplo, le permite a un grupo transnacional reducir artificialmente los ingresos de una filial local, evitando tanto el pago de impuestos como el ingreso de divisas a ese país.

b. Intangibles. Este último concepto es definido por la OECD como algo que no es un activo físico ni un activo financiero; que es capaz de ser adueñado o controlado para ser utilizado en actividades comerciales: marca, identidad corporativa, patentes, entre otros. Es usual que las filiales de multinacionales le

paguen por el uso de esos intangibles a otra empresa del mismo grupo situado en una guarida fiscal. La fijación del precio de éstos puede constituir otra forma encubierta de remitir utilidades y eludir el pago de impuestos.

c. Prestación de servicios de comercialización o logística desde el exterior. Las filiales de multinacionales suelen pagar por servicios prestados por la casa matriz u otra firma controlada, cuyo precio debería determinarse como si las firmas fueran entidades independientes. Sin embargo, la fijación de un precio superior suele utilizarse como forma de reducir las ganancias en las filiales.

d. Endeudamiento con la casa matriz. La simulación de créditos por parte de las filiales locales es un mecanismo que suele utilizarse para transferir utilidades a otras firmas controladas por la misma empresa transnacional, en concepto de pago de intereses. Más allá de la posibilidad que tienen las firmas de simular los préstamos, otro mecanismo radica en la fijación de tasas de interés superiores a las del mercado.

e. Servicios intragrupo. La maniobra consiste en localizar “una serie de prestaciones de servicio (de difícil verificación y valoración, cuando no lisa y llanamente ficticios) para el resto del grupo en un principal, al que el resto de las filiales del grupo enviarán pagos en retribución por servicios prestados” (Grondona, 2014: 49).

d. Compra-venta de empresas en forma intra-grupo. Una de las formas de transferir riqueza e ingresos al exterior lo constituye la compra-venta de empresas entre partes relacionadas, operaciones que podrían tener múltiples objetivos. Por un lado, el grupo podría pretender una reestructuración del *holding* con el fin de realizar el control del mismo desde cáscaras en países de baja tributación. Esto le permitiría transferir riqueza e ingresos justificadas por la relación de propiedad (léase giros de dividendos, honorarios, etc.).

Buena parte de estas maniobras son ilegales y son el principal componente de los *flujos financieros ilícitos* que pasan por las guaridas fiscales. Sin embargo la

detección y sanción de estas prácticas es sumamente compleja y requiere de un sector público con recursos humanos y técnicos especializados en estos temas. América Latina tiene enormes dificultades para enfrentar eficazmente este desafío.

La utilización de una estructura corporativa offshore era una práctica asociada tradicionalmente a las grandes empresas transnacionales. Sin embargo, en las últimas décadas los procesos de globalización y financierización de la economía han expandido esta problemática a un conjunto de actores mucho más amplio, incluyendo a grupos empresarios locales e incluso a medianas empresas.

Por ejemplo, durante las últimas tres décadas la cúpula empresarial argentina ha experimentado, en paralelo, procesos de internacionalización y extranjerización, que tuvieron fuertes implicancias en la dinámica de la fuga de capitales.

Por un lado, un número relativamente acotado de grandes grupos económicos incrementó notablemente su presencia en el extranjero, principalmente a través de compras de empresas competidoras, transformándose en actores de peso en sus actividades a nivel mundial, como Techint, Vicentin o Arcor. Estos procesos fueron acompañados de reestructuraciones corporativas que dejaron a las empresas locales como eslabones de una red global, cuyo control último pasó a depender formalmente de firmas localizadas en guaridas fiscales. Una de las razones centrales de esta relocalización del centro financiero de los grupos consiste en los beneficios impositivos que esos países ofrecen a las empresas holding, al no gravar las utilidades de las firmas subsidiarias que operan fuera de sus fronteras, entre otras ventajas.

En los siguientes apartados se analiza el rol de la estructura *offshore* de dos actores protagónicos de la elite empresaria local: Techint y Vicentin. El primero es el principal grupo económico de origen local y uno de los pocos ejemplos locales de internacionalización exitosa luego de la apertura de la economía argentina que se produjo en la década de 1990: Techint es hoy líder mundial en la

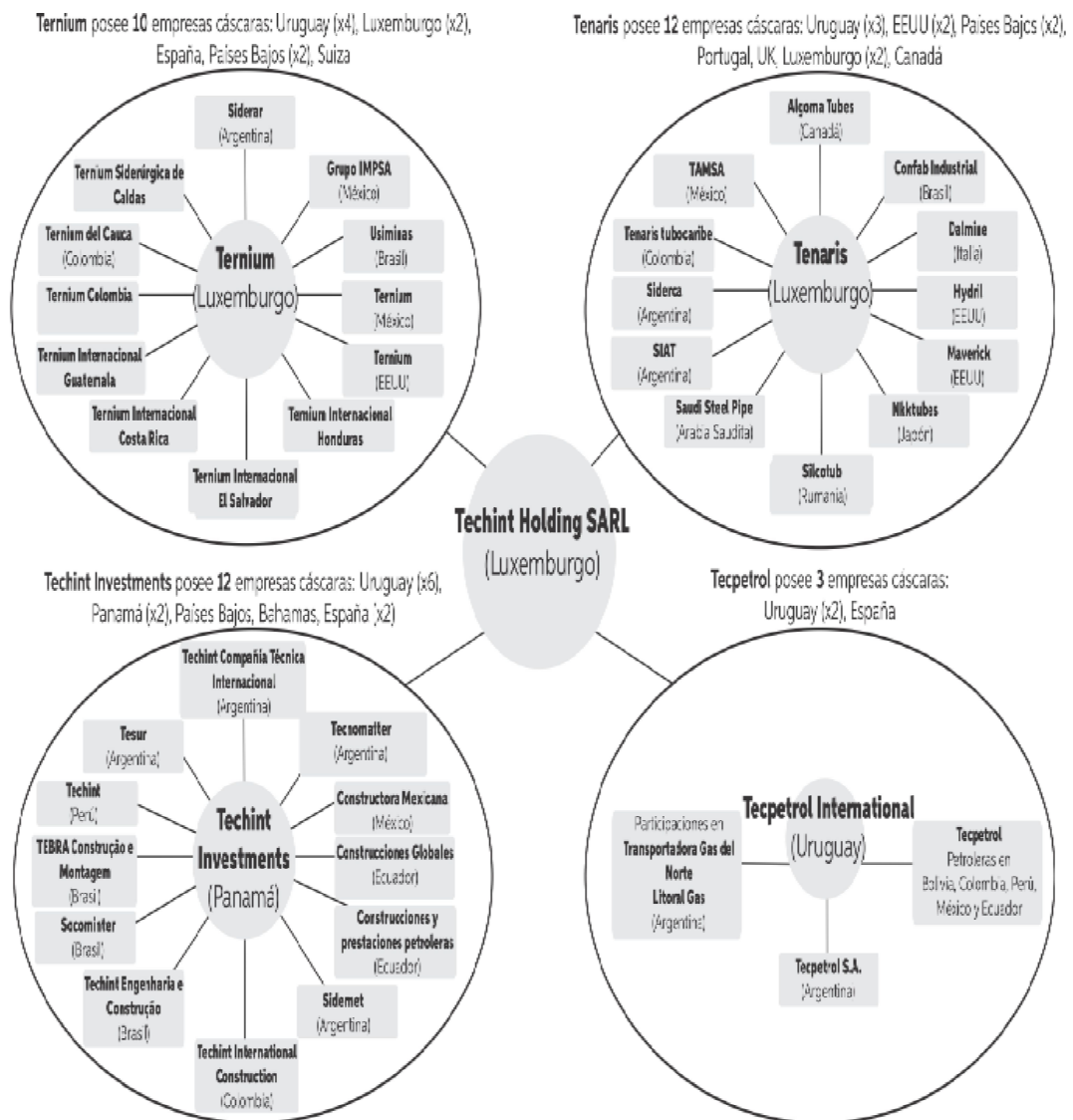
producción de tubos sin costura para la industria petrolera. En paralelo a su internacionalización productiva estableció una compleja estructura corporativa en la cual las guaridas fiscales tienen un rol protagónico. Vicentin, por su parte, fue uno de los grupos agroindustriales que más creció en las década de 1990 y 2000, pero recientemente experimentó una crisis y actualmente es protagonista de uno de los concursos de acreedores más importantes de la historia económica argentina. A partir de las causas judiciales abiertas ha salido a la luz la estructura offshore montada por el grupo.

Las guaridas fiscales en la estructura de Techint

Techint es el grupo local que durante las últimas tres décadas protagonizó el proceso de internacionalización más exitoso, transformándose en uno de los principales productores globales de tubos sin costura y en líder regional en el mercado de aceros planos.

No sólo se expandió productivamente en el exterior, sino que también llevó adelante una reestructuración corporativa que dejó a las empresas locales como eslabones de una red global, cuyo control último pasó a depender formalmente de firmas localizadas en guaridas fiscales. Techint localizó a esos *holdings* (propietarios del resto de las empresas del grupo) en Luxemburgo, creando Tenaris para consolidar a las fabricantes de tubos sin costura, y el holding Ternium para las de aceros planos.

Gráfico N°1. Flujos comerciales intra-firma del grupo Techint



Fuente: Gaggero y Zanotti (2022b)

La expansión internacional del grupo derivó en una estructura similar a la de otras empresas transnacionales, potenciando problemáticas tradicionalmente asociadas a éstas.

Entre las consecuencias que este proceso trajo sobre los flujos de salida de capitales, se destacan la posibilidad de manipular los precios de transferencia en las transacciones de bienes y servicios entre empresas del grupo situadas en países diferentes. Cabe señalar que uno de los aspectos de la reestructuración

fue la localización de empresas de comercialización y logística en países distintos a donde están ubicadas las plantas de producción, tratándose en general de distritos con regímenes tributarios favorables, como por ejemplo Uruguay. Esta “división del trabajo” entre países al interior del grupo facilita la manipulación de los precios de transferencia, aumentando los costos en las filiales radicadas en jurisdicciones de alta tributación relativa –como Argentina- e incrementando los ingresos de las que se encuentran en países con baja o nulas tasas impositivas.

La internacionalización de Techint también afectó la realización y retribución de sus actividades de Investigación y Desarrollo en Argentina, ya que no sólo comenzó a desarrollar innovaciones en centros de otros países, sino que los patentamientos desarrollados por técnicos locales quedaron en manos de empresas localizadas en guaridas fiscales, facilitando de esta forma la remisión encubierta de utilidades bajo la forma de pago de regalías.

El grupo creó una importante estructura offshore en Uruguay con empresas cáscara, a pesar de que no tiene actividad productiva relevante allí. Estas firmas facturaron en 2021 más de U\$S 7 mil millones, una cifra equivalente al 13% del PBI de ese país y una ganancia de casi U\$S 500 millones (Gaggero y Zanotti, 2022b). Gracias a las normas impositivas uruguayas, la tasa efectiva del impuesto a la renta comprende únicamente el 0,75% de las utilidades, mientras que en Argentina el impuesto a las ganancias es del 35%. Eso explica en parte la funcionalidad de estas estructuras que permiten minimizar el pago de gravámenes. Las cáscaras uruguayas abonaron impuestos (incluyendo el impuesto a la renta, entre otros) por el 0,3% de su facturación y el 3,2% de las ganancias antes de impuestos para el año 2021.

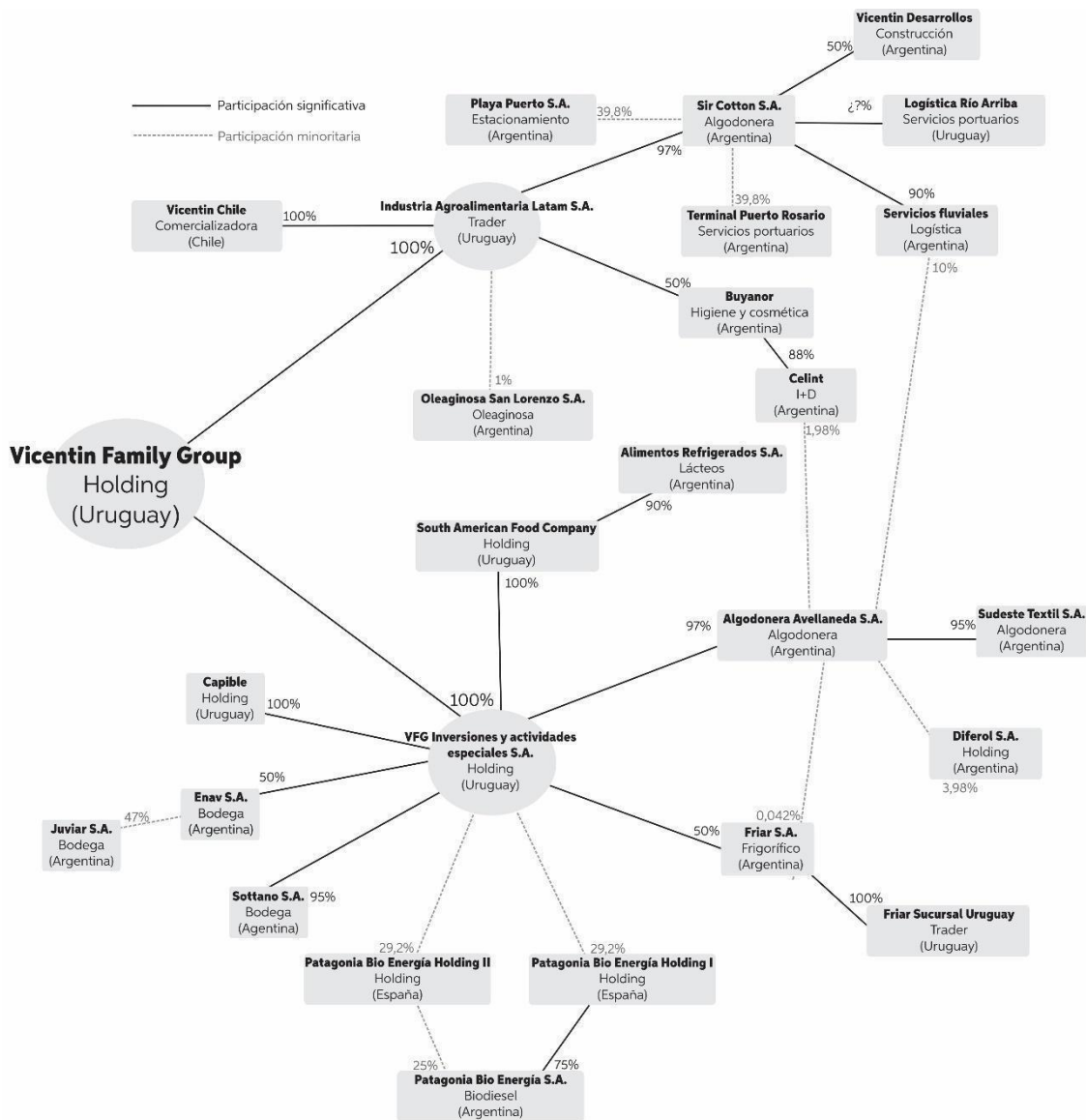
El desdoblamiento de Vicentin en Uruguay

Vicentin nació en 1929 como una pequeña acopiadora de algodón en Reconquista, en el Norte de la provincia de Santa Fe. En las siguientes décadas se

transformó en una de las principales productoras y exportadoras de aceite, con sus principales fábricas y puertos propios cerca de la ciudad de Rosario. Luego de la crisis del modelo de Convertibilidad Vicentin SAIC compró empresas vinculadas con otras actividades, como frigoríficos, bodegas, y fabricantes de productos alimenticios de consumo masivo.

Pero a partir de 2013 el grupo inició una transformación de su estructura corporativa con la creación de una serie de empresas en Uruguay, que durante los siguientes años fueron adquiriendo una parte de los activos que había adquirido anteriormente. La pieza clave de este “desdoblamiento” fue Vicentin Family Group (VFG), una cáscara con sede en Montevideo y con los mismos accionistas, que fue “comprando” empresas que hasta ese momento le pertenecían a Vicentin SAIC .

Gráfico N°2. Estructura offshore de Vicentin Family Group

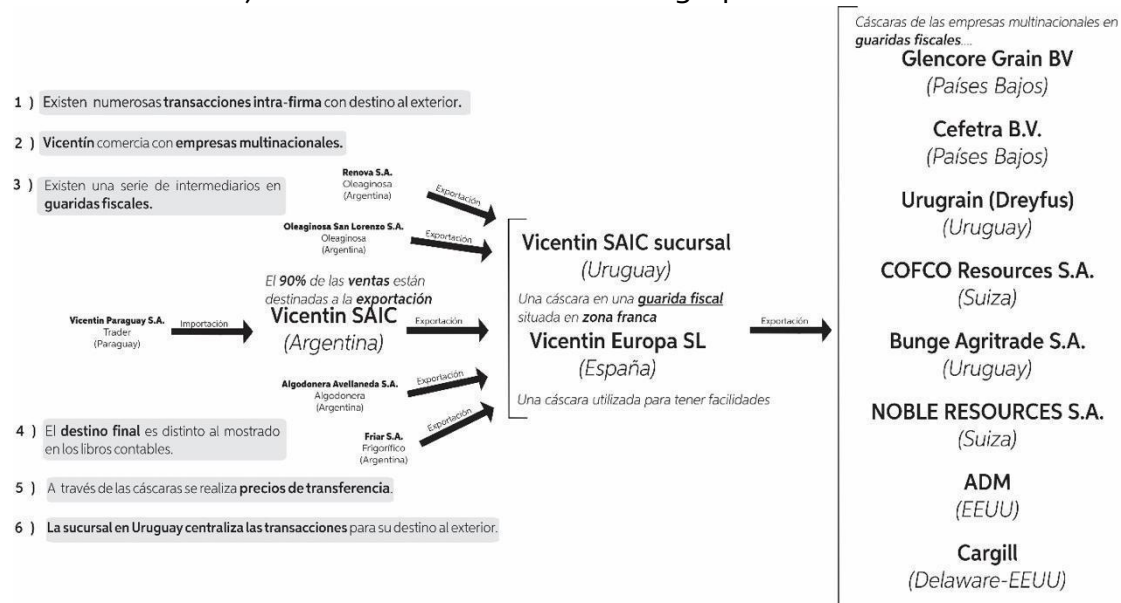


Fuente: Gaggero y Zanotti (2022)

La estructura offshore fue adquiriendo activos que antes estaban en manos de Vicentin SAIC e incorporando otros durante el proceso de diversificación, generando una verdadera “estructura paralela” con sede formal en Uruguay. A partir de ese momento, fueron piezas centrales en la arquitectura financiera de Vicentin, otorgando y solicitando importantes créditos a otras firmas del grupo, y funcionando como intermediarios comerciales en las exportaciones del grupo.

Las cáscaras creadas permitieron centralizar una serie de transacciones intra-firma comerciales y financieras. Dentro de las primeras, la Sucursal en Uruguay tuvo un papel fundamental como intermediario comercial entre Vicentin SAIC y las grandes empresas comercializadoras internacionales (ver Gráfico 3). De esta forma, el grupo tuvo la posibilidad de manipular los precios de transferencia en el comercio exterior. Además, realizó múltiples operaciones financieras con partes relacionadas que le otorgaron ingresos financieros y simuló operaciones como si se tratara de una empresa que produce algún bien o servicio necesario para la producción.

Gráfico N°3. Flujos comerciales intra-firma del grupo Vicentin



Fuente: Gaggero y Zanotti (2022)

Por último, el desdoblamiento de la estructura corporativa les permitió a los accionistas vender las participaciones de algunas de las principales empresas del grupo -como Renova y Friar- luego de que Vicentin SAIC entrara en concurso de acreedores, ya que ésta última formalmente ya no era la propietaria.

Entre los principales mecanismos a través de los cuales las firmas pueden minimizar el pago de tributos y desviar utilidades al exterior, se encuentran: triangulaciones, subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones; uso de intangibles; prestación de servicios de comercialización o logística desde el exterior; endeudamiento con la casa matriz; servicios intragrupo, entre otros. Estos mecanismos permiten a las grandes corporaciones la elusión y evasión fiscal, a través de la transferencia de activos al exterior, simulando flujos asociados al desarrollo del negocio.

3. El rol de las guaridas en el pago de sobornos

Como se mencionó al inicio de este artículo, la corrupción debe ser entendida como un problema mucho más amplio que el mero pago de sobornos a funcionarios públicos. Sin embargo, incluso si nos ceñimos a esta última definición, las guaridas fiscales también tienen un papel protagónico en la actualidad, ya que permiten tanto pagar como esconder esos sobornos. Las grandes corporaciones que hacen pagos indebidos a funcionarios cuentan con una ingeniería financiera que les permite transferir dinero simulando adquirir bienes o servicios, utilizando distintas empresas cáscara en guaridas fiscales.

La producción académica abordó dicha cuestión analizando especialmente el caso de países de África y de la ex Unión Soviética, utilizando el concepto cleptocracia, que hace referencia a la captura del Estado en países ricos en recursos naturales por parte de élites políticas corruptas. Sin embargo, dichas élites no solo controlan el aparato estatal y las actividades económicas, sino que también forman parte de una extensa red de actores e instituciones internacionales que les permiten ocultar sus ingresos y mantener a salvo su reputación. Esta red de intermediarios incluye banqueros, agentes inmobiliarios, contadores, abogados y gestores de patrimonio, siendo las finanzas *offshore* el

mecanismo central por el que esta riqueza se vuelve opaca. Las posibilidades abiertas por la offshorización y la creación de empresas fantasmas son las principales innovaciones institucionales. Los políticos y funcionarios de los países centrales también ocupan un lugar importante en esta estructura por medio de la aplicación selectiva y parcial de los marcos regulatorios destinados a bloquear fondos ilícitos⁷.

Algunos trabajos analizan el rol de intermediarias que estas firmas juegan, conectando los ámbitos de lo legal y lo ilegal. Jancsics (2017, 2018) sostiene que las empresas cáscara pueden clasificarse mediante 2 dimensiones: la ubicación de la compañía (offshore vs onshore) y su forma de operar (empresas ficticias vivas frente a vacías). Al interior de la primera dimensión, mientras que las firmas offshore son utilizadas para operar en paraísos fiscales, las de carácter doméstico u onshore son utilizadas mayormente por parte de empresas para incidir en el financiamiento de los partidos políticos resguardando su identidad y vinculación con éstos.

En las principales investigaciones periodísticas y judiciales internacionales sobre corrupción las empresas offshore tienen un papel protagónico. Por ejemplo, en mayo de 2015 el mundo del fútbol se vio impactado por una serie de detenciones cinematográficas: siete dirigentes de la FIFA fueron arrestados en un lujoso hotel de Zurich a raíz de una investigación sobre el pago de sobornos, realizada por la justicia norteamericana. Entre los involucrados en este proceso se encontraban tres empresarios argentinos, a quienes se acusó de haber pagado a la Conmebol para obtener los derechos de televisación de la Copa América de 2015, 2019 y 2023. Luego de una filtración de información pudo reconstruirse que uno de los implicados transfirió más de U\$S 370 millones a través de una compleja red de

⁷ Sobre este tema, cabe destacar las investigaciones de Cooley et al. (2018) y Cooley y Heathershaw (2018).



empresas cáscara en distintas guaridas fiscales, diseñada con la ayuda del estudio panameño Mosack Fonseca.

Otro ejemplo es el de la constructora brasileña Odebrecht, que utilizó más de 20 empresas offshore para pagar casi U\$S 800 millones de dólares en 10 países de América Latina desde 2001. Solamente a través de Klienfeld, una firma constituida en el paraíso fiscal de Antigua, se pagaron más de 200 millones de dólares. En buena parte de las operaciones los políticos corruptos recibían el dinero en cuentas bancarias de Andorra que también estaban a nombre de empresas situadas en guaridas fiscales.

El protagonismo de las guaridas fiscales en el pago de sobornos es tan evidente que los principales organismos internacionales han puesto su foco allí. Recientemente la ONU publicó el documento “La posición común de las Naciones Unidas para abordar la corrupción global”, donde se destaca el alcance internacional de las “modernas redes de corrupción que operan a través de una serie de entidades del sector privado y profesiones, incluidas las instituciones financieras, empresas fantasmas y facilitadores como contadores, abogados, o agentes inmobiliarios que utilizan tecnología avanzada para desviar y lavar niveles incalculables de activos criminales, la mayoría de los cuales nunca han sido recuperados por los Estados” (ONU, 2021:3).

Estados Unidos también publicó hace poco su estrategia anti-corrupción, en la cual identifica a los flujos financieros ilícitos como uno de los principales problemas a resolver. Uno de los objetivos estratégicos es luchar contra la evasión impositiva vinculada a los centros offshore y sus facilitadores. “Si bien se piensa que los delitos fiscales son diferentes a la corrupción, los dos están a menudo interconectados”, dice el documento (White House, 2021).

Las guaridas fiscales tienen un papel protagónico en la actualidad, ya que permiten tanto pagar como esconder el pago de sobornos a funcionarios públicos por parte de empresarios de grandes firmas. Estas empresas cuentan con una ingeniería financiera que les permite transferir dinero simulando adquirir bienes o servicios, en la que interviene una extensa red de actores e instituciones internacionales que incluye banqueros, agentes inmobiliarios, contadores, abogados y gestores de patrimonio.

4. Propuestas en debate para enfrentar a las guaridas fiscales

En 2016 se dieron a conocer los resultados de una investigación periodística realizada en base a una enorme filtración de datos confidenciales de la firma de abogados panameños Mossack Fonseca. La difusión de millones de documentos y correos electrónicos de una de los principales facilitadores del mundo *offshore* permitió mostrar con detalle la operatoria de las guaridas fiscales y su magnitud. En los documentos aparecieron involucradas importantes figuras políticas, como el círculo íntimo de Vladimir Putin, el actual presidente de Ucrania Vladimir Zelensky y el ex presidente de Argentina, Mauricio Macri.

La investigación –conocida como Panamá Papers- visibilizó el problema de las guaridas fiscales y a partir de allí se multiplicaron los debates sobre cómo enfrentarlas, incluso en los países centrales y los principales organismos internacionales⁸. Cuestiones como el intercambio automático de información financiera entre países, registros públicos sobre propiedad de activos financieros o la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICIS) en la Unión Europea son una muestra de esto.

⁸ Panamá Papers fue la investigación más influyente, pero no la única que se produjo en esos años. También cabe recordar a los Luxemburgo Leaks (2014), Bahamas Leaks (2016) y los Pandora Papers (2021). En el primero de los casos, se trató de una investigación que dio cuenta de diferentes maniobras realizadas por grandes empresas internacionales, Apple, Pepsi, Amazon, Volkswagen o Itaú para evadir el pago de impuestos.

Durante esos años también creció la producción académica sobre las guaridas e iniciativas para regularlas. Un ejemplo fue el libro *La riqueza oculta de las naciones*, de Gabriel Zucman. Su propuesta incluye tres puntos: en primer lugar, la creación de un registro público internacional de la riqueza financiera; en segundo lugar, instaurar un conjunto de sanciones que sean proporcionales a los costos que para los países significa la existencia de los paraísos fiscales, y, en tercer lugar, modificar el mecanismo de cobro de impuestos a las multinacionales, pasando a un impuesto sobre los beneficios consolidados a nivel internacional de las corporaciones.

Pero los avances más significativos a nivel de los organismos internacionales se dieron desde 2018, cuando la OCDE y el G20 comenzaron a trabajar en una propuesta unificada para gravar la economía digital, así como en una propuesta para combatir la erosión de la base imponible y el desvío de utilidades por parte de las grandes empresas multinacionales.

En julio de 2021 se logró un primer acuerdo dentro del Marco Inclusivo del G20/OCDE que incluye un impuesto mínimo a las empresas multinacionales cuyos ingresos superen los 750 millones de euros⁹. La propuesta establece un sistema impositivo coordinado para garantizar que los grandes grupos multinacionales paguen este impuesto mínimo sobre los ingresos obtenidos en cada una de las jurisdicciones en las que operan. Se creará un “impuesto complementario” que gravará los beneficios obtenidos en cualquier jurisdicción en la que la tasa impositiva sea inferior al 15%. La medida busca frenar la “competencia a la baja” en el impuesto a las ganancias entre los países y neutralizar el efecto nocivo de las guaridas fiscales. El acuerdo ha abierto un debate en torno a la efectividad que tendrán las medidas propuestas, con críticas de ambos polos del mapa político.

⁹ La declaración sobre el acuerdo puede leerse [aquí](#).

En Argentina también se vienen desarrollando políticas con el objetivo de moderar el daño que generan las guaridas fiscales en distintos ámbitos. Por un lado, la Administración Federal de Ingresos Públicos realiza intercambios automáticos de información sobre inversiones financieras con distritos cooperantes. A través de esos mecanismos logró cobrar \$600 millones de impuestos evadidos entre 2020 y 2022. En ese lapso el organismo estableció un registro de beneficiarios finales para sociedades y fideicomisos, creó un régimen de información sobre planificaciones fiscales, estableció pautas para explotar los datos y amplió la red de convenios de intercambio de información.

Por otro lado, la Oficina Anticorrupción elaboró un proyecto de Ley de Integridad y Ética Pública, que incluye la prohibición de que los funcionarios públicos mantengan posiciones patrimoniales offshore, bajo la forma de sociedades, cuentas o giros patrimoniales en plazas no colaborativas. Asimismo, existen otros proyectos legislativos presentados con el objetivo de limitar la utilización de guaridas fiscales por parte de empresas proveedoras del Estado o que reciban ayudas con fondos públicos.

La investigación periodística conocida como Panamá Papers visibilizó en 2016 el problema de las guaridas fiscales. A partir de allí, se multiplicaron los debates sobre cómo enfrentarlas, tanto al interior de los países como en el ámbito de los organismos internacionales. En línea con estos debates, en Argentina se empezaron a desarrollar intercambios automáticos de información sobre inversiones financieras con distritos cooperantes. A través de esos mecanismos, la AFIP logró cobrar millones de pesos en impuestos evadidos entre 2020 y 2022. Otras iniciativas han sido la creación de un registro de beneficiarios finales para sociedades y fideicomisos, un régimen de

información sobre planificaciones fiscales, la fijación de pautas para explotar los datos y la ampliación de la red de convenios de intercambio de información.

Reflexiones finales

En este documento señalamos que las guaridas fiscales ocupan un lugar central en la arquitectura financiera internacional y son utilizadas principalmente por las grandes empresas transnacionales para minimizar el pago de impuestos. La operatoria a través de estos distritos –tanto mediante maniobras legales como ilegales- genera una pérdida de ingresos muy relevante para los estados, disminuyendo los recursos disponibles para llevar adelante políticas que mejoren las condiciones de vida de la población.

Hasta hace poco los principales cuestionamientos de las guaridas fiscales se dirigían a su vínculo con el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo y el pago de sobornos. Hoy está claro que el principal perjuicio para el bien común proviene de las posibilidades que brinda a los más ricos del mundo de ejercer el abuso fiscal. La creación de *empresas cáscara* les permite a las grandes corporaciones aumentar artificialmente las ganancias en distritos de baja tributación y disminuirlas en los países donde efectivamente producen. Estas prácticas no sólo son usuales en las grandes empresas transnacionales, sino que en las últimas décadas los grupos económicos de los países periféricos también han creado estructuras *offshore* para minimizar el pago de impuestos.

La magnitud que alcanzó la operatoria a través de guaridas fiscales representa un desafío hoy para las democracias del mundo. El abuso fiscal por parte de las grandes corporaciones privadas erosiona la confianza en las instituciones públicas, evidenciando que los más ricos pueden escapar de las regulaciones que deberían alcanzar a todos los ciudadanos. Desde hace unos años se han incrementado las propuestas de políticas tendientes a regular la operatoria que



las grandes empresas realizan a través de guaridas fiscales. Todavía hay que esperar para poder evaluar el alcance y la eficacia de estas iniciativas.

BIBLIOGRAFÍA

Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press.

Arribas Haro, C. (2011). “Los mercados financieros internacionales y su desregulación: competencia fiscal”, *Revista Cuadernos de Formación*, Colaboración I/II. Volumen 12/2011.

CEPA-FES (2022). Estructura corporativa y riqueza en la argentina: Dieciséis casos de configuración empresarial y valorización comercial durante la pandemia.

CEPAL (2017). *Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe*, Series de la CEPAL.

Cooley, A., y Heathershaw, J. (2018). *Dictators without borders: Power and money in Central Asia*. Yale University Press.

Cooley, A., Heathershaw, J., y Sharman, J. C. (2018). Laundering Cash, White Washing Reputations. *Journal of Democracy*, 29(1), 39-53. <https://doi.org/10.1353/jod.2018.0003>

Epstein, G. (2005). *Capital flight and capital controls in developing countries*, Political Economy Research Institute, pp. 343.

Gaggero, A. y Zanotti, G. (2022): “La internacionalización empresarial como facilitadora de la fuga de capitales: el caso del grupo Vicentin”, *Revista Pampa*, en prensa.

Gaggero, A. y Zanotti, G. (2022b): Gasoducto al paraíso: la estructura offshore del grupo Techint en Uruguay, Friedrich Ebert Stiftung Argentina.

Global Alliance for Tax Justice, Psi, y Tax Justice Network (2021). [Estado de la justicia fiscal 2021](#).

Grondona, V. (2014), “La manipulación de los ‘precios de transferencia’ y la fuga de capitales en Argentina, 2014”, *Ola Financiera* 8(20), 175-196.

Jancsics, D. (2017). Offshoring at home? Domestic use of shell companies for corruption. *Public integrity*, 19(1), 4-21.

Jancsics, D. (2018). Shell companies and government corruption. En A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 4-21). Springer International Publishing.

Knobel, A. (2016). “Paraísos fiscales: ¿enemigos o aliados del “capitalismo serio”?, *Nueva Sociedad*, julio de 2016.

Leff, N. (1979). “Entrepreneurship and economic development: the problem revisited”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 17, N° 1, pp. 46-64.

ONU (2021): [The UN common position to address global corruption - towards UNGASS 2021](#).

Pereyra, S. (2022). “[Usos y significados de la corrupción](#)”, Oficina Anticorrupción y PNUD.

Shaxson, N. (2014). *Las Islas del tesoro: Los paraísos fiscales y los hombres que se robaron el mundo*. Fondo de cultura económica de Argentina.

White House (2021). [United States Strategy on Counter Corruption](#).

Zucman, G. (2016). *The hidden wealth of nations: The scourge of tax havens* (Paperback edition). The University of Chicago Press.