Establece las prohibiciones que indica a empresas que fijan su domicilio, o mantienen intereses comerciales con empresas radicadas en jurisdicciones tributarias consideradas paraísos fiscales

Boletín N°11538-03

I. Antecedentes generales.

El fenómeno de la globalización ha traído como consecuencia un hiper-desarrollo del mercado de capitales como consecuencia de la desregulación, flexibilización y concentración de la circulación de activos financieros en el mundo. Estos fenómenos han derivado en una ampliación, en cuanto al volumen y escala internacional, de la evasión tributaria. Actualmente existen una serie de países o territorios cuyas cualidades tributarias han llevado a calificarlos como paraísos fiscales; áreas de baja tributación o Centros Financieros Offshore (CFO) entre los que se encuentran Panamá o las Islas Vírgenes Británicas, entre otros numerosos territorios y países.

Estos países, según la literatura especializada, poseen tres características esenciales las que, ya sea dándose por separado o en conjunto, pueden ayudar a definir a un territorio como paraíso fiscal. En primer término, la existencia de un régimen fiscal ventajoso o áreas de baja tributación en relación con otros Estados; luego, la adopción de normas de secreto bancario, que se traduce en la dificultad o barreras que existe en estos países a la cooperación con tribunales de otros Estados, además de poseer un derecho comercial que permite la confidencialidad de los inversores. Por último, la legislación mercantil y financiera dan cuenta de una carencia de controles contables además de mecanismos laxos en lo relacionado con la constitución, funcionamiento y liquidación de una sociedad[1]

Los principales actores que hacen uso de los paraísos fiscales son bancos e instituciones financieras en general, empresas trasnacionales, grupos económicos e individuos con un alto patrimonio generalmente mediante Fondos de Inversión Privados (FIP).[2] Estos actores han legitimado ideológicamente el uso de los paraísos fiscales desde una lectura economicista concibiendo la elusión y la evasión como estrategias “racionales” para maximizar beneficios y ganancias.

---

1 Fraude fiscal y lavado de capitales. (2009). *Polít. crim.* N° 7, , A5-7, pp. 151-170.

2 Paraísos Fiscales en la Globalización Financiera. (2011). HAOL, Nº 26, 141-153

Han sido ampliamente discutidos los efectos que tienen los paraísos fiscales y las sociedades *off shore* sobre la economía de un país, siendo el más conocido el perjuicio fiscal a causa de la implementación de mecanismos de elusión o evasión tributaria. El efecto que resulta del uso de paraísos fiscales por parte del empresariado es particularmente nocivo para aquellas **economías cuya base es la recaudación de impuestos** de empresas que explotan sus recursos naturales[3] como es el caso de Chile.

Otro efecto poco discutido e igual de relevante de estos territorios y sus regímenes impositivos y legales es que constituyen un incentivo perverso para la competencia desigual entre empresas, ya que su carga impositiva en los hechos resulta arbitrariamente desigual lo que redunda en una ventaja de las empresas vinculadas a sociedades offshore disminuyendo la competitividad comercial, lo que eventualmente puede ser un elemento que favorezca la concentración económica y la vulnerabilidad de nuestros mercados a los vaivenes de la economía mundial[4].

Sin embargo, hay también otros usos de los paraísos fiscales que son dañinos para la estabilidad de las economías, para la seguridad de los Estados e incluso para el sistema democrático. El secretismo que caracteriza a estas jurisdicciones permite que sean utilizadas para el narcotráfico, el lavado de dinero, la corrupción e incluso la pornografía infantil. [5]

II. Los paraísos fiscales en Chile.

El Decreto Supremo Nº 628 del Ministerio de Hacienda de 2003, establecía una lista de 39 países o territorios considerados paraísos fiscales o regímenes fiscales preferenciales nocivos.

---

3 Paraísos fiscales a discusión. XIV Jornadas de Economía Crítica. (2014). UNED - Universidad de Valladolid. España., pp. 69

4 Paraísos fiscales a discusión. Op., cit., pp. 74.

5 Joseph Stiglitz y Mark Pieth: Los paraísos fiscales son una grave amenaza para la economía mundial, en Ciper Chile, disponible en http://ciperchile.cl/2016/11/15/joseph-stiglitz-y-mark-pieth-los-paraisos-fiscales-son-una-grave-amenaza-para-la-economia-mundial/ .

Posteriormente el artículo 24 transitorio de la Ley 20.780, a través de la oferta de una tasa preferente para la regularización de capitales, permitió en 2015 transparentar y contabilizar en parte el volumen de dineros no declarados en Chile. Según cifras del Servicio de Impuestos Internos, se acogieron a este beneficio 7.832 contribuyentes alcanzando los montos regularizados más de MUS 18.700.000, lo que permitió al fisco recaudar MUS 1.502.000 en impuestos a una tasa del 8%[6]. Estas cifras son útiles para graficar el perjuicio fiscal que la fuga de capitales hacia paraísos fiscales puede ocasionar a un Estado.

Las revelaciones de los casos Panamá Papers y Paradise Papers han permitido conocer que varios grupos económicos chilenos manejan sociedades offshore con propósitos desconocidos. La información -desconocida hasta la publicación de estos reportajes- indica que los propietarios de empresas que se vinculan con el Estado de diversas formas poseían esta clase de sociedades en Islas Bermudas e Islas Vírgenes Británicas, entre otras jurisdicciones. Algunas de éstas empresas que reciben subsidios estatales o bien que explotan recursos naturales en virtud de concesiones otorgadas por el Estado, desarrollaban operaciones financieras con sociedades offshore que podrían tener impacto en su tributación.

Para el caso de los subsidios entregados por el Estado a empresas privadas y transferencias en general desde el fisco al sector privado están justificados por el fomento de ciertas actividades económicas o la persecución de fines o beneficios sociales para la población. En este marco, la interacción entre una política de subsidios o transferencias de recursos públicos constituyen un incentivo perverso que amplifica los efectos nocivos de las sociedades registradas en paraísos fiscales.

Por un lado, las empresas vinculadas a sociedades offshore no dan garantías al Estado acerca del uso eficiente, eficaz y correcto de los recursos públicos ya que mediante contratos con sociedades en estos paraísos eventualmente estos dineros pueden ser reconducidos hacia otros países mediante la elusión, es decir, el uso de mecanismos legales para retirar fondos hacia países con regímenes tributarios perjudiciales. Del mismo modo, el subsidio se desnaturaliza de su fin originario. Al

6 SII recibió 7.832 declaraciones voluntarias de capitales en el exterior. (2016). Servicio de Impuestos Internos. Recuperado de: http://www.sii.cl/pagina/actualizada/noticias/2016/040116noti01jv.htm

subvencionar a empresas que forman parte o se relacionen con holdings con sede en paraísos fiscales se fortalece a estas empresas, incentivando la competencia en condiciones desiguales entre sociedades que pueden optar a una carga tributaria menor versus otras que de buena fe se ajustan a los regímenes tributarios de los países en los cuales operan.

Al vincularse los subsidios y las políticas públicas a los paraísos fiscales se produce un doble perjuicio fiscal en tanto que los recursos públicos -recursos de todos los chilenos- y capitales privados pueden no ser re-invertidos o usados para el fin social que persiguen y por lo tanto se requieren nuevos recursos y por otro lado, existen impuestos que no son pagados por los contribuyentes en el país y que salen hacia paraísos fiscales por lo que el ingreso para el fisco se ve reducido.

Si se analiza la última Ley de Presupuestos 2018[7], los ingresos generales de la nación ascienden a M$ 42.848.076.861 siendo recaudados vía impuestos 34.758.236.115. Mientras que vía impuesto a la renta el fisco recauda M $13.086.629.703 equivalente al 30.5% de los ingresos totales recaudados, el impuesto al valor agregado (IVA) asciende a M$ 16.300.331.162 equivalente al 38% de los ingresos totales del Estado. Es decir, que la mayor parte de los ingresos destinados a financiar las políticas públicas vienen de los impuestos pagados por todos los chilenos, principalmente los trabajadores, quienes aportan al Estado un 7% más de recursos que las grandes empresas.

III. Objeto del proyecto.

El impacto mundial de las filtraciones del Panamá Papers y del Paradise Papers generan un nuevo contexto en el que aparece la necesidad de que los Estados tomen en serio está grave amenaza y adopten medidas urgentes para combatir los paraísos fiscales. Recientemente, el ex primer ministro británico Gordon Brown dirigió una carta al G-20 instando a que “actúen de inmediato para acabar con los paraísos fiscales y garantizar que quienes los mantienen y los explotan rindan cuentas”[8].

7 Boletín Nº 11452.

8 Gordon Brown lidera una recogida de firmas contra los paraísos fiscales, El Plural, 14 de noviembre de 2017, disponible en https://www.elplural.com/politica/2017/11/14/gordon-brown-lidera-una-recogida-de-firmas-contra-los-paraisos-fiscales .

Un paso mínimo para avanzar a la proscripción de los paraísos fiscales consiste en impedir que el Estado se relacione con empresas o grupos económicos que emplean estos mecanismos que el mundo hoy combate. De otro modo, por omisión el Estado legitima prácticas dañinas al permitir que a empresas que las emplean se le otorguen subsidios; exploten económicamente bienes que pertenecen a todos los chilenos; o bien sea sean autorizados para la operación de actividades estratégicas reguladas, como la industria bancaria o la administración de las pensiones de los trabajadores chilenos.

Es por ello que el presente proyecto de ley dispone la prohibición absoluta para que las empresas que tengan intereses o contratos con sociedades en paraísos fiscales se vinculen con el Estado de alguno de los modos descritos en el párrafo precedente. Con el fin de considerar la realidad empresarial se prevén diversas hipótesis para determinar la existencia de esos intereses o vínculos contractuales. Finalmente, se otorga el plazo de un año a aquellas empresas que actualmente se encuentran en alguna de las circunstancias descritas en la ley para que den término al uso de paraísos fiscales.

Proyecto de ley:

Artículo 1°.- Las personas jurídicas nacionales o extranjeras que tengan intereses en personas jurídicas domiciliadas en países o jurisdicciones consideradas paraísos fiscales no podrán:

a) Celebrar contratos con el Estado;

b) Percibir subsidios de cualquier tipo otorgados por el Estado;

c) Ser titulares de concesiones sobre bienes nacionales, de licencias o permisos que habiliten el uso, explotación o exploración de éstos.

d) Ser titulares de autorizaciones para constituir y operar bancos o instituciones financieras; y

e) Ser titulares de autorizaciones para constituir y operar administradoras de fondos de pensiones.

Artículo 2º.- Estarán sujetas a las mismas prohibiciones del artículo anterior las personas naturales y jurídicas nacionales o extranjeras que celebren o mantengan, a cualquier título, contratos con sociedades o personas jurídicas domiciliadas en países o jurisdicciones consideradas paraísos fiscales.

Se entenderá que existen tales contratos cuando éstos hayan sido celebrados directamente por la persona jurídica, por alguna de las sociedades donde ésta tenga propiedad o participación accionaria, o bien por alguna de las entidades o personas señaladas en el número 2) del artículo siguiente.

Artículo 3º.- Se entenderá que las personas jurídicas sujetas a las reglas del artículo 1º de la presente ley tienen intereses en personas jurídicas domiciliadas en paraísos fiscales en los casos siguientes:

1.- Cuando directa o indirectamente participen de la propiedad de aquellas o sean beneficiarias, intermediarias o tengan cualquier otra calidad de la que emanen derechos;

2.- Cuando las personas naturales o jurídicas que sean controladoras de la sociedad o alguna de las entidades y personas relacionadas a que se refiere el artículo 100 de la ley 18.045, participen en la propiedad de las personas jurídicas domiciliadas en paraísos fiscales o sean beneficiarias, intermediarias o detenten otra calidad, o ejerzan como ejecutivos o directores de aquellas.

3.- Cuando estén controladas directa o indirectamente por una o más personas jurídicas domiciliadas en paraísos fiscales;

Artículo 4º.- Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 2º de esta ley se entenderá que existen contratos con sociedades o personas jurídicas domiciliadas cuando éstos hayan sido celebrados directamente por la persona jurídica, por alguna de las sociedades donde ésta tenga propiedad, o bien por alguna de las personas señaladas en las letras a)y b) del artículo anterior.

Artículo 5º.- Las infracciones a lo dispuesto en los artículos 1º y 2º de esta ley serán sancionadas, según corresponda, con la caducidad del contrato, subsidio,

concesión, licencia o permiso; o con la revocación de la autorización, en los casos de las letras d) y e) del artículo 1º.

Artículo 6º.- Para efectos de esta ley, se considerarán paraísos fiscales a los siguientes países o territorios:
Islas Caimán; Antillas Holandesas; Islas Vírgenes Británicas; Bahamas; Aruba; Principado de Liechtenstein; Bermudas; Islas Vírgenes (Estados Unidos); Panamá; Principado de Andorra; Anguila; Antigua y Barbuda; Estado de Bahrein; Barbados; Belice; Islas Cook; República de Chipre; Dominica; Gibraltar; Granada; Isla de Man; Jersey; República de Liberia; Malta; República de Mauricio; Montserrat; Niue; Samoa; República de San Marino; San Cristóbal y Nieves; Santa Lucía; República de Seychelles; San Vicente y las Granadinas; Principado de Mónaco; República de Islas Marshall; República de Nauru; República de Vanuatu; Turcas y Caicos.

Artículo 7º.- Los representantes legales de las personas jurídicas que participen en procedimientos de contratación con órganos del Estado o que soliciten subsidios, concesiones, licencias o autorizaciones en los términos del artículo 1º, deberán declarar bajo juramento que sus representadas no vulneran las prohibiciones establecidas en esta ley.

Disposiciones transitorias.

Artículo Primero Transitorio.- Las personas jurídicas que actualmente se encuentren en alguna de las hipótesis establecidas en esta ley deberán, dentro del plazo de dos meses contados desde la publicación de esta ley, informar pormenorizadamente a la Contraloría de sus intereses o contratos con personas jurídicas domiciliadas en paraísos fiscales.

Asimismo, tendrán el plazo de un año, contado desde la publicación de la ley, para dar pleno cumplimiento a sus disposiciones, lo que se acreditará mediante declaración jurada del respectivo representante legal ante el órgano competente.

KAROL CARIOLA OLIVA
DIPUTADA DE LA REPÚBLICA