



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

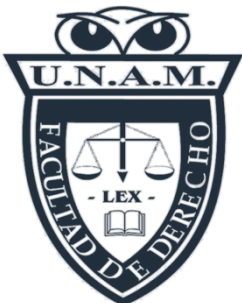
PARAÍOS FISCALES: ¿EVASIÓN O ELUSIÓN FISCAL?

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO**

**PRESENTA:
ERÉNDIRA BERENICE LÓPEZ GUTIÉRREZ**

**TUTORA:
MTRA. MARÍA ELISA VÁZQUEZ SILVA**



Ciudad Universitaria, CDMX, 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Dedico esta tesis a mi abuela,
que me enseñó todo en la vida menos a estar sin ella.
A donde quiera que vaya siempre te llevo conmigo,
sé que tú amor me acompaña en cada paso que doy.*

Agradezco a mi madre por haber sido parte de todo este proceso, sin ella nada de esto hubiera sido posible, gracias por tejerme las alas que me han hecho volar tan alto.

*También agradezco a Sam,
por estar conmigo en cada paso,
dándome la mano en todo el camino.
Gracias por querer ser y gracias por querer estar.*

*Finalmente, agradezco a mi asesora, Elisa,
gracias por cultivarme ese amor a la investigación,
al final, los esfuerzos rindieron frutos.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I. CONCEPTOS Y NOCIONES BÁSICAS

A. Paraísos fiscales	1
1. Concepto y generalidades	1
2. Antecedentes de los paraísos fiscales	4
3. Centros financieros offshore	16
4. Forma de operación de los paraísos fiscales	20
B. Evasión y elusión fiscal	25
1. Concepto y generalidades	25
2. Regulación en México	28
3. ¿Cómo se origina cada uno?	34
4. ¿Por qué se relacionan con los paraísos fiscales?	39
C. Contribuciones	41
1. Concepto y generalidades	41
2. Fundamento constitucional de las contribuciones	45
3. Impuestos	48

CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO DE LOS PARAÍDOS FISCALES

A. Regulación normativa a nivel nacional	58
1. Régimen Fiscal Preferente (REFIPRE)	58
2. Acuerdos de intercambio de información en materia tributaria	66
B. Regulación normativa a nivel internacional	89
1. BEPS	89
2. Regulación jurídica dentro de los principales paraísos fiscales	100

CAPÍTULO III. PARAÍDOS FISCALES: ¿EVASIÓN O ELUSIÓN FISCAL?	
A. ¿Cuál es el principal problema de los paraísos fiscales?	118
1. Presupuesto de ingresos y formas de captación de recursos	118
2. Consecuencias económicas de no emplear un adecuado tratamiento fiscal para los paraísos fiscales	122
B. ¿Por qué se requiere de cooperación internacional para contener el problema?	130
1. Transparencia de sistemas financieros en paraísos fiscales	133
2. Regulación al libre mercado	144
C. Alternativas planteadas	148
1. Estrategias a nivel internacional	148
2. Estrategias a nivel nacional	155
D. Justificación de las alternativas	163
CONCLUSIONES	168
BIBLIOGRAFÍA	175

INTRODUCCIÓN

El presente proyecto de investigación tiene por objeto hacer un análisis de los paraísos fiscales y su relación con la evasión y elusión fiscal. El objetivo general se centra en realizar un estudio de los mismos para poder plantear alternativas que permitan disminuir el problema que representan y como objetivo secundario, se busca determinar la naturaleza de los mismos, es decir, determinar si constituyen una forma de evasión o elusión fiscal.

Se eligió el presente tema como objeto de investigación en virtud de la complejidad que representa su estudio, usualmente suele asociarse a los mismos con escándalos internacionales tales como *Panamá Papers* o *Paradise Papers* o se utiliza su término relacionándolo con noticias donde políticos, empresarios o celebridades ocultaron su dinero en dichos territorios, sin embargo, han sido pocos los estudios que han abordado el fenómeno de forma objetiva. En opiniones comunes sabemos que son zonas donde puedes trasladar tus ingresos ya que te ofrecen la ventaja de pagar pocos impuestos, pero en este trabajo se busca hacer un análisis formal de los mismos.

La evasión y elusión tributaria han sido uno de los principales obstáculos dentro del desarrollo económico, afectando el crecimiento de cualquier Estado, estos fenómenos se producen por diversas causas y se manifiestan de diversas formas, entre una de esas manifestaciones están los paraísos fiscales, que se vuelven atractivos en virtud de que no operan como un mecanismo interno para evadir o eludir impuestos, sino que se trata de una compleja estructura a nivel internacional que permiten una fuga de capitales fuera del país de origen del contribuyente, limitando las capacidades de la administración tributaria para su control y detección, ya que es un fenómeno que trasciende fronteras. Resulta de vital importancia resolver la fuga de capitales, ya que no sólo se trata de movimientos de capital entre países, sino de ingresos que no están pagando impuestos, adicionalmente, los sujetos con mayores ingresos son las que tienen acceso a estas estructuras para disminuir la carga fiscal y como consecuencia se vuelve inequitativo y desproporcional el sistema tributario.

A lo largo de la investigación se abordarán diversos temas:

En el primer capítulo se abordarán únicamente conceptos y generalidades que nos darán las bases para entender el tema de estudio, inicialmente se definirá qué son, cómo surgieron, cuáles son sus antecedentes, además de realizar un listado de los principales paraísos fiscales constituidos alrededor del mundo, con este primer punto podremos entender sus características. Posteriormente, se abordará la elusión y evasión fiscal, identificando sus diferencias y similitudes, así como la regulación normativa de ambas, una vez entendido esto, se explicará la relación que ambas mantienen con los paraísos fiscales. Este capítulo concluye con las generalidades de las contribuciones.

Más adelante, el segundo capítulo, se desarrollará entorno al análisis de la regulación normativa de los paraísos fiscales, tanto a nivel interno como externo, de manera interna se abordará la forma en la que se regulan en la legislación nacional dentro de nuestro país, de manera externa, se abordarán los proyectos internacionales que han surgido para regular este fenómeno, además de hablar específicamente de la regulación jurídica en los paraísos fiscales, para entender su funcionamiento e identificar qué es lo que permite que tengan tan baja tributación.

Finalmente, en el último capítulo se abordará la pregunta tema de esta investigación, se analizará el problema que representan los paraísos fiscales dentro de los ingresos públicos, las consecuencias económicas de los mismos, los límites al secreto bancario que son uno de los elementos que le otorgan opacidad a los paraísos fiscales, además, se justificará la necesidad de la cooperación internacional y por último, se plantearán diversas medidas o alternativas a los mismos.

La metodología de esta investigación es de carácter teórico orientada a la obtención de nuevo conocimiento por medio de un enfoque cualitativo, las fuentes de investigación son secundarias, partiendo de la recopilación de información ya elaborada, se utilizó bibliografía compuesta de libros, informes de organismos internacionales, artículos digitales, así como legislación nacional.

CAPÍTULO I. CONCEPTOS Y NOCIONES BÁSICAS

A. Paraísos fiscales

1. Concepto y generalidades

En los últimos años, un tema que ha causado gran controversia y que ha sido objeto de estudio por distintos organismos internacionales así como por diversos investigadores son los paraísos fiscales pero, ¿qué son?

No hay una definición objetiva o uniforme entre las distintas personas que han estudiado el fenómeno, ya que surgen diversas definiciones y delimitaciones de lo que se considera un paraíso fiscal, sin embargo, existen ciertos elementos comunes en este fenómeno que permiten identificarlos, es decir, que la zona o territorio donde esté ubicado el paraíso fiscal tenga un nivel de tributación muy bajo para los no residentes o este sea nulo, así como que el secreto bancario esté bastante protegido, además de tener un procedimiento de constitución de sociedades o empresas muy laxo, que haya facilidad en la ejecución de operaciones, así como que el territorio cuente con estabilidad económica y política ya que esto atraerá la inversión extranjera.

Un elemento importante dentro de esta figura es la discreción con la que operan, ya que en todo momento se mantiene en sigilo el nombre de los propietarios, así como el monto de dinero y procedencia del mismo, no se exige la obligación al banco de conocer e identificar al cliente como en la mayoría de las jurisdicciones. Otro elemento que permite identificarlos es que dentro de los paraísos fiscales convergen dos sistemas tributarios de forma simultánea, es decir, uno que es aplicable para los residentes del territorio o las empresas locales, mediante el cual se pagan impuestos de forma ordinaria, y otro que sea aplicable para los no residentes o los extranjeros, por medio del cual estos se vean beneficiados con distintas ventajas fiscales, es decir, lo relevante de los paraísos fiscales es que se constituyen únicamente para el beneficio de los no residentes, es decir, para aquellos que hacen uso de los servicios financieros.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es uno de los organismos internacionales que formalmente han empleado el término “paraíso fiscal” para referirse a los mismos, no obstante, no ha dado una definición clara de lo que son, ya que de acuerdo con el propio organismo, el concepto de paraíso fiscal no tiene significación técnica precisa, sin embargo, sí emitió cuatro factores claves que permiten identificarlos:

1. Que la jurisdicción no imponga impuestos o que estos sean exclusivamente nominales, es decir, que sean ficticios o no efectivos.
2. Que haya ausencia de transparencia fiscal.
3. Que existan leyes o prácticas administrativas que eviten el efectivo intercambio de información con fines fiscales entre distintos países, acerca de los contribuyentes beneficiarios de los laxos impuestos.
4. Que no se exija el desarrollo de una actividad efectiva en dicho territorio para los contribuyentes que se ven beneficiados.¹

Ahora bien, hasta este punto sólo se han dado una serie de elementos y características que los identifican, por lo cual resulta necesario dar una definición concreta.

Juan José Mejía Alvarado los define como “*estados o territorios soberanos, generalmente islas o zonas de ultramar donde existe un régimen impositivo sumamente laxo, y funcionan sociedades financieras que captan voluminosos depósitos de dinero, garantizando un estricto sigilo tanto sobre su procedencia como sobre sus montos y la identidad de sus propietarios*”.²

Víctor Manuel España en su estudio sobre paraísos fiscales concluye que estos son “*jurisdicciones dependientes de un sector financiero movido por no residentes que tienen*

¹ OCDE, (2009). *Countering offshore tax evasion. Some questions and answers on the project*. OCDE. [Archivo PDF] <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/42469606.pdf>

² Mejía Alvarado, J. y Villavicencio Santillán, W., (2018). Los paraísos fiscales y los flujos financieros ilícitos: Aproximación a la realidad de América Latina. *YACHANA, Revista Científica*, 7(1), p. 70.

*niveles de imposición bajos o nulos, así como un marco jurídico que auspicia el secreto bancario”.*³

Por otro lado, Jorge Martín López los define como “*aquellas jurisdicciones con una tributación nula, meramente nominal o íntima que, restringiendo el acceso a la información de índole tributaria por parte de otros Estados, logran atraer hacia su territorio inversiones económicas, rentas o patrimonios*”⁴, es importante señalar, que en su estudio de investigación, este autor concibe a los paraísos fiscales como una forma de competencia fiscal perjudicial.

Por tanto, en virtud de las definiciones anteriores y con los distintos elementos que se tienen, se puede determinar que un paraíso fiscal es aquella zona geográfica, ya sea territorio o jurisdicción, cuyo sistema tributario impone impuestos con una tasa muy baja o nula exclusivamente para el capital extranjero, por lo cual, su sistema financiero se compone principalmente de ingresos provenientes del extranjero, la finalidad de que la tasa impositiva sea tan baja consiste en atraer inversiones extranjeras para fortalecer la economía interna.

Algunos autores consideran que otro punto que caracteriza a dicha figura es la deficiencia en la supervisión y en el control bancario sobre las transacciones financieras así como falta de información sobre las operaciones financieras, lo cual, desde el análisis en esta investigación se considera incorrecto, en virtud de que algo que debe caracterizar a un paraíso fiscal es el control rígido sobre las operaciones que realiza, todo esto para seguir manteniendo en un alto grado la secrecía de las operaciones, así como evitar que algún dato pueda ser exhibido, por tanto, debe diferenciarse entre la falta de control y el alto nivel de opacidad en las operaciones.

³ España Alba, V., (2016). “La riqueza oculta de las naciones: Paraísos fiscales”, en Cuadrado Ruiz, M. Ben Salem Lucena, A. y España Alba, V. (coords.) *Cuestiones penales a propósito de la Reforma penal de 2015*. Dykinson. p. 138.

⁴ Martín López, J., (s.f.). *Competencia Fiscal Perjudicial, Paraísos Fiscales e Intercambio de Información Tributaria*. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/53290/6/2012_Martin-Lopez_Competencia-fiscal-perjudicial.pdf

Por lo substancial que puede llegar a ser la figura de los paraísos fiscales, es decir, que no son un fenómeno uniforme y que no todos tienen los mismos mecanismos de operación, es difícil establecer una clasificación para los mismos, sin embargo, se pueden delimitar en dos rubros, ya que estos pueden ser empleados por personas físicas y morales, teniendo una forma de operar muy distinta para cada uno. Por un lado, tratándose de personas físicas, esta debe fijar su residencia en el paraíso fiscal del cual planea obtener beneficios, ya que únicamente mediante el domicilio fiscal podrá obtener tales beneficios; por otro lado, en lo que respecta a personas morales, estos suelen ser más comunes, por diversos motivos, entre ellos la facilidad para realizar operaciones o constituir sociedades de forma remota, sin la necesidad de acudir físicamente al paraíso, además de que se mantiene aún más alto el anonimato en virtud de que las personas pueden ocultar su identidad por medio de empresas.

La mayoría de paraísos fiscales tienen la cualidad de estar constituidos en microestados o estados que tienen su respectivo autogobierno, generalmente situados en islas o zonas de ultramar. No hay que asociar la idea de que los paraísos únicamente guardan el dinero de millonarios, políticos, empresarios o personas del medio artístico, ya que el dinero manejado en paraísos fiscales muchas veces proviene de negocios ilícitos, tales como el lavado de dinero, el narcotráfico o el blanqueo de capitales.

2. Antecedentes de los paraísos fiscales

2.1 Surgimiento

De acuerdo con varios autores, entre ellos, Natalio Blanco, el término “paraíso fiscal” surge como un error en la traducción, la expresión original viene del inglés “tax haven” (refugio fiscal), refiriéndose a aquellos lugares que otorgaban un régimen tributario preferente o favorable para las empresas o personas que no eran residentes del lugar, principalmente, haciendo alusión a las islas del caribe, por lo cual se les asociaba como una especie de refugio, pero al momento de ser traducida al francés hubo una confusión

entre las palabras “haven” (refugio) y “heaven” (paraíso), lo que dio como resultado el “paradis fiscal” (paraíso fiscal).⁵

El nacimiento de los paraísos fiscales, refiriéndose a ellos como centros libres de impuestos, puede ser situado en la antigüedad, dentro de un contexto histórico varios autores coinciden que durante el imperio romano algunas islas y puertos se convirtieron en zonas francas⁶ por orden del emperador, todo esto como un privilegio por mostrar fidelidad al imperio.

Sin embargo, el surgimiento de los paraísos fiscales, en el mundo moderno, se puede fragmentar en diversos puntos históricos, de acuerdo con Ronen Palan, el primer antecedente se remonta a finales del siglo XIX, en los estados de Nueva Jersey y Delaware, en Estados Unidos, cuando se otorgaron en estos estados facilidades normativas y fiscales para la constitución legal de nuevas empresas empleando capital extranjero, además de su atractivo régimen fiscal que permitió atraer inversión extranjera, posteriormente, debido al éxito de la figura, a partir de 1920 comenzaron a reproducirse estas prácticas en algunas regiones suizas.⁷

Siguiendo las ideas del mismo autor referido con anterioridad, otro antecedente surge en Suiza en 1934, con la creación del secreto bancario, ya que en su Ley de Bancos se estableció que la divulgación de información o actividad de los titulares de cuentas bancarias a entidades extranjeras, a terceros o incluso a autoridades suizas constituía un delito federal, creando con ello una fuerte confidencialidad entre banco y cliente.

⁵ Cfr. Blanco, N., (28 de febrero de 2018). *¿Cómo funciona un paraíso fiscal?* <https://forbes.es/empresas/10095/como-funciona-un-paraiso-fiscal/>

⁶ La zona franca se considera un territorio delimitado en un país, donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios o actividades comerciales, bajo una normativa especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior. (LegisComex, (s.f.). *¿Qué es una Zona Franca?* <https://www.legiscomex.com/documentos/definiciones-zonas-francas-rci304>).

⁷ Cfr. Palan, R. y Chavagneux, C., (2007). *Los Paraísos Fiscales*. Barcelona, España: Editorial El Viejo Topo, p.35.

Otros autores, señalan que en 1957, con la promulgación de diversas leyes británicas se dio origen a los centros offshore⁸, ya que en ese año el Banco de Inglaterra decidió que las transacciones en las cuales los bancos británicos actuaran por cuenta de clientes extranjeros y no domiciliados en Reino Unido no serían reguladas ni por el Banco de Inglaterra ni por ninguna otra institución, aunado a lo anterior, también se estableció que no habría tributación fuera de sus costas en las islas más cercanas a la metrópoli⁹, conocidas como *Islas del Canal*.¹⁰

Por tanto, tomamos los antecedentes anteriores como precedentes que permitieron que los paraísos fiscales se desarrollaran a la figura que conocemos hoy en día, pero es importante señalar que si bien, los paraísos fiscales surgieron como estrategias nacionales para atraer capital, no se tenía consciencia del impacto negativo que causarían hoy en día estas figuras. El fenómeno de los paraísos fiscales surge por diversos motivos, principalmente como medio para atraer la inversión extranjera y fortalecer la economía interna o crear competitividad fiscal, la cual tiende a ser perjudicial.

2.2 Evolución histórica

La evolución de los paraísos fiscales no ha sido continua ni lineal, es decir, no ha seguido un curso cronológico, los paraísos fiscales se han manifestado de diversas formas y en diversos momentos, por lo que su evolución atiende a las circunstancias del lugar y la época en la que se están desarrollando.

Dentro del desarrollo de los paraísos fiscales, han existido diversos factores que permitieron su evolución y crecimiento, entre ellos la propia evolución de las telecomunicaciones, el impulso del libre mercado y el libre movimiento de capital entre

⁸ El término “centro offshore” también suele ser empleado para referirse a las zonas de baja tributación.

⁹ Cfr. *Todo lo que necesitas saber sobre los paraísos fiscales* (29 de junio de 2018).

<https://www.lavanguardia.com/historiayvida/historia-contemporanea/20180614/47310988708/todo-lo-que-necesitas-saber-sobre-los-paraisos-fiscales.html>

¹⁰ Las Islas del Canal son un grupo de islas situadas en el canal de la Mancha, que a pesar de ser dependientes de la corona británica no forman parte del Reino Unido, administrativamente se dividen en dos islas “Jersey” y “Guernsey”, las cuales de conformidad con diversos organismos internacionales son señaladas como paraísos fiscales. [Wikipedia, (s.f.). *Islas del Canal*. https://es.m.wikipedia.org/wiki/Islas_del_Canal].

países, así como el desarrollo de la globalización financiera, ya que esto ha permitido que las operaciones financieras se realicen más fácilmente, además, las innovaciones en las tecnologías han permitido que se realicen operaciones internacionales sin salir de casa, por lo que se vuelve ágil el proceso de creación de empresas y se está en constante comunicación sin necesidad de acudir personalmente al lugar.

Es difícil lograr un consenso para establecer qué criterios técnicos son los que se emplean para enlistar a una zona o territorio como un paraíso fiscal, cada país es soberano y por tanto, puede hacer listados atendiendo a sus propios criterios, pero esto no tendría ninguna repercusión más que a nivel interno dentro de dicho Estado, por tanto, se requiere la intervención de un organismo internacional que unifique parámetros y emplee un mismo criterio para determinar qué lugares constituyen paraísos fiscales, además de ser los únicos que pueden crear repercusiones dentro de los paraísos fiscales al momento de señalarlos. Por tanto, se hará un análisis de los distintos organismos internacionales que han elaborado listados de paraísos fiscales y la forma en la que han ido modificándose dichos listados.

La OCDE es uno de los pocos organismos que ha utilizado explícitamente el término “paraísos fiscales” para elaborar sus listados, la mayoría de organismos suele utilizar otros términos, quizás porque el primer término suele emplearse con un sentido peyorativo.

En 1998, la OCDE elabora el informe denominado *Harmful Tax Competition an Emerging Global Issue*, en el cual, por primera vez, se hace mención oficial de los paraísos fiscales, se asocia a estos como una forma de competencia fiscal perjudicial, en este informe se da una serie de factores que permiten identificarlos pero, además, se hace alusión a los supuestos donde los Regímenes Fiscales Preferentes (REFIPREs) también resultan perjudiciales, es decir, del documento se asocia la competencia fiscal perjudicial a dos orígenes: paraísos fiscales y regímenes fiscales preferentes; no obstante, también se

emiten una serie de recomendaciones y directrices para contrarrestar y contener estos fenómenos.¹¹

Dentro de este informe, se creó la figura del *Forum on Harmful Tax Practices*, el cual, entre sus distintas funciones, tuvo a su cargo la de crear una lista de territorios o jurisdicciones, que de acuerdo con los propios criterios señalados en el informe, podrían constituir un paraíso fiscal.

En 2000 se emitió el segundo informe donde ya se incluyen listas de territorios, por un lado, surge una lista que cataloga a ciertos regímenes fiscales preferentes como potencialmente peligrosos y por otro lado, surge una lista de jurisdicciones o territorios que en virtud del reporte de 1998 cumplen con las cualidades para ser considerados como paraísos fiscales, no obstante, previo al informe de 2000, la OCDE creó un *compromiso de política de cooperación*, para que los Estados se comprometieran a eliminar las prácticas fiscales perjudiciales que estaban empleando, por lo que los territorios que firmaran este compromiso, no serían incluidos en la lista, entre esos territorios, firmaron el acuerdo Bermudas, Chipre, Islas Caimán, Malta, Mauricio y San Marino, por lo que estas zonas, a pesar de tener las características de paraíso fiscal, no fueron incluidas en la lista, a pesar de ello, 35 territorios sí fueron incluidos, los cuales, se enlistan a continuación:¹²

Asia	América	África	Europa	Oceanía
1. Baréin 2. Maldivas	1. Antigua y Barbuda 2. Antillas Holandesas 3. Aruba (Reino de Holanda) 4. Bahamas 5. Barbados 6. Belice 7. Dominica	1. Liberia 2. Seychelles	1. Alderney (dependencia de Reino Unido) 2. Andorra 3. Anguila (territorio de ultramar de Reino Unido) 4. Gibraltar (territorio de	1. Islas Cook (asociado de Nueva Zelanda) 2. Islas Marshall 3. Nauru 4. Niue (asociado de Nueva Zelanda) 5. Samoa 6. Tonga

¹¹ Cfr. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (1998). *Harmful Tax Competition an Emerging Global Issue*. París, Francia: Ediciones OCDE, https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/harmful-tax-competition_9789264162945-en#page2

¹² Cfr. OCDE, (2000). *Hacia una cooperación mundial en materia tributaria. Informe para la reunión del Consejo de Ministros de 2000 y recomendaciones del Comité de Asuntos Fiscales*. [Archivo PDF] https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/informesOCDE/03_HaciaCooperacion.pdf

	8. Islas Turcas y Caicos (territorio de ultramar de Reino Unido) 9. Islas Vírgenes Británicas (territorio de ultramar de Reino Unido) 10. Montserrat (territorio de ultramar de Reino Unido) 11. Panamá 12. San Cristóbal y Nieves 13. San Vicente y las Granadinas 14. Santa Lucía		ultramar de Reino Unido) 5. Guernsey (dependencia de Reino Unido) 6. Isla de Man (dependencia de Reino Unido) 7. Jersey (dependencia de Reino Unido) 8. Liechtenstein 9. Mónaco 10. Sark (dependencia de Reino Unido)	7. Vanuatu
--	---	--	---	------------

Cuadro de elaboración propia.¹³

De la tabla anterior, resulta interesante mencionar que, del total de los 35 territorios enlistados, 29 están constituidos en islas, mientras que 10 de esas islas son dependientes o pertenecientes a Reino Unido.

Posteriormente, en 2001 el organismo internacional emitió el consiguiente informe de progreso, en este informe, se fija un nuevo criterio determinante para clasificar a un territorio como paraíso fiscal, consistente en la falta de un efectivo intercambio de información tributaria, además de establecerse que para que las zonas señaladas en el informe anterior pudieran salir del listado, debían comprometerse a garantizar la transparencia dentro de su sistema tributario, así como garantizar la cooperación en el intercambio de información en materia tributaria con otros países, por lo que surgen dos ejes para combatir a los paraísos fiscales, que hasta la fecha han estado presentes: la

¹³ Datos obtenidos de: OCDE, (2000). *Hacia una cooperación mundial en materia tributaria. Informe para la reunión del Consejo de Ministros de 2000 y recomendaciones del Comité de Asuntos Fiscales.* [Archivo PDF] https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/informesOCDE/03_HaciaCooperacion.pdf

transparencia en el sistema impositivo y el efectivo intercambio de información tributaria.¹⁴

Además, dentro de este informe, surge una nueva figura de trabajo, el *Global Forum Working Group on Effective Exchange of Information*, el cual tuvo a su cargo la elaboración de un modelo que sirviera para celebrar los consecuentes acuerdos de intercambio de información. En 2002, se publica el modelo del *Acuerdo de Intercambio de Información en Materia Tributaria*.

Más adelante, en ese mismo año, la mayoría de jurisdicciones incluidas en la lista inicial, firmaron compromisos para implementar los estándares de la OCDE sobre transparencia e intercambio de información, por lo que la lista se actualizó y únicamente siete jurisdicciones siguieron catalogadas como *paraísos fiscales no cooperativos*, quedando de la siguiente forma:

Asia	América	África	Europa	Oceanía
		1. Liberia	1. Andorra 2. Liechtestein 3. Mónaco	1. Islas Marshall 2. Nauru 3. Vanuatu

Posteriormente, en 2003, Nauru y Vanuatu celebraron sus respectivos compromisos de transparencia e intercambio de información, por lo que la lista se limitó a 5 jurisdicciones:

Asia	América	África	Europa	Oceanía
		1. Liberia	1. Andorra 2. Liechtestein 3. Mónaco	1. Islas Marshall

En 2007, Liberia y las Islas Marshall accedieron a celebrar dichos compromisos, actualizándose la lista de la siguiente forma:

Asia	América	África	Europa	Oceanía
			1. Andorra	

¹⁴ Cfr. OCDE, (2001). *Proyecto de la OCDE sobre las prácticas fiscales perniciosas. Informe de progreso 2001.* [Archivo PDF]
https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/informesOCDE/04_ProyectoOCDE.pdf

			2. Liechtestein 3. Mónaco	
--	--	--	------------------------------	--

Finalmente, en 2009 se decidió que las tres jurisdicciones restantes serían removidas de la lista de *paraísos fiscales no cooperativos*, posterior a sus respectivos compromisos, por lo que actualmente, la OCDE no tiene enlistadas jurisdicciones catalogadas como paraísos fiscales.

Resulta necesario mencionar, que el hecho de que la OCDE no tenga dentro de su listado a ningún paraíso fiscal, no quiere decir que estos ya no existan, ya que todos estos territorios fueron eliminados de los listados conforme manifestaban su compromiso de transparentar sus sistemas tributarios y cooperar con el intercambio de información en materia tributaria.

Por otro lado, la Unión Europea (UE) es otro de los organismos que ha elaborado listas catalogando a ciertos países y territorios que cumplen con las características de paraísos fiscales, todo esto surge a finales de 2017, como consecuencia de los escándalos conocidos como *Panamá papers*¹⁵ y *paradise papers*¹⁶, con la finalidad de hacer frente a la competencia fiscal desleal, oficialmente esta lista se denomina *Lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales*, por lo que es posible apreciar, que más que denominarlos “paraísos fiscales” se les clasifica como “países y territorios no cooperadores”, la propia UE señala que la lista sirve para hacer frente:

- Al fraude o evasión fiscal: el impago de impuestos;
- A la elusión fiscal: el recurso a medios legales para disminuir la deuda tributaria y;

¹⁵ Título con el que fue identificado un trabajo de investigación periodística que salió a la luz en 2016, en virtud del cual se filtró información confidencial de la firma de abogados panameña “Mossack Fonseca” mencionando los negocios que distintos personajes como políticos, empresarios, así como celebridades internacionales mantenían ocultos en paraísos fiscales. [Mullen, J., (04 de abril de 2016). *Las 7 cosas que debes saber sobre los papeles de Panamá* <https://cnnespanol.cnn.com/2016/04/04/las-7-cosas-que-debes-saber-sobre-los-panama-papers/>].

¹⁶ Nombre que se le dio a un conjunto de 13.4 millones de documentos relativos a inversiones en paraísos fiscales que fueron filtrados, mismos que se dieron a conocer públicamente en 2017. [Báez, C., (14 de noviembre de 2017). *La filtración de los Paradise Papers por dentro*. <https://www.france24.com/es/20171114-filtracion-paradise-papers>].

- Al blanqueo de capitales: el ocultamiento de la procedencia de dinero obtenido ilegalmente.¹⁷

De acuerdo con los objetivos de esta lista, la finalidad no es señalar ni poner en evidencia a determinados países, sino fomentar un cambio positivo en su legislación y en sus prácticas fiscales por medio de la cooperación.

La primera lista fue elaborada por uno de los grupos de trabajo de la UE, denominado *Código de Conducta*, el cual analizó a un total de 92 países y territorios, y de su respectivo análisis y evaluación, sólo 17 jurisdicciones fueron enlistadas, como consecuencia de que no habían suscrito los compromisos suficientes contra el problema que representaba la competencia fiscal desleal, por lo que la primera lista quedó de la siguiente manera:¹⁸

Asia	América	África	Europa	Oceanía
1. Baréin 2. República de Corea 3. Región administrativa especial de Macao 4. Mongolia 5. Emiratos Árabes Unidos	1. Barbados 2. Granada 3. Panamá 4. Santa Lucía 5. Trinidad y Tobago	1. Namibia 2. Túnez		1. Samoa Americana 2. Guam 3. Islas Marshall 4. Palaos 5. Samoa

Cuadro de elaboración propia.¹⁹

Sin embargo, de esta lista inicial, no se clasificó a ningún miembro perteneciente a la Unión Europea, periódicamente se revisa y actualiza la lista, para poder salir del listado es necesario seguir los criterios establecidos en las normas fiscales internacionales, a partir de 2020 se acordó que la lista se actualizaría dos veces al año.

¹⁷ Consejo de la Unión Europea, (2020). *Fiscalidad: lista de la UE de países y territorios no cooperadores*. <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>

¹⁸ Council of the European Union, (5 de diciembre de 2017). *The EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes*. [Archivo PDF] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15429-2017-INIT/en/pdf>

¹⁹ Datos obtenidos de: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15429-2017-INIT/en/pdf>

La lista actual, correspondiente al primer periodo de 2020, está constituida por un total de 12 territorios, que están integrados de la siguiente forma:

Asia	América	África	Europa	Oceanía
1. Omán	1. Islas Caimán (territorio de ultramar de Reino Unido) 2. Panamá 3. Trinidad y Tobago 4. Islas Vírgenes de los Estados Unidos	1. Seychelles		1. Samoa Americana 2. Fiyi 3. Guam 4. Palaos 5. Samoa 6. Vanuatu

Cuadro de elaboración propia.²⁰

La siguiente actualización de la lista fue realizada en octubre de 2020, esta lista, de igual forma se compone de un total de 12 territorios, los cambios que hubo fueron los siguientes:

- Se incluye en la lista a Anguila y Barbados.
- Se excluye de la lista a Islas Caimán y Omán.²¹

Por otro lado, el Fondo Monetario Internacional (FMI) por medio de su grupo de trabajo *Financial Stability Forum's*, elaboró en el año 2000 una lista de jurisdicciones asociadas con relevantes *actividades offshore*, las cuales son realizadas en los territorios conocidos como *centros financieros offshore*, ahora bien, estos últimos, están ampliamente vinculados con los paraísos fiscales, generalmente suelen emplearse como sinónimos o figuras equiparables, no obstante, el tema relativo a *centros offshore* será desarrollado de forma más amplia en el siguiente apartado.

En el documento conocido como *Offshore Financial Centers IMF Background Paper* fue dada a conocer una lista que comprendió un total de 42 jurisdicciones, mismas que fueron clasificadas en tres grupos, con las siguientes características:

²⁰ Datos obtenidos de: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6129-2020-INIT/es/pdf>

²¹ Datos obtenidos de: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11054-2020-REV-1/es/pdf>

- Grupo I. Corresponde a aquellas jurisdicciones que generalmente son vistas como cooperativas, con un alto nivel de supervisión, que se adhieren en gran medida a los estándares internacionales.
- Grupo II. Corresponde a aquellas jurisdicciones que se considera que tienen procedimientos para la supervisión y cooperación pero, donde el desempeño real cae por debajo de los estándares internacionales y donde existe un margen substancial para mejorar.
- Grupo III. Corresponde a aquellas jurisdicciones consideradas con una baja calidad de supervisión, con bajo nivel de cooperación y con un poco o nulo intento de adherirse a los estándares internacionales.²²

La lista inicial, quedó clasificada de la siguiente forma:

Grupo I	Grupo II	Grupo III
1. Dublin (Irlanda)	1. Andorra	1. Anguila
2. Guernsey (territorio de ultramar de Reino Unido)	2. Baréin	2. Antigua y Barbuda
3. Hong Kong	3. Barbados	3. Aruba
4. Isla Man	4. Islas Bermudas	4. Bahamas
5. Jersey (territorio de ultramar de Reino Unido)	5. Gibraltar	5. Belice
6. Luxemburgo	6. Labuan (Malasia)	6. Islas Vírgenes Británicas
7. Singapur	7. Macao	7. Islas Caimán
8. Suiza	8. Mónaco	8. Islas Cook
	9. Malta	9. Costa Rica
		10. Chipre
		11. Líbano
		12. Liechtenstein
		13. Islas Marshall
		14. Mauricio
		15. Nauru
		16. Antillas Holandesas
		17. Niue
		18. Panamá
		19. Samoa
		20. Seychelles
		21. San Cristóbal y Nieves
		22. Santa Lucía

²² Monetary and Exchange Affairs Department, (June 23, 2000). *Offshore Financial Centers IMF Background Paper*. <https://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/back.htm>

		23. San Vicente y las Granadinas 24. Islas Turcas y Caicos 25. Vanuatu
--	--	--

Cuando de elaboración propia.²³

Posteriormente, en 2007 el FMI publicó un papel de trabajo denominado *Concept of Offshore Financial Centers: In Search of an Operational Definition*, en el cual surge una segunda lista de *centros offshore*, pero este estudio tuvo un enfoque cuantitativo, es decir, basado estrictamente en los datos macroeconómicos de los territorios, sin tomar en cuenta los factores cualitativos que tuvo el primer estudio, tales como la cooperación internacional, el nivel de supervisión o los compromisos para adherirse a estándares internacionales.²⁴

Este listado contuvo un total de 22 jurisdicciones, divididas de la siguiente forma:

Asia	América	África	Europa	Oceanía
1. Baréin 2. Hong Kong 3. Singapur	1. Bahamas 2. Barbados 3. Bermudas 4. Islas Caimán 5. Antillas Holandesas 6. Panamá 7. Uruguay	1. Chipre 2. Mauricio	1. Guernsey 2. Irlanda 3. Isla Man 4. Jersey 5. Letonia 6. Luxemburgo 7. Malta 8. Suiza 9. Reino Unido	1. Vanuatu

Desde 2008 el FMI dejó de usar o mantener la *lista de centros financieros offshore*, ya que el programa encargado de enlistar a las jurisdicciones fue fusionado con otro programa, si bien, la ejecución de este programa ayudó a fortalecer la regulación y supervisión de los centros *offshore*, una de las razones por las que dejó de utilizarse y

²³ Datos obtenidos de: Monetary and Exchange Affairs Department, (June 23, 2000). *Offshore Financial Centers IMF Background Paper*. <https://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/back.htm>

²⁴ Cfr. Zoromé, A., (2007). *Concept of Offshore Financial Centers: In search of an Operational Definition*. IMF Working Paper. [Archivo PDF]. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0787.pdf>

se decidió su integración con otro, fue eliminar la necesidad de mantener una discriminatoria lista de jurisdicciones.²⁵

De los listados anteriores se puede concluir que la evolución de los distintos paraísos fiscales / centros *offshore* no ha sido constante, en virtud de que no todos los organismos internacionales que se han dado a la tarea de enlistar a las jurisdicciones toman los mismos parámetros, ya que algunos organismos toman en cuenta factores cuantitativos, tales como estadísticas financieras, mientras que otros, los agrupan por factores cualitativos, tales como la transparencia de sus sistemas financieros o la cooperación que muestran con otras jurisdicciones, ni tampoco en todos los listados se incluyen a los mismos territorios, aunque un mismo territorio sí puede estar presente en los diferentes listados.

3. Centros Financieros Offshore

El término “paraíso fiscal” no es un concepto que haya sido abiertamente aceptado dentro de las legislaciones ni reconocido totalmente por organismos internacionales, suele ser mayormente empleado por autores o periodistas al momento de elaborar críticas o investigaciones, a pesar de ello, como se mencionó anteriormente, la OCDE es uno de los pocos organismos que ha empleado la expresión “paraísos fiscales”, no obstante, los países así como diversos organismos internacionales comúnmente emplean el vocablo *centros financieros offshore* para referirse al mismo fenómeno.

La palabra *offshore*, es un término que suele utilizarse en el lenguaje financiero, refiriéndose a aquellas actividades económicas o inversiones que se realizan fuera del país de residencia de la persona.

²⁵ Cfr. International Monetary Fund, (03 de octubre 2019). *Offshore Financial Center (OFC) Assessment Program* <https://www.imf.org/external/np/ofca/ofca.aspx>

El Fondo Monetario Internacional (FMI), define a los centros *offshore* como “centros donde las actividades financieras se realizan con personas que no son residentes”.²⁶

En adición a lo anterior, dentro del mismo documento ya referido se enuncian 3 características que permiten identificar a un lugar como un *centro offshore*:

1. Que se trate de jurisdicciones que tienen instituciones financieras involucradas principalmente en negocios con personas que no sean residentes del lugar;
2. Tener sistemas financieros con activos y obligaciones externas en una proporción desmesurada respecto a las necesidades financieras de la economía doméstica;
3. Que provean uno o todos los siguientes servicios: nivel impositivo bajo o nulo, moderada o ligera regulación financiera, secreción bancaria y anonimato.²⁷

Aunado a lo anterior, en su glosario de términos, la OCDE también da una definición para los *centros offshore*, misma que fue extraída del FMI, refiriéndose a ellos como “países o jurisdicciones cuyas instituciones financieras tratan principalmente con no residentes y/o moneda extranjera en una escala desproporcionada al tamaño de su economía”.²⁸

Juan Hernández Viguera se refiere a los *centros financieros offshore* como “aquellas jurisdicciones fiscales o demarcaciones acotadas legalmente, que no requieren la residencia de los operadores financieros en el territorio y que configuran una zona privilegiada fiscalmente y opaca que se identifica con actividades de evasión y fraude fiscal y planificación fiscal internacional y con actividades ilícitas de blanqueo de capitales así como financiación del terrorismo”²⁹, no obstante, en sus trabajos de investigación el autor suele emplear el término como sinónimo de paraíso fiscal.

²⁶ Monetary and Exchange Affairs Department. (23 de junio de 2000). *Offshore Financial Centers. IMF Background Paper. International Monetary Fund (IMF)* <https://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/back.htm>

²⁷ *Ídem.*

²⁸ External Debt Statistics, (2003). *Guide for Compilers and Users – Appendix III, Glossary.* Washington DC: IFM [Archivo PDF] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/eds/Eng/Guide/file6.pdf>

²⁹ Viguera Hernández, J., (2006). *El trasfondo de los paraísos fiscales.* España: Editorial Attac, p.16.

En adición a lo anterior, una de las características comunes que tienen estos lugares son los beneficios fiscales que ofrecen a extranjeros mismos que no se ofrecen a residentes del lugar, así como la opacidad dentro de los mismos, lo cual representa una ventaja competitiva en el mercado financiero *offshore* sobre otro tipo de mercados, sin embargo, también tienen ciertas restricciones, siendo la principal que los residentes que empleen *centros financieros offshore* no pueden realizar ninguna actividad económica o comercial en el mismo.

Ahora bien, hasta este punto ya se tiene una noción de lo que son los centros offshore y se han dado una serie de características de los mismos, por lo que resulta necesario analizar si existe una distinción entre *paraíso fiscal* y *centro financiero offshore*, ya que algunos autores lo utilizan como sinónimo, mientras que otros sí diferencian entre ambos conceptos, por un lado, ambas figuras tienen características en común, es decir, que se trate de jurisdicciones que ofrecen ventajas fiscales para no residentes, que las operaciones realizadas por estos tengan un alto nivel de confidencialidad, que las tasas impositivas para los no residentes sean bajas o nulas, mientras que para los residentes funcionen de forma normal o que los no residentes estén condicionados a no desarrollar actividades económicas en el lugar, no obstante, las diferencias entre ambas figuras son casi nulas, una de ellas es el enfoque que se utiliza en cada palabra, ya que los *paraísos fiscales* suelen emplearse con connotación fiscal mientras que el término *centros financieros offshore* tiene enfoque económico, además de que los primeros se consideran como una forma de competencia fiscal perjudicial mientras que los otros no.

Por tanto, como conclusión se determina que ambas figuras son sinónimos, es decir, dos términos diferentes para hablar del mismo fenómeno, la diferencia radica en la carga ideológica de cada expresión, ya que el término *paraíso fiscal* generalmente se emplea en un sentido crítico o peyorativo, mientras que la expresión *centro financiero offshore* es más conveniente, por lo que los organismos internacionales así como técnicos y políticos prefieren utilizar este término, a pesar de que se refieran al mismo fenómeno.

Los paraísos fiscales generalmente se asocian con personas de grandes fortunas que trasladan su dinero a dichos territorios para evadir sus obligaciones tributarias o se asocia a delincuentes que han obtenido dinero de formas ilícitas y ahora necesitan un lugar donde resguardar ese dinero y en virtud de esas concepciones se genera un rechazo social, mientras que los centros financieros offshore se consideran como una forma de estrategia fiscal y económica bien vista que trae como resultado aceptación social.

3.1 Sociedades offshore

Dentro de los centros financieros offshore, se encuentran las *sociedades o empresas offshore*, estas tienen la característica de ser sociedades que pueden constituirse en un plazo incluso menor a dos días, a un bajo costo, con un mínimo de requisitos obligatorios, manteniendo en todo momento un alto nivel de confidencialidad respecto a los datos personales de socios o accionistas, ya que estos datos no figuran en los registros públicos, además de que sus regulaciones financieras son más flexibles, lo que permite la libertad de inversión en distintos tipos de negocios.³⁰ Una forma de definirla es como aquella empresa que está constituida en un país donde no realiza ninguna actividad económica.

El hecho de que una sociedad tenga su domicilio fiscal en un centro financiero *offshore* le otorga diversas ventajas, como la protección de sus activos, confidencialidad y privacidad para los accionistas, así como beneficios fiscales, entre ellos estar exentas de impuestos, ya que generalmente sólo están obligadas a pagar cuotas anuales.

Para constituir estas sociedades no es necesario acudir presencialmente al territorio, ya que las mismas se pueden crear vía remota a través de internet.

Dentro de las sociedades *offshore*, existen diversas estructuras o categorías de las mismas, siendo las más comunes las siguientes:

³⁰ Cfr. López Cabía, D., (03 de marzo de 2017). *Sociedad offshore*. <https://economipedia.com/definiciones/sociedad-offshore.html>

- A. *Internacional Business Company*. (IBC) Este modelo de empresa es el más empleado dentro de los centros financieros *offshore*, su naturaleza es similar a una sociedad anónima o sociedad de responsabilidad limitada, tiene la característica de estar exenta de impuestos, es decir, no paga ningún tipo de impuesto de sociedad por los beneficios obtenidos, estas empresas tienen prohibido realizar actividades económicas en el territorio donde fueron creadas, además de que mantienen el anonimato tanto de sus accionistas como de sus administradores, en virtud de que sus nombres no aparecen en registros públicos ni en actas constitutivas de la sociedad;
- B. *Limited Liability Company* (LLC). Las LLC son entidades con transparencia fiscal³¹, estas empresas no tienen socios ni accionistas, sino miembros, los cuales tienen cierto porcentaje de participación sobre la empresa, varios analistas coinciden en que su naturaleza es híbrida, ya que en ciertos aspectos actúa como una sociedad mercantil y en otros aspectos como sociedad civil.³²

4. Forma de operación de los paraísos fiscales

Ahora bien, a lo largo de este apartado se ha explicado qué son los paraísos fiscales, por lo cual, resulta necesario explicar su mecanismo, es decir, cómo funcionan, retomando los primeros párrafos se hizo mención que una posible clasificación para los paraísos fiscales sería dividirlos entre personas físicas y personas morales, ya que estos operan de distinta forma para ambas figuras, por ello, su explicación se realizará en virtud de cada tipo de persona.

Para el supuesto de personas físicas (PF), la explicación es más simple y sencilla, ya que necesariamente deben tener su residencia en el paraíso fiscal, es decir, adquirir su residencia en el territorio es lo que le permitirá obtener los beneficios que conceden los

³¹ Aquellas empresas que no se consideran contribuyentes del ISR en el país donde fueron constituidas en virtud de que los ingresos obtenidos se atribuyen directamente a los socios o accionistas de la sociedad, por tanto, cada miembro debe declarar sus beneficios obtenidos a través de la sociedad en su declaración individual. [IDC Online, (11 de abril de 2013). *Entidad transparente: concepto y efecto*. <https://idconline.mx/fiscal/2013/04/11/entidad-transparente-concepto-y-efecto>].

³² Cfr. Briceño, G., (2018). *Sociedades offshore*. <https://www.euston96.com/sociedades-offshore/>

paraísos fiscales, la ventaja consiste en que en estos territorios generalmente los ingresos provenientes del extranjero están libres de gravamen. Algunos autores señalan que el caso de personas físicas empleando paraísos fiscales comúnmente corresponde a personas jubiladas o retiradas que buscan un paraíso fiscal exótico para disfrutar su retiro mientras obtienen los beneficios del lugar.³³

Por otro lado, tratándose de personas morales (PM) existen diversos mecanismos para su operación, uno de ellos es a través de las *sociedades offshore*, de las cuales ya se habló en el rubro anterior, estas empresas actúan como sociedades pantalla o sociedades fantasma, ya que el dinero se deposita en cuentas abiertas a nombre de estas sociedades, que previamente han sido creadas.

Otra forma de operar es mediante el *offshore trust* o también conocidos como *fideicomisos*, el *trust*³⁴ es un término de origen anglosajón, mientras que el fideicomiso es la figura reconocida dentro de la legislación mexicana la cual tiene su origen en el derecho romano, ambas son similares pero no son lo mismo, tienen ciertas diferencias, sin embargo, para efectos de esta investigación, ambos términos se utilizarán de forma equiparable.

El *trust* se vuelve “*offshore*” cuando se constituye fuera del país de residencia tanto del *settlor* (fideicomitente) como del *beneficiary* (fideicomisario), es decir, cuando este se constituye en un centro financiero offshore o en un paraíso fiscal, no obstante, la figura del *trustee* (fiduciario) sí debe ser originario o residente del paraíso fiscal, la finalidad de este fideicomiso es la de reducir impuestos, así como la protección de activos, ya que estos jurídicamente dejan de pertenecerle al *settlor*. Dentro de los beneficios que proporciona esta figura, de acuerdo con un sitio especializado en la constitución de estas

³³ Cfr. La información, (26 de mayo de 2020). *Los mejores países para jubilarse donde no se pagan impuestos por la pensión.* <https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/jubilacion-mejores-paises-impuestos-pension/6569991/>

³⁴ Contrato privado en virtud del cual una persona transfiere bienes o derechos a favor de otra persona de su confianza, con la finalidad de administrarlos o controlarlos en beneficio de un tercero. (Litwak&Partners International Lawyers, (s.f.). *Trusts. Preguntas frecuentes.* [Archivo PDF] <https://www.litwak-partners.com/wp-content/uploads/2017/03/Trusts-Preguntas-frecuentes-1.pdf>).

figuras, se encuentra la confidencialidad y el anonimato, ya que, si bien, el *trust* como contrato sí es registrado dentro del centro financiero *offshore*, los activos, así como las partes que intervienen y las condiciones del contrato, no son registradas, además de que los ingresos que se obtengan por la operación del *trust* también estarán libres de impuestos.³⁵

Por otra parte, también resulta necesario entender cómo se mueve ese capital, es decir, cómo se traslada el dinero entre países.

Existen diversas formas a través de las cuales el dinero llega al paraíso fiscal. Una forma muy sencilla es trasladar el dinero por medio de transferencias bancarias entre una entidad financiera y otra. Existe una organización internacional denominada *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT), la cual tiene a cargo una red internacional de comunicaciones financieras entre bancos y otras entidades financieras. La SWIFT fue fundada en 1973 y ayudó a establecer un estándar en común para las transacciones financieras, así como un sistema de procesamiento de datos compartidos y una red de telecomunicaciones a nivel mundial.³⁶

De acuerdo con el portal del sitio su red conecta a más de 11,000 organizaciones bancarias y de valores en más de 200 países y territorios, esto permite que dichos países envíen y reciban información sobre transacciones financieras entre ellos.³⁷

La red SWIFT no es la encargada de transferir los fondos, sino que envía órdenes de pago entre bancos utilizando un *Bank Identifier Code* (BIC), el cual es mejor conocido como *código SWIFT*, que es un código compuesto por una serie de caracteres alfanuméricos que permite identificar a los bancos, este código es necesario para realizar las transferencias bancarias.

³⁵ Cfr. Offshore.finance, (s.f.), *¿Qué son los Trusts y cuáles son sus ventajas?* <https://www.offshore.finance/es/preguntas/terminos-financieros/ventajas-trusts>

³⁶ Cfr. Wikipedia, (5 de enero 2005). *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*. https://es.m.wikipedia.org/wiki/Society_for_Worldwide_Interbank_Financial_Telecommunication

³⁷ Cfr. Swift, (s.f). *SWIFT history*, <https://www.swift.com/about-us/history>

Pero los bancos no son el único ente financiero que interviene en la operación de los paraísos fiscales, otro ente financiero no tan común que también interviene son las *cámaras de compensación*, a las cuales algunos autores hacen referencia como las “cajas negras” de las transacciones financieras.

La cámara de compensación, de acuerdo con varias definiciones analizadas, son una organización que tiene como finalidad ser el intermediario y garante dentro de las transacciones, todo esto mediante el intercambio y la liquidación de activos y documentos compensables entre los distintos agentes económicos³⁸; a través de la cámara de compensación las entidades financieras pueden compensar sus saldos a favor o en contra con otras entidades financieras, la compensación permite reducir el movimiento de dinero, evitando su traslado físico.³⁹ Un punto relevante de esta figura es que se mantiene el anonimato entre las partes.⁴⁰

Las cámaras de compensación generalmente funcionan dentro de un país, pero a nivel internacional, existen cámaras que actúan como intermediarias dentro de las transacciones financieras entre distintos países, *Euroclear* y *Clearstream* son las más reconocidas a nivel mundial.

Pero, ¿Cómo se relacionan estas cámaras de compensación con los paraísos fiscales?, Juan Hernández Viguera en su investigación señala que las cámaras de compensación son las que “*facilitan que solo los saldos reales resultantes de las operaciones cruzadas entre unos y otros (bancos) puedan dar lugar a entregas de dinero en efectivo*”⁴¹, es decir, estas cámaras de compensación funcionan como un sistema de pago y entrega por medio del cual se intercambia no sólo dinero, sino otros documentos compensables, como lo son los bonos y los títulos de crédito, de cualquier lugar a otro, en este caso, los

³⁸ Cfr. Billin, (s.f.). ¿Qué es Cámara de Compensación? <https://www.billin.net/glosario/definicion-camara-de-compensacion/>

³⁹ Cfr. Vázquez Burguillo, R., (31 de octubre de 2015). Cámara de compensación. <https://economipedia.com/definiciones/camara-de-compensacion.html>

⁴⁰ Cfr. ElEconomista.es, (s.f.) Cámara de compensación. <https://www.eleconomista.es/diccionario-de-economia/camara-de-compensacion>

⁴¹ Viguera Hernández, J., (2006). *El trasfondo de los paraísos fiscales*. España: Editorial Attac, p. 41.

bancos situados en cualquier lugar del mundo, mediante las cámaras de compensación transfieren los saldos reales compensados a los paraísos fiscales, mediante esta figura se compensan pagos y transacciones de un gran tamaño.

Las cámaras de compensación mantienen transparencia en su funcionamiento, al hacer pública su lista de operaciones realizadas, no obstante, lo relevante es que no se muestra el origen de los fondos transferidos, lo que permite transferir dinero de procedencia ilícita, sin embargo, a pesar de mantener transparencia en sus operaciones, ha habido diversos escándalos en estas cámaras de compensación, donde se asegura que las propias cámaras tienen personal encargado de borrar el registro de ciertas operaciones.

Finalmente, otra forma de trasladar dinero y que este llegue a los paraísos fiscales es mediante la triangulación de operaciones en comercio exterior; las operaciones triangulares son aquellas que implican la alteración de los precios por medio de la importación y exportación de bienes, estas operaciones requieren de tres empresas: el exportador local, la empresa que fungirá como el intermediario (la cual deberá estar situada en el paraíso fiscal para que funcione de forma correcta la operación) y, la última empresa, que será el destinatario final de la mercancía; inicialmente, la primera empresa exporta mercancías a un precio barato (inferior del precio real) al intermediario, con esto se entiende que la primera empresa no está obteniendo beneficios por lo que suele pagar menos impuestos de los que debería, posteriormente, el intermediario exporta la misma mercancía a un precio superior al destinatario final, por lo que los beneficios que obtenga el intermediario estarán exentos de impuestos debido a que está situada en un territorio donde el nivel de tributación es nulo o muy bajo, un punto que debe mencionarse es que la mercancía no refleja ningún movimiento físico durante este proceso, únicamente pasa de manos del exportador local a manos del destinatario final.⁴²

⁴² Cfr. Gutiérrez de Pablo, G., (2015). *Análisis jurídico de los paraísos fiscales y medidas para evitar sus efectos* (Tesis de Doctorado, Universidad de Málaga). https://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/12862/TD_GUTIERREZ_DE_PABLO_Gonzalo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

B. Evasión y elusión fiscal

1. Concepto y generalidades

Dentro de las diversas obligaciones fiscales que tienen los contribuyentes, una de las principales consiste en pagar sus contribuciones, no obstante, existen formas mediante las cuales los contribuyentes omiten y no realizan esos pagos a los cuales están obligados o pagan un monto inferior al que deberían pagar, estas formas de omitir o disminuir el pago de contribuciones se conocen como evasión y elusión fiscal.

La evasión y la elusión fiscal son dos conceptos que están ampliamente vinculados, el hablar de uno, consecuentemente genera mencionar al otro, pero explicar la relación entre ambas figuras resulta un poco compleja, ya que surgen diversas vertientes en cuanto a su relación, por un lado, ciertos autores consideran que ambos conceptos se refieren a lo mismo y por tanto, utilizan los dos términos como sinónimos, por otro lado, están los autores que sostienen que la evasión es distinta a la elusión fiscal, en virtud de que la primera constituye un hecho ilícito mientras que la segunda es un actuar que no infringe la ley y finalmente, están los autores que consideran a la elusión fiscal como una forma de “evasión legal”.

Bruno Ariel Rezzoagli define a la evasión como el *“incumplimiento -ya sea total o parcial- por parte de los contribuyentes, en la declaración (deber formal) y pago (deber material) de sus obligaciones tributarias”*.⁴³ Ahora bien, este mismo autor sí hace una diferencia entre ambos conceptos, al señalar que la evasión genera un ilícito tributario, pero la elusión, en principio no infringe la ley, es decir, la primera implica transgredir la legislación tributaria mientras que la segunda supone que los contribuyentes actúan dentro de los márgenes permitidos por la misma normativa.

Por otro lado, David Camargo, identifica a la evasión fiscal como la *“disminución de un monto de tributo producido dentro de un país por parte de quienes estando obligados a*

⁴³ Rezzoagli, B., (s.f.). *Ilícitos tributarios. Diferenciación entre evasión, defraudación y elusión fiscal*. [Archivo PDF]. http://www.derecho.duad.unam.mx/amicus-curiae/descargas/10_feb_09/ILICITOSpdf.pdf

abonarlos no lo hacen, y en cambio si obtienen beneficios mediante comportamientos fraudulentos".⁴⁴ En adición a lo anterior, el mismo autor señala que existen dos formas de evasión fiscal: la evasión legal y la evasión ilegal. La primera es aquella que se identifica como una declinación en el pago de impuestos mediante el uso de los vacíos contemplados en la ley, sin que constituya una falta o delito, y en caso de que esta sea detectada, no puede recibir una sanción al respecto, mientras que la evasión ilegal es aquella que consiste en un incumplimiento intencionado en la declaración y pago de las obligaciones fiscales establecidas en la legislación, que en contraste con la primera, esta sí es susceptible de una sanción. Lo relevante de esta clasificación, es que el autor se refiere a la elusión fiscal como "evasión legal".

Alfonso Ortega se refiere a la evasión como la *"forma de eludir ocultando o alterando la obligación tributaria causada material y formalmente en igualdad de situación o capacidad contributiva con los demás contribuyentes, por lo que se paga en menor cuantía a la debida y se disminuye el recaudo para el fisco"*⁴⁵, este autor, no hace una distinción específica entre ambos términos, emplea el término "eludir" dentro de la propia definición de "evasión".

En lo que respecta al Sistema de Administración Tributaria (SAT), en su glosario de términos, se refiere a la evasión fiscal como *"toda acción u omisión parcial o total, tendiente a eludir, reducir o retardar el cumplimiento de la obligación tributaria"*⁴⁶ dentro de este glosario no se encuentra una definición explícita para la elusión fiscal, sin embargo, se identifica a esta como una finalidad de la evasión fiscal.

Ahora bien, las características de cada figura son lo que nos permite diferenciarlas, por un lado, en la evasión fiscal, la finalidad del contribuyente es la de disminuir o eliminar el monto de la contribución obligada a pagar pero siempre hay una violación o transgresión

⁴⁴ Camargo Hernández, D., (2005). *Evasión Fiscal: Un problema a resolver*. Colombia: Editorial Dafra, p.12.

⁴⁵ Ortega Cardenas, A., (2014). *Hacienda Pública: las finanzas del Estado*. Bogotá: Ecoe Ediciones, p.31.

⁴⁶ Sistema de Administración Tributaria, (s.f.). *Glosario. Informe tributario y de gestión*. Disponible en: http://www2.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/itg2014t2/glosario.pdf

de las disposiciones tributarias, en todo momento habrá un incumplimiento de la normativa, pero, por otro lado, tratándose de la elusión fiscal, esta en ningún supuesto constituye una violación a la ley, el contribuyente actúa siempre dentro de los límites de la normativa, aprovechando ya sea las indefiniciones, las imprecisiones o los vacíos existentes en la legislación, por lo que se requiere el conocimiento preciso de la legislación, por ello, también requiere el empleo de una estrategia, algunos autores consideran la elusión fiscal como un forma de planificación fiscal agresiva, sin embargo, ambas figuras tienen el mismo objetivo, minimizar la carga tributaria y en ambas se genera un daño al fisco, quien ve disminuidas sus recaudaciones.

Tanto la elusión como la evasión fiscal generan consecuencias en las finanzas públicas de un país, sin embargo, las repercusiones de la evasión fiscal causan más estragos, Cecilia Licona Vite, en su estudio sobre la elusión y evasión fiscal en México, señala algunos de los efectos de la evasión fiscal:

- Reducción en los ingresos tributarios, que trae como consecuencia que los gobiernos tiendan a elevar la carga tributaria o crear nuevos gravámenes como medida de ajuste ante el déficit fiscal;
- Desigualdad producida en la distribución de la carga tributaria en virtud de que se reduce la cantidad de contribuyentes, por lo que la carga tributaria además de gravar a un número pequeño de personas, también se distribuye de manera distinta y más costosa;
- Falta de respeto hacia las autoridades impositivas por parte de los contribuyentes, ya que, al ser estas incapaces de detenerlos, se genera en la ciudadanía desconfianza en la efectividad de las instituciones del Estado; y
- Competencia desleal respecto de aquellos que no evaden, puesto que al cumplir con sus obligaciones fiscales se encuentran en desventaja frente al evasor, quien obtiene mayores beneficios al no tener que transferir al Estado parte de sus ganancias.⁴⁷

⁴⁷ Licona Vite, C., (2011). *Estudio sobre la Evasión y la Elusión Fiscales en México*. Cámara de Diputados: Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, pp. 20-21.

Por lo cual, de los razonamientos anteriores y en virtud de las distintas posturas que se han planteado, se concluye que tanto elusión como evasión son conceptos diferentes, que si bien, están relacionados, no pueden emplearse como sinónimos, ni se puede considerar a la elusión como una forma de “evasión legal”, ya que ambas tienen características distintas, las razones que motivan que se produzca cada una también son distintas y por tanto, ambas requieren un tratamiento fiscal distinto que atienda a las circunstancias propias de cada una, si partimos de la premisa de intentar resolver los dos problemas con la misma estrategia, no llegaremos a ningún lado, porque tal estrategia no será ni eficiente ni eficaz.

2. Regulación en México

2.1 Código Fiscal de la Federación

Antes de realizar el análisis correspondiente a la evasión y elusión fiscal dentro del Código Fiscal de la Federación (CFF), resulta necesario hacer ciertas consideraciones previas.

Cuando se realiza una conducta antijurídica en materia fiscal, es decir, que se incumple o se viola lo establecido en disposiciones fiscales se entiende que se produce un *ilícito tributario*, lo cual puede traer como consecuencia que se genere una infracción o que vaya más allá y que esta conducta se tipifique como un delito, algunos autores señalan que no existe diferencia entre que la conducta constituya un delito fiscal o una simple infracción, otros autores consideran que la distinción entre uno y otro debe ir en razón de la gravedad de la conducta, sin embargo, dentro de la legislación mexicana, la conducta antijurídica puede ser tipificada simultáneamente como infracción y delito, lo que permite que se sancione mediante dos procesos, uno por la vía administrativa, cuya sanción es equivalente a la multa y otro, por la vía penal, mediante un proceso judicial que puede generar que se prive de la libertad a la persona juzgada.

Por tanto, en virtud del párrafo anterior resulta necesario esclarecer y entender de forma precisa ambos procesos, ya que tanto la infracción como el delito están regulados en el Código Fiscal de la Federación.

El artículo 70 de dicho ordenamiento establece que la aplicación de multas que se impongan como consecuencia de una infracción se establecerán independientemente de que se exija el pago de las contribuciones omitidas (con sus respectivos recargos y actualizaciones) e independiente de las penas que imponga la autoridad judicial cuando se incurra en responsabilidad penal.⁴⁸

De lo anterior, debe entenderse que la infracción se produce por una violación a lo establecido en las disposiciones fiscales, esta trae como consecuencia una multa cuyo monto viene determinado en el propio ordenamiento, pero la infracción por sí misma no genera responsabilidad penal, sino que dicha responsabilidad se genera cuando realizas la conducta que el CFF tipifica como un delito, y al momento de colocarte en este supuesto es cuando se puede sancionar la conducta en dos procesos distintos, por un lado, en la vía administrativa la autoridad fiscal identifica la infracción e impone la multa económica, pero por otro lado, la misma autoridad fiscal es quien identifica la comisión del delito y debe dar vista al Ministerio Público y, en caso de que la ley lo especifique, debe dar aviso a la SHCP para que formule la querrela correspondiente, posteriormente, se inicia un proceso penal que juzgará la autoridad judicial, cuya sanción será equivalente a la privación de la libertad, pero, independiente a las sanciones que se impongan en cada proceso, se seguirá exigiendo al contribuyente el pago de las contribuciones omitidas.

Ahora bien, en lo que respecta propiamente a la evasión fiscal, este configura un delito, el cual no está tipificado específicamente como “evasión fiscal”, sino que se denomina “defraudación fiscal” y está regulado en el artículo 108 del Código Fiscal de la Federación, el cual establece:

⁴⁸ Cfr. Artículo 70, *Código Fiscal de la Federación*. (Última reforma: 08 de diciembre de 2020).

Comete el delito de defraudación fiscal quien, con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.

La omisión total o parcial de alguna contribución a que se refiere el párrafo anterior comprende, indistintamente, los pagos provisionales o definitivos o el impuesto del ejercicio en los términos de las disposiciones fiscales.⁴⁹

El delito puede ser producido por dos conductas distintas, ya sea que el contribuyente haga uso de engaños para omitir el pago de contribuciones o bien, se aproveche de errores para no realizar dichos pagos, por lo cual necesariamente se requiere un actuar doloso, no puede producirse de forma culposa.

La sanción correspondiente a la privación de la libertad, se impone en virtud del monto de lo defraudado, conforme a la tabla siguiente:

Plazo de prisión	Monto de lo defraudado
De tres meses a dos años	Si no excede de \$1,734,280.00
De dos años a cinco años	Excede de \$1,734,280.00 pero no de \$2,601,410.00
De tres años a nueve años	Excede de \$2,601,410.00
Tres meses a seis años	Si no se puede determinar la cuantía de lo defraudado

Cuadro de elaboración propia.⁵⁰

Si el monto de lo defraudado es restituido de manera inmediata en una sola exhibición, la pena aplicable podrá atenuarse hasta en un cincuenta por ciento.

Aquí se tiene que hacer un breve paréntesis, si bien es cierto, el delito puede ser producido por una persona física o moral, en lo que respecta a personas morales, hasta hace un par de años no eran juzgadas bajo procesos penales en virtud de ser un ente abstracto, por lo cual, el representante legal era quien acarreaba la responsabilidad, no obstante, a partir de las reformas de 2014 y 2016 al Código Nacional de Procedimientos Penales, se implementó la responsabilidad penal a cargo de personas jurídicas, esto generó que tanto la persona moral como las personas físicas que operan dentro de esta entidad puedan causar responsabilidad penal distinta, para ello, las personas morales

⁴⁹ *Ibidem*, Artículo 108.

⁵⁰ *Ídem*.

únicamente serán responsables cuando se cumplan dos condiciones: que el delito sea cometido a su nombre, por su cuenta, en su beneficio o por medios proporcionados por esta y, que se haya demostrado que no hubo un debido control dentro de su organización, sin embargo, no hay que olvidar que la privación de la libertad necesariamente recaerá sobre una persona física, en virtud de que la persona moral, siempre será un entidad abstracta.

La defraudación fiscal se identifica inicialmente mediante la vía administrativa, es decir, se reconoce en un primer momento por la autoridad fiscal mediante sus facultades de comprobación⁵¹, cuando ya se tiene conocimiento de la posible existencia del delito es necesario dar aviso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que tratándose de defraudación fiscal, se requiere forzosamente que la misma formule querrela, e independiente al estado en el que se encuentre el proceso administrativo, se iniciará el proceso penal.

En lo que respecta al proceso administrativo, una de las finalidades de la autoridad fiscal es determinar al contribuyente el crédito fiscal del cual se hubiere omitido el pago, además de establecer las respectivas multas por todas las infracciones producidas con la conducta. En adición al último punto, el artículo 76 del CFF señala que cuando la comisión de una o más infracciones originen la omisión en el pago de las contribuciones se aplicará una multa del 55% al 75% de las contribuciones omitidas, por tanto, al ser la defraudación fiscal una conducta que necesariamente genera la omisión total o parcial en el pago de contribuciones, todas las infracciones realizadas dentro de esta conducta tendrán la multa antes señalada, lo cual es una regla general, ya que habría que analizar las infracciones en específico para determinar si aumenta o disminuye el porcentaje de la multa.⁵²

⁵¹ Facultad que tiene la autoridad fiscal para verificar que los contribuyentes, responsables solidarios, terceros relacionados o asesores fiscales han cumplido con las disposiciones fiscales, además podrán determinar créditos fiscales o contribuciones omitidas y también comprobar la comisión de delitos fiscales. *Ibidem*, Artículo 142.

⁵² Cfr. *Ibidem*, Artículo 76.

En lo relativo al proceso penal, la SHCP al formular la respectiva querrela deberá hacer la cuantificación correspondiente, que comprenderá el monto de las contribuciones omitidas junto con sus recargos y actualizaciones, este monto es el que será utilizado para fijar la pena de prisión, conforme la tabla señalada anteriormente.

Finalmente, tratándose de la elusión fiscal, la figura no es mencionada en ningún apartado del Código Fiscal de la Federación, no puede ser considerada como infracción ni tampoco como delito, en virtud de que como se ha mencionado anteriormente, las conductas realizadas en la elusión fiscal actúan siempre al margen de la ley, por lo cual, no puede producirse ningún tipo de ilícito.

2.2 Entes gubernamentales

En lo que refiere al CFF, como se mencionó anteriormente, únicamente se hace referencia a la evasión fiscal, pero refiriéndose a esta como “defraudación fiscal”, sin embargo, existen ciertos órganos de gobierno que sí hacen referencia propiamente a la evasión y elusión fiscal, entre ellos el Sistema de Administración Tributaria (SAT) que dentro de sus funciones como órgano regulador del sistema financiero mexicano tiene la de combatir la evasión y elusión fiscal, por lo que en la Ley del SAT (LSAT) se establece que su política de administración tributaria comprende acciones dirigidas (entre otras cosas) a combatir la evasión y elusión fiscal.⁵³

En 2003 se reformó la LSAT, donde se creó la obligación a cargo de este órgano de publicar anualmente estudios sobre evasión fiscal en México, todo esto con el propósito de conocer con mayor detalle los niveles de evasión fiscal en el país, el estudio debe ser entregado a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de ambas cámaras del Congreso de la Unión y en su elaboración deberán participar al menos dos instituciones académicas de prestigio, estos estudios han servido para modificar las estrategias gubernamentales y controlar de mejor manera la evasión y elusión fiscal en el país.

⁵³ Cfr. Artículo 7, fracción XIII, *Ley del Sistema de Administración Tributaria* (Última reforma: 04 de diciembre de 2018).

Por otro lado, en lo que respecta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en agosto del año en curso presentó el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) para el periodo 2020-2024, en el cual se establecen estrategias y acciones dentro del sector hacendario y financiero con la finalidad de incrementar el desarrollo del país, dentro del PRONAFIDE se señala que el alto nivel de elusión y evasión fiscal son parte de los problemas estructurales del país que repercuten en la estabilidad económica, todo esto como consecuencia de los bajos niveles de recaudación que producen ambas prácticas, por lo cual, se plantea la necesidad de fortalecer la recaudación por medio de mayor eficiencia, mediante la reducción de espacios regulatorios que posibiliten ambas prácticas.⁵⁴

Por tanto, en virtud del PRONAFIDE se establece como uno de los objetivos prioritarios del Estado incrementar los ingresos fortaleciendo el sistema tributario mediante diversas acciones, entre ellas, acciones encaminadas a erradicar la evasión y elusión fiscal, con el objetivo de que los contribuyentes paguen los impuestos que les correspondan, además de proveer a la autoridad fiscal con las herramientas necesarias para detectar de manera oportuna a los contribuyentes que evaden impuestos, posteriormente, una vez que se reduzcan los espacios que facilitan los esquemas de elusión y evasión fiscal y se incremente la eficiencia recaudatoria, se propondrán mejoras al marco tributario, teniendo como ejes rectores los principios de progresividad y simplicidad.

La necesidad de establecer acciones eficientes para combatir la evasión y elusión fiscal surge debido al bajo nivel recaudatorio que presenta nuestro país, ya que de acuerdo con estudios realizados por la OCDE, México se posiciona entre los últimos países miembros del organismo en lo que respecta a porcentajes recaudatorios, tal es el caso, que en 2018, de las estadísticas tributarias de América Latina, México ocupó el vigésimo primer lugar de un total de veinticinco países en lo que respecta a recaudación tributaria como porcentaje del PIB, su recaudación tributaria en ese año fue equivalente al 16.1%

⁵⁴ Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024*. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/pronafide/pronafide_2020.pdf

del PIB, que estuvo por debajo del porcentaje de América Latina y el Caribe, cuya recaudación promedio fue del 23.1% y fue menos de la mitad del porcentaje promedio de la OCDE que fue del 34.3%.⁵⁵

Finalmente, es necesario recalcar la necesidad de establecer medidas eficientes y eficaces que combatan la evasión y elusión fiscal, ya que ambas prácticas son uno de los principales factores que generan el bajo nivel de recaudación de nuestro país, sin embargo, no hay que olvidar que a pesar de que ambas figuras sean muy similares, no son iguales y por tanto, el tratamiento fiscal para cada una debe ser diferente, atendiendo a las circunstancias propias de cada figura, no obstante, las medidas de acción no sólo deben ir enfocadas en el ámbito normativo, sino también en el ámbito social, ya que ambos son fenómenos sociales y es necesario entender su origen para entender hacia dónde deben ir orientadas las políticas de acción.

3. ¿Cómo se origina cada uno?

Como se ha señalado anteriormente, a pesar de que ambas figuras estén relacionadas se generan de diferente forma, mientras que la elusión ocupa los vacíos establecidos en la norma, la evasión implica la no realización del presupuesto establecido en la misma norma.

En lo que respecta a la evasión fiscal, algunos autores consideran que esta se encuentra vinculada con tres obligaciones principales: inscribirse en hacienda, llevar contabilidad y pagar los tributos.

Dentro del Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD se hace una distinción entre tipos y formas de evasión fiscal, los primeros permiten clasificar o agrupar, mientras que los segundos se utilizan específicamente para hablar de la estructura, es decir, su forma de operación, si bien el proyecto no es reciente, se emplea como referencia en

⁵⁵ Cfr. OCDE, (s.f.). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020. México*. Disponible en: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-mexico.pdf>

virtud de la forma en que esquematizan la evasión fiscal, que hace entender de manera más sencilla sus distintas formas de manifestación.⁵⁶

En virtud de lo anterior, tomando como referencia al mismo autor, los tipos de evasión fiscal se clasifican en cuatro grupos:

- Falta de inscripción en los registros fiscales;
- Falta de presentación de declaraciones;
- Falta de pago del impuesto declarado o liquidado (omisión de pago o morosidad);
- Declaración incorrecta (ocultamiento de la base imponible, defraudación o contrabando).

Mientras que las formas específicas que puede adoptar la evasión, dentro de los grupos antes señalados, son las siguientes:

- Contribuyentes que no declaran o dejan de declarar, generalmente es de las formas más comunes de evasión, ya sea que las personas que tienen la obligación de pagar impuestos se mantengan fuera del sistema tributario o que repentinamente dejen de declarar después de haber cumplido con sus obligaciones durante varios años;
- Contribuyentes que no declaran correctamente, la cual, a su vez, se puede manifestar de las siguientes formas:
 - Disminución de la base imponible, esta forma se produce al declarar una base imponible inferior a la real, generalmente se manifiesta ocultando los ingresos brutos para efectos del ISR;
 - Aumento indebido de las deducciones, exenciones y saldos a favor, mediante esta figura los contribuyentes disminuyen el impuesto a pagar al incrementar las deducciones o determinar exenciones y saldos a favor indebidos;

⁵⁶ Cfr. Cosulich Ayala, J., (1993). *La evasión tributaria. Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD*. [Archivo PDF]. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9480/S9300143_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Traslación de la base imponible, los contribuyentes trasladan las utilidades de una empresa a una filial que esté exenta de impuestos o esté sujeta a una tasa baja y con ello, cierta parte de la base imponible se somete a una tasa menor.
- Morosidad en el pago de impuestos, la cual se produce cuando los contribuyentes no pagan el impuesto declarado en la época de pago.

Por otro lado, Vito Tanzi y Parthasarathi Shome, en su papel de trabajo señalan como formas de evasión fiscal las siguientes:

- No declarar ingresos provenientes de trabajo o capital
- Subreportar ingresos, ventas o riqueza.
- Sobrereportar gastos deducibles
- Realizar actividades de contrabando
- Llevar a cabo otros engaños relacionados con la infracción de sus responsabilidades fiscales.⁵⁷

En adición a lo anterior, resulta necesario especificar que, respecto a la subdeclaración de ingresos, esta no sólo requiere que se declare un monto inferior, sino que comprende dos momentos, por un lado, la persona declara menos de lo que gana y posteriormente, debe esconder la diferencia de manera que la autoridad fiscal no pueda rastrearla.

Una forma de evasión fiscal que no se ha mencionado en los listados anteriores pero que ha cobrado relevancia en los últimos años es la evasión fiscal por medio de las empresas que facturan operaciones simuladas, a través de estas operaciones se generan facturas que permiten reducir el pago de impuestos, ya sea tratándose del IVA o ISR.

⁵⁷ Tanzi, V. y Shome, P., (1993). A primer on Tax Evasion. IMF Working Paper, International Monetary Fund. [Archivo PDF]. https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF001/00094-9781451921533/00094-9781451921533/Other_formats/Source_PDF/00094-9781455230167.pdf

El mecanismo de evasión mediante esta figura funciona de forma distinta para ambos impuestos, tratándose del IVA, por medio de las operaciones simuladas se generan saldos a favor los cuales posteriormente podrán ser compensados o se podrá solicitar la devolución de un IVA inexistente, por otro lado, tratándose del ISR, el contribuyente declara mayores gastos que posteriormente hará deducibles y con esto se disminuye la base gravable.

Por consiguiente, dentro de esta forma de evasión se distinguen dos partes, por un lado, están las empresas que venden las facturas falsas, que se conocen como Empresas que Facturan Operaciones Simuladas (EFOS) y por otro lado, están las empresas que compran esas facturas falsas, denominadas como Empresas que Deducen Operaciones Simuladas (EDOS), las cuales están reguladas en el Código Fiscal de la Federación.

Si bien, es importante saber cómo se produce la evasión fiscal también resulta necesario conocer por qué se produce, ya que las causas que la originan son parte esencial para entender el contexto del problema y el por qué continúa produciéndose esta práctica, donde influyen factores no sólo económicos, por lo cual, después de haber analizado a diversos autores es posible agrupar las causas de la siguiente forma:

- Factores jurídicos, tales como la falta de simplicidad de la legislación tributaria, la complejidad del sistema de administración, así como la ineficiencia del mismo;
- Factores políticos, entre ellos la desigualdad dentro de los regímenes tributarios, la deficiencia en la asignación de los recursos públicos y la elevada carga tributaria que propicia que los contribuyentes prefieran evadir sus contribuciones, así como corrupción por parte de las autoridades fiscales que muchas veces por medio de sobornos permiten que se produzca la evasión;⁵⁸
- Factores sociales, tal es el caso de la falta de conciencia tributaria tanto individual como colectiva, así como falta de confianza hacia el sistema de administración y al manejo de recursos por parte del Estado y,⁵⁹

⁵⁸ Cfr. Callosa, A., (25 de junio de 2019). *¿Cuáles son las causas de la evasión tributaria?*

<https://www.ciat.org/cuales-son-las-causas-de-la-evasion-tributaria/>

⁵⁹ Cfr. Del Valle Santander, E., (2010). *Factores de la Evasión Fiscal*.
<https://revistaelectronica.unlar.edu.ar/index.php/oikonomos/article/download/39/39>

- Factores culturales, entre ellos una falta de cultura respecto al pago de impuestos, lo cual se puede ver reflejado en el comercio informal, donde existe poca disposición al pago voluntario de las contribuciones.⁶⁰

Por otro lado, en lo que respecta a la elusión fiscal, esta se puede producir de manera interna o externa, en lo que respecta a la primera, se produce al interior del país cuando se elude la aplicación de la norma tributaria, en este caso, se eluden las disposiciones fiscales dentro de la legislación mexicana, lo cual se logra por medio de lagunas o vacíos legales en la legislación y con ello se consigue un nivel de tributación más bajo, por otro lado, la elusión externa se produce fuera del país, cuando los contribuyentes buscan la aplicación de una norma perteneciente a un ordenamiento jurídico distinto al suyo, en esta figura de elusión internacional lo que elude no es una norma particular del ordenamiento, sino el ordenamiento nacional como un todo.

Esta forma de elusión externa o internacional se presenta generalmente cuando las personas ya sea físicas o morales, establecen directamente su domicilio fiscal en el ordenamiento jurídico que le dará los mejores beneficios.

Entre las distintas formas o métodos de elusión fiscal están los siguientes:

- País de residencia, como se mencionó en el párrafo anterior, el método más común consiste en el cambio de residencia, en el caso de personas morales, estas establecen su sede de administración o una empresa filial en el territorio que les ofrezca mejores beneficios fiscales;
- Entidad legal separada, mediante esta forma, se constituye una persona moral (generalmente una sociedad) en otra jurisdicción (que ofrezca mejores beneficios) y la persona que busca eludir sus obligaciones fiscales trasladará sus propiedades e ingresos a esta entidad recién creada, con la finalidad de que las ganancias se generen directamente a nombre de esta última y por tanto, la entidad tribute a un tipo impositivo más bajo;

⁶⁰ Cfr. Borinsky, M., (17 de febrero de 2019). *Las razones de la evasión fiscal*. <https://www.infobae.com/america/opinion/2019/02/17/las-razones-de-la-evasion-fiscal/>

- Imprecisión legal, esta forma se refiere a los conceptos tributarios que no son claros y no son definidos con precisión, por lo cual son aprovechados por los contribuyentes;
- Manipulación de los precios de transferencia, esta se produce cuando existen partes relacionadas que comercian entre sí, utilizando precios artificiales sobre productos, es decir, precios que no utilizarían partes no relacionadas tratándose del mismo bien o servicio, mediante la manipulación de precios se puede minimizar los impuestos que deben ser pagados.⁶¹

4. ¿Por qué se relacionan con los paraísos fiscales?

Al inicio de esta investigación se hizo referencia a los paraísos fiscales como un medio a través del cual los contribuyentes pueden obtener ventajas fiscales de un sistema tributario distinto al suyo, sin embargo, el poder acceder a estas ventajas implica una serie de acciones, entre ellas transferir los ingresos o la riqueza del contribuyente de un ordenamiento jurídico a otro para gozar de estos beneficios, lo cual se logra mediante la elusión y/o evasión fiscal.

No hay una decisión unánime en cuanto a si los paraísos fiscales son una forma de evasión fiscal o por el contrario, deben ser considerados como elusión fiscal, lo cierto es que es una forma externa de disminuir o evitar el pago de impuestos, en virtud de que se emplea un sistema fiscal distinto al del residente para obtener beneficios que no podrían ser obtenidos en el país de origen.

Por un lado, ciertos autores afirman que los paraísos fiscales se consideran como elusión fiscal en virtud de que las empresas y los particulares se sujetan al ordenamiento jurídico de un territorio con baja regulación y con ello se disminuye el pago de impuestos en el país de origen pero en todo momento actúan de acuerdo a la normativa de ese territorio, pero por otro lado, otros autores los consideran como una forma de evasión fiscal ya que

⁶¹ Cfr. Pingblog.es, (13 de diciembre de 2017). *Las 5 principales formas de elusión fiscal*. <http://www.pingblog.es/las-5-principales-formas-de-elusion-fiscal/>

se declaran menos ingresos de los reales en el país de origen y se ocultan los ingresos restantes en paraísos fiscales para evitar el pago total de impuestos al que deberían estar obligados en el país de residencia.

Ahora bien, durante el desarrollo de la investigación se ha referido a la opacidad de los sistemas financieros y la falta de transparencia fiscal como las principales características de los paraísos fiscales, lo cual es un factor clave tanto en la evasión como en la elusión fiscal, ya que esta opacidad y falta de transparencia es lo que permitirá ocultar la identidad de las personas que están haciendo uso de paraísos fiscales para disminuir sus obligaciones tributarias, lo que al mismo tiempo dificulta el control de los gobiernos al no poder identificar a los contribuyentes que están haciendo uso de estos medios.

La pregunta central de esta investigación surge en cuanto a si los paraísos fiscales deben ser considerados como una forma de evasión o elusión fiscal, la relevancia recae en determinar la naturaleza de los paraísos fiscales, la cual permitirá dar un correcto tratamiento fiscal que permita disminuir su impacto, por tanto, como una primera aproximación es posible afirmar que el empleo de paraísos fiscales constituye simultáneamente una forma de evasión y elusión fiscal. Inicialmente se considera que emplear paraísos fiscales se concreta por medio de una acción, lo cual es erróneo, en virtud de que se requieren al menos dos conductas para que el contribuyente pueda obtener beneficios fiscales en una zona de baja tributación (paraíso fiscal), primero, se requiere que el contribuyente traslade una parte o la totalidad de sus ingresos a dicha zona de baja tributación, con una doble intención, tanto dejar de pagar impuestos en su país de origen, como pagar un impuesto disminuido en la zona de baja tributación, por lo cual, con esta primera conducta se produce la evasión fiscal en el país de origen, en este caso, México, ya que realizas la conducta que la norma identifica como “defraudación fiscal”, pero, posteriormente, al trasladar el dinero a dicho paraíso fiscal, el contribuyente deberá someterse a la legislación fiscal de ese territorio y colocarse en el supuesto que le indica la norma para poder obtener dicho beneficio fiscal, por tanto, aquí se produce una segunda conducta, y esta conducta es lo que genera elusión fiscal dentro del país de baja tributación, por tanto, el contribuyente tiene dos conductas distintas en dos

ordenamientos jurídicos diferentes, entender esta pluralidad de conductas permite entender la simultaneidad de las figuras.

C. Contribuciones

1. Concepto y generalidades

El Estado como un ente abstracto tiene diversas finalidades, entre ellas, lograr su crecimiento y desarrollo económico, no obstante, para sus distintos fines requiere de recursos, ya que estos le permitirán realizar sus funciones y solventar los gastos generados por llevar a cabo dichas funciones.

Lo anterior se regula por medio de las finanzas públicas, en virtud de que esta disciplina se encarga de regular los ingresos y gastos públicos, así como el endeudamiento del Estado. Ahora bien, los ingresos públicos es la forma mediante la cual el Estado puede captar los recursos financieros necesarios para cubrir los gastos de la Federación.

La clasificación clásica respecto a los tipos ingresos atiende a la periodicidad en la cual se perciben los mismos, que de acuerdo con el Sistema de Información Legislativa, se divide de la siguiente forma:

- Ingresos ordinarios, los cuales son recaudados de forma regular durante año con año mediante el ejercicio fiscal;
- Ingresos extraordinarios, que, por el contrario, son recursos que no se obtienen de forma regular por el Estado, sino son excepcionales, entre ellos se encuentra la enajenación de bienes nacionales, la contratación de empréstitos o la emisión de moneda a cargo del Banco de México.⁶²

Por otro lado, existe otra forma de clasificar a los ingresos que atiende a la fuente de captación, autores como Córdoba Padilla hacen esta distinción de la siguiente forma:

⁶² Sistemas de Información Legislativa, (s.f.). Ley de Ingresos, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=146>

- Ingresos Financieros, aquellos que se generan por la propia actividad del Estado o fuentes externas;
- Ingresos tributarios, aquellos provenientes de aportes económicos de los ciudadanos o particulares, quienes aportan al Estado parte de sus ingresos, bienes y patrimonio.⁶³

Ahora bien, los ingresos tributarios se conocen como contribuciones, estas se producen como resultado de las imposiciones fiscales a cargo del Estado, quien tiene la potestad tributaria para establecer cargas a los particulares, potestad que tiene su origen en la propia Constitución, por lo cual, el Estado puede gravar diversas actividades, entre ellas, el consumo, los ingresos, las propiedades, así como la compra y venta de bienes y servicios, no obstante, el modo en el cual los ciudadanos deberán pagar sus respectivos tributos debe estar regulado dentro del propio ordenamiento normativo. Los contribuyentes no son los únicos que se someten a las disposiciones normativas, sino también lo hace el propio Estado, lo cual permite evitar arbitrariedades, las disposiciones fiscales deben establecer la forma y el modo en el cual los ciudadanos deberán de cumplir con sus obligaciones tributarias, por lo cual, se crea una relación jurídico-tributaria, entre el Estado, que establece contribuciones y los particulares que están obligados al pago de dichos tributos.

Por consiguiente, después de haber hecho una introducción a las contribuciones y conocer por qué se producen, resulta necesario entender qué son.

Dino Jarach define al tributo como una “*prestación pecuniaria coactiva de un sujeto (contribuyente) al Estado u otra entidad pública que tenga derecho a ingresarlo*”⁶⁴, para este autor los tributos son el objeto de una relación que tiene su fuente en la ley, por medio de la cual el Estado, en su calidad de acreedor del tributo tiene el derecho de exigir del contribuyente el cumplimiento de dicha prestación pecuniaria.

⁶³ Córdoba Padilla, M., (2014). *Finanzas Públicas: Soporte para el desarrollo del Estado*. Bogotá: Ecoe Ediciones, p. 87.

⁶⁴ Jarach, D., (1996). *El Hecho Imponible. Teoría General del Derecho Tributario Sustantivo*. Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot, p. 11.

Pedro Colao se refiere a los tributos como los *“ingresos públicos consistentes en prestaciones pecuniarias que exige una Administración pública como consecuencia de la realización del presupuesto de hecho al que la ley vincula la obligación de contribuir, con el fin primordial de obtener ingresos para el sostenimiento de los gastos públicos”*.⁶⁵

De acuerdo con el Glosario de términos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas las contribuciones son las *“obligaciones monetarias impuestas, con fundamento en la Ley y las disposiciones aplicables, a los ciudadanos en su carácter de contribuyentes o sujetos pasivos obligados, para financiar las cargas y gastos públicos en que incurre el Estado, para cumplir con sus funciones inherentes”*.⁶⁶

Las contribuciones están previstas en el Código Fiscal de la Federación, que de acuerdo con su clasificación, se dividen en cuatro apartados:

- Impuestos
- Aportaciones de seguridad social
- Contribuciones de mejoras
- Derechos⁶⁷

Ahora bien, las contribuciones tienen elementos esenciales que son los que nos permiten identificar cuánto, cuándo y quién debe pagar, además de ello, permite determinar el alcance de las obligaciones fiscales, para ello, los elementos de las contribuciones son los siguientes:

- Sujeto, dentro de la relación tributaria existen dos partes, por un lado está el sujeto activo, que es el Estado representado por un ente de gobierno, ya sean las entidades federativas, estatales o municipales, que serán las encargadas de recibir las contribuciones y por otro lado, el contribuyente, aquella persona física o moral obligada al pago de contribuciones;

⁶⁵ Colao Marín, P., (2015). *Derecho Tributario. Parte general*. Universidad Politécnica de Cartagena: Ediciones Crai, p. 14.

⁶⁶ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (2018). *Glosario de Términos más usuales en materia de Ingreso, Gasto y Deuda Pública*. [Archivo PDF]. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf>

⁶⁷ Artículo 2º, *Código Fiscal de la Federación*. (Última reforma: 08 de diciembre de 2020).

- Objeto, entendida como la actividad, materia o acto que se grava, es decir, sobre lo cual recae la obligación;
- Base gravable, monto o cantidad sobre la cual se calcularán los impuestos, se mide por medio de una tasa, tarifa o cuota;
- Tasa o tarifa, doctrinalmente se hace la diferencia entre tasas, cuotas y tarifas, las tasas se refieren al porcentaje que se aplica a la base gravable para determinar el impuesto, las cuotas son cantidades absolutas, mientras que las tarifas son el agrupamiento de tasas o cuotas de un impuesto;
- Época de pago, fecha en la cual deberá realizarse el pago de la contribución.⁶⁸

Finalmente, es necesario señalar que las contribuciones comprenden tres momentos: causación, determinación y pago.

Respecto a la causación, en el Código Fiscal se señala que *“las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran”*⁶⁹, de aquí surgen dos figuras, el hecho imponible y el hecho generador, que retomando nuevamente las ideas de Dino Jarach, el primero se refiere al supuesto que contempla la norma para configurar cada tributo, cuya realización genera la obligación fiscal, mientras que el segundo es propiamente la realización de la conducta señalada en la norma, es decir, la realización del hecho generador es lo que produce la relación jurídico-tributaria.

Posteriormente, una vez que se produce el hecho generador, es necesario determinar el monto de la contribución a pagar, para ello, el tercer párrafo del artículo ya indicado anteriormente señala que *“corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario. Si las autoridades fiscales debe hacer la determinación, los contribuyentes les proporcionarán la información necesaria [...]”*⁷⁰, es decir, en nuestro sistema fiscal partimos de un supuesto

⁶⁸ Cfr. PRODECON, (s.f.). *Lo que todo contribuyente debe saber. [Archivo PDF]* http://www.prodecon.gob.mx/Documentos/compilado_12numeros.pdf

⁶⁹ Artículo 6º, *Código Fiscal de la Federación*. (Última reforma: 08 de diciembre de 2020).

⁷⁰ *Ídem*.

de autodeterminación de las contribuciones a cargo del propio contribuyente, sin embargo, cuando el contribuyente no determina sus contribuciones o existen errores en la autodeterminación, la autoridad fiscal puede llevar a cabo dicha función.

Por último, al haber realizado la determinación de las contribuciones, estas deberán ser pagadas y liquidadas en la época de pago que señale la legislación fiscal para cada contribución.

2. Fundamento constitucional de las contribuciones

La contribución es una obligación que tiene su origen en la Constitución Política de nuestro país, específicamente en el artículo 31 fracción IV que establece como obligación de los mexicanos *“contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”*.⁷¹

Del precepto anterior se desprenden principios constitucionales en materia fiscal que sirven como garantía para los contribuyentes: el principio de legalidad tributaria y el principio de proporcionalidad y equidad, la relevancia de ambos recae en que no son simples principios tributarios, sino que son principios constitucionales y al tener dicho rango ninguna disposición normativa puede contradecirlos, por lo cual, se convierten en los ejes rectores que deben seguir las contribuciones.

Retomando las ideas de Sonia Venegas, el principio de legalidad tributaria exige que las contribuciones estén previstas en ley, ya que esto evitará cualquier tipo de arbitrariedad por parte de las autoridades, por tanto, se crea la obligación a cargo del legislador de precisar por medio de las disposiciones fiscales la forma y la manera en la cual se deberán pagar las contribuciones, ya que esto dará certeza al contribuyente. Del principio de legalidad tributaria se desprende que no pueden ser las autoridades administrativas quienes determinen las contribuciones, sino debe ser el legislador por medio del

⁷¹ Artículo 31, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (Última reforma: 08 de mayo de 2020).

respectivo procedimiento de creación de leyes previsto en la Constitución, lo cual dará la seguridad jurídica a los contribuyentes respecto a la forma en la que deben cumplir con sus obligaciones.⁷²

Ahora bien, la potestad tributaria del legislador para establecer contribuciones a nivel Federal tiene su fundamento en el artículo 73 fracciones VII y XXIX de la Constitución. Por tanto, del principio de legalidad en materia fiscal se desprenden dos finalidades, por un lado, busca que la ley sea precisa y que en esta se señalen todos los elementos esenciales de las contribuciones y por otro lado, que el ciudadano tenga certidumbre y certeza jurídica respecto a las cargas económicas a las cuales está sujeto.

2.1 Principio de proporcionalidad y equidad

En virtud de la relación que mantiene este principio con los paraísos fiscales resulta necesario mencionarlo en un apartado diferente. Como su nombre lo indica, dentro del principio se abordan dos conceptos, la proporcionalidad y la equidad.

La proporcionalidad tributaria se basa en que los ciudadanos deben aportar al gasto público de acuerdo con sus capacidades, para determinar la forma en la que deben aportar se emplean dos figuras, la capacidad económica y la capacidad contributiva, la primera se refiere a la posibilidad de gasto que tiene una persona para solventar sus necesidades, ya que esto permite conocer la riqueza del ciudadano, mientras que la segunda se refiere a la posibilidad real de pagar contribuciones una vez satisfechas las necesidades mínimas básicas del ciudadano, es decir, la capacidad contributiva es el criterio que permite determinar en qué porcentaje es capaz de contribuir el ciudadano sin privar la satisfacción de necesidades mínimas vitales que le permitan tener una vida digna, ahora bien, la capacidad contributiva necesariamente está condicionada y surge en virtud de la capacidad económica, un ciudadano puede tener la capacidad económica

⁷² Cfr. Venegas Álvarez, S., (2016). *Derecho fiscal. Parte general e impuestos federales*. Ciudad de México: Editorial Oxford, p.42.

de solventar sus propios gastos pero no la capacidad contributiva de aportar al gasto público.⁷³

La proporcionalidad se puede ver materializada por medio de las tarifas progresivas, ya que estas se refieren a que aquellos contribuyentes que tengan recursos o ingresos superiores, deban pagar un impuesto más alto en comparación con los contribuyentes de menores recursos.

No obstante, hay que tomar en cuenta que la capacidad contributiva no se puede apreciar de la misma forma en los distintos tipos de contribuciones, por un lado, se manifiesta de forma directa sobre contribuciones que gravan el patrimonio o los ingresos del contribuyente, tal es el caso del ISR, pero por otro lado, es indirecta en contribuciones que gravan el consumo, por ejemplo, tratándose del IVA, donde el gravamen se impone en virtud del producto, por lo cual, es preciso analizar en primer término la naturaleza del tributo para poder saber cómo se mide la capacidad contributiva.

Por consiguiente, la equidad tributaria, de acuerdo con la doctrina se refiere a “tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”, es decir, que todos los ciudadanos que se coloquen en el mismo supuesto jurídico, deben de contribuir en los mismos términos.

Pero, ¿por qué equidad y no igualdad? Si las contribuciones fueran iguales para todos los ciudadanos sin importar la situación jurídica o de hecho en la que se encuentren no sería justo, no se atendería a la capacidad económica de los contribuyentes y por tanto, tampoco sería proporcional, por lo cual, la equidad permite que la distribución de la carga tributaria sea justa.

El punto de análisis de este trabajo recae en que el empleo de paraísos fiscales como un medio de evasión fiscal rompe el principio de equidad y proporcionalidad de las contribuciones, en virtud de que las personas con mayor capacidad contributiva deciden trasladar su riqueza a territorios de baja tributación que les permiten disminuir el monto del impuesto a pagar, por lo que en el país de origen de esas personas la carga

⁷³ Cfr. Vázquez Pérez, G., (s.f.). *Principios de la contribución y alcances del control de la convencionalistas en materia fiscal*. [Archivo PDF]
[.https://www.senado.gob.mx/comisiones/hacienda/docs/Magistrado_TFJFA/GCVP_Ensayo.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/hacienda/docs/Magistrado_TFJFA/GCVP_Ensayo.pdf)

contributiva se concentra en aquellos contribuyentes de menores ingresos que no tienen acceso al empleo de paraísos fiscales, y en virtud de ello, la presión fiscal se soporta principalmente en los pequeños contribuyentes.

En adición a lo anterior, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) menciona específicamente respecto a la evasión fiscal que esta *“afecta a la equidad horizontal, puesto que los evasores terminan pagando menos impuestos que los contribuyentes con igual capacidad de pago que deciden cumplir sus obligaciones tributarias, la evasión también puede reducir la equidad vertical, sobre todo en los impuestos progresivos a la renta, pues mientras más elevadas sean las tasas impositivas, mayor será el estímulo para eludir el pago de impuestos”*.⁷⁴

En virtud de lo anterior, un punto de reflexión recae en que la labor gubernamental no sólo debería limitarse a establecer contribuciones que cumplan con los principios de proporcionalidad y equidad, sino que además, es necesario implementar medidas de acción para verificar que efectivamente todos los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales en la forma que deben, ya que esto permitirá ver materializados dichos principios.

3. Impuestos

Retomando el primer punto de este apartado, los impuestos forman parte de la clasificación de contribuciones establecida en el Código Fiscal de la Federación, los cuales son definidos por el mismo ordenamiento como *“contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las demás contribuciones”*.⁷⁵

⁷⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (2010). *Evasión y equidad en América Latina*. [Archivo PDF].

https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/38375/Evasi%C3%B3n_y_equidad_final_02-02-2010.pdf

⁷⁵ Artículo 2º, *Código Fiscal de la Federación*. (Última reforma: 08 de diciembre de 2020).

Los términos “impuesto” y “contribución” muchas veces se emplean como sinónimos, lo cual es erróneo, en virtud de que la contribución atiende al género, mientras que el impuesto se refiere a la especie, un impuesto necesariamente es una contribución, pero no toda contribución es un impuesto, por lo cual, la naturaleza jurídica de un impuesto siempre será ser una contribución.

No obstante, la definición de impuesto señalada en el CFF no es muy precisa, por ello, es necesario entender con exactitud qué es un impuesto.

De acuerdo con Sonia Venegas, los impuestos *“son las contribuciones que gravan cualquier manifestación de capacidad económica absoluta tomando como base cualquier magnitud de riqueza gravada que sirva para medir la capacidad económica relativa”*.⁷⁶

Dentro de los impuestos existen diversas clasificaciones, entre ellas, atendiendo a si el objeto del impuesto es una cosa o una persona, si gravan directamente a quien absorbe el costo del tributo o hay un intermediario entre este y la administración tributaria, si son en razón de la actividad o cosa gravada, o si tienen fines fiscales o extra fiscales, no obstante, estas clasificaciones no son excluyentes, esto quiere decir que un mismo impuesto puede pertenecer a diversas clasificaciones.

Para los fines de la presente investigación, únicamente se hará referencia a la clasificación que divide a los impuestos en directos e indirectos. Dentro de esta clasificación, los impuestos directos se identifican como aquellos que gravan el ingreso, la riqueza, el capital o el patrimonio, afectando de forma directa al contribuyente, por lo cual, no es posible la traslación del impuesto, a esta clasificación pertenece el ISR, por otro lado, los impuestos indirectos son aquellos que gravan la producción y el consumo, estos permiten ser trasladados, esto es, no gravan de manera directa a quien absorbe el costo del tributo, sino que existe un intermediario entre el contribuyente y la

⁷⁶ Venegas Álvarez, S., *Op cit*, p. 86.

administración tributaria, pero quien paga el impuesto es el consumidor final, a esta categoría pertenecen el IVA y IEPS.⁷⁷

Tratándose de los impuestos directos, la capacidad contributiva se impone en virtud de la capacidad económica del contribuyente, lo cual no sucede con los impuestos indirectos, ya que estos no toman en cuenta las características personales del contribuyente, sino que la capacidad contributiva se determina en virtud de una circunstancia indirecta, como lo es el consumo o el precio de un bien o servicio adquirido. Finalmente, la importancia de los impuestos surge en virtud de que son la principal fuente de ingresos que tiene el Estado, tal es el caso, que de acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), para el ejercicio fiscal 2020 el estimado total de ingresos asciende a la cantidad de 6,107,732.4 millones de pesos, dentro de los cuales los impuestos equivalen a 3,505,822.4 millones de pesos, es decir, el 57.4% del estimado total de ingresos.⁷⁸

Ahora bien, siguiendo con los datos aportados por la LIF, el impuesto del que más ingresos se obtienen es el ISR (1,852,852.3 millones de pesos), seguido del IVA (1,007,546 millones de pesos) y IEPS (515,733.5 millones de pesos).⁷⁹

3.1 Impuesto Sobre la Renta

Si bien es cierto, en el párrafo anterior se señaló que tanto ISR, IVA y IEPS son los impuestos que más ingresos recaudan, la presente investigación únicamente toma como punto de análisis al ISR, en virtud de la naturaleza que tiene el impuesto lo cual permite que se genere un estrecho vínculo con los paraísos fiscales, pero antes de abordar dicha relación, primero se requiere explicar qué es el ISR y cuáles son sus características, todo esto, para poder entender por qué se produce su relación con el fenómeno de estudio.

⁷⁷ Cfr. PRODECON, (s.f.). *Lo que todo contribuyente debe saber*. <http://www.prodecon.gob.mx/Documentos/Cultura%20Contributiva/publicaciones/sistema-impuestos-M%C3%A9xico/mobile/index.html#p=1>

⁷⁸ Cfr. Artículo 1o, *Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 2020*. (Ley Abrogada a partir del 01 de enero de 2021).

⁷⁹ Cfr. *Ídem*.

La Auditoría Superior de la Federación define al ISR como la “*contribución que grava las ganancias de capital de los ciudadanos o extranjeros que residen legalmente en México; entre ellas: las agencias o sucursales, incluidas las empresas extranjeras y residentes extranjeros con fuentes de ingresos ubicados en México*”.⁸⁰

Por otro lado, el glosario de términos del SAT se refiere al ISR como la “*contribución que se causa por la percepción de ingresos de las personas físicas o morales que la Ley del Impuesto Sobre la Renta considera como sujetas*”.⁸¹

Entre las características de este impuesto se encuentra que, es un impuesto directo, es decir, que grava de forma directa los ingresos o la riqueza del contribuyente, es un impuesto federal, en virtud de que su recaudación está a cargo de la Federación y no de las Entidades Federativas o los Municipios, es un impuesto personal, ya que el gravamen se impone en virtud de la capacidad económica del contribuyente.

Si bien, el término “ingreso” no está definido dentro de la Ley del impuesto sobre la renta (LISR), la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que “ingreso” debe entenderse como “*cualquier cantidad que modifique positivamente el haber patrimonial de una persona*”, salvo que la legislación lo exceptúe expresamente.⁸²

Al igual que las demás impuestos, el ISR cuenta con los mismos elementos esenciales de las contribuciones, que se componen de la siguiente forma:

- A. Sujetos. De acuerdo con la LISR están obligados al pago del ISR las personas físicas y morales en los siguientes supuestos:
 1. Los residentes en México, respecto de todos sus ingresos, cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.

⁸⁰ Auditoría Superior de la Federación, (2016). Introducción al Sistema Fiscal Mexicano. [Archivo PDF]. https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/2_Introduccion_al_Sistema_Fiscal_Mexicano.pdf

⁸¹ Sistema de Administración Tributaria, (s.f.). Glosario. Informe tributario y de gestión. [Archivo PDF]. http://www2.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/itg2014t2/glosario.pdf

⁸² Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Primera Sala, Tomo XXV, Enero de 2007. Tesis: 1ª. CLXXXIX/2006. “Renta. Qué debe entenderse por ‘Ingreso’ para efectos del título II de la Ley del impuesto relativo”.

2. Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente⁸³ en México, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento.
 3. Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente en el país, o cuando teniéndolo, dichos ingresos no sean atribuibles a este;
- B. Objeto. El ISR grava los ingresos que reciben las personas, no tratándose únicamente de ingresos en efectivo, sino también ingresos en bienes, servicios o créditos;
- C. Base. La base del ISR no se compone sólo de los ingresos que recibe la persona, sino requiere del empleo de una fórmula de acuerdo al régimen fiscal⁸⁴ en el que se encuentre la persona. Generalmente a los ingresos percibidos se le restan las deducciones autorizadas de acuerdo al tipo de régimen del que se trate;
- D. Tasa/tarifa. Tratándose del ISR se hace una distinción, ya que para personas morales se aplica una tasa fija del 30%, mientras que para personas físicas existe una tarifa progresiva, que se determina conforme la base gravable, pudiéndose aplicar una tarifa mínima del 1.92% y máxima del 35%;
- E. Época de pago. El ISR es un impuesto que se paga de forma anual, al concluir el ejercicio fiscal⁸⁵ del año del que se trate, las personas tanto físicas como morales tienen cierto periodo de tiempo posterior a que concluyó el ejercicio fiscal, para realizar su declaración anual en virtud de la cual determinarán su propio impuesto a pagar, tratándose de personas morales, estas tienen como límite para el pago del impuesto a más tardar en marzo del año siguiente al ejercicio fiscal que se debe reportar, mientras que las personas físicas tienen como límite el mes de abril. No obstante, tanto personas físicas como morales deben realizar pagos

⁸³ Aquél lugar de negocios en el que se desarrollen, parcial o totalmente, actividades empresariales o se presten servicios personales independientes (Artículo 2º, Ley del impuesto sobre la renta).

⁸⁴ Conjunto de derechos y obligaciones que surgen del desarrollo de una determinada actividad económica. [Runa, (09 de noviembre de 2019). *Régimen Fiscal: Tipos de regímenes y obligaciones fiscales*. <https://runahr.com/recursos/aspectos-legales/regimen-fiscal/>]

⁸⁵ El ejercicio fiscal es un periodo de tiempo que comprende del 01 de enero al 31 de diciembre.

provisionales del ISR a más tardar el día 17 del mes siguiente al periodo que se debe pagar.⁸⁶

El fundamento constitucional de las contribuciones señala como sujetos de la obligación de pagar las mismas a los *mexicanos*, no obstante, tratándose del ISR no se toma en cuenta la nacionalidad como supuesto para que se genere la obligación de pago, sino que tanto mexicanos como extranjeros pueden ser sujetos del pago del ISR bajo alguno de los siguientes criterios de vinculación: residencia, fuente de riqueza o establecimiento permanente en territorio nacional.

De acuerdo con Sonia Venegas, la residencia supone una vinculación jurídica con el Estado que otorga a la persona un estatuto personal en materia fiscal.⁸⁷

Este criterio atiende a que los sujetos que tengan su residencia en territorio nacional están obligados al pago del impuesto, respecto de todos los ingresos que generen, sin importar que dichos ingresos tengan su origen en un lugar distinto del territorio nacional.

En el Código Fiscal de la Federación se establecen los supuestos para determinar quiénes se consideran residentes en México de acuerdo con lo siguiente:

A. Persona física:	1. Si tiene casa habitación en México; 2. Si teniendo casa habitación tanto en México como en otro país, tiene su centro de intereses vitales en territorio nacional ⁸⁸ 3. Si son funcionarios del Estado o trabajadores del mismo y tienen nacionalidad mexicana.
B. Persona moral:	1. Si establecieron en México la administración principal del negocio o su sede de dirección efectiva.

Tabla de elaboración propia.⁸⁹

⁸⁶ Cfr. PRODECON, (s.f.). *Lo que todo contribuyente debe saber*. <http://www.prodecon.gob.mx/Documentos/Cultura%20Contributiva/publicaciones/sistema-impuestos-M%C3%A9xico/mobile/index.html#p=1>

⁸⁷ Venegas Álvarez, S., *Op cit*, p. 18.

⁸⁸ Se determina que tiene el centro de intereses vitales en México cuando:

A. Más del 50% de los ingresos totales obtenidos en el año calendario tienen fuente de riqueza en México o;

B. El centro principal de sus actividades profesionales se encuentre dentro de territorio nacional.

⁸⁹ Datos obtenidos del Artículo 9, *Código Fiscal de la Federación*. (Última reforma: 08 de diciembre de 2020).

No obstante, salvo prueba en contrario, se presume que las personas físicas de nacionalidad mexicana, son residentes en territorio nacional.

Por tanto, cuando una persona del extranjero, ya sea física o moral se coloque bajo alguno de los supuestos anteriores, se entiende que tiene su residencia en México y por ello, está obligada al pago del ISR respecto de la totalidad de sus ingresos.

Por otro lado, el establecimiento permanente (EP) es el segundo criterio de vinculación para que se genere la obligación de pagar el ISR, en el apartado anterior se refirió genéricamente al establecimiento permanente como un lugar de negocios, pero, existen dos supuestos bajo los cuales se configura un EP en México, ya sea que en dicho lugar se desarrollen actividades empresariales o, se presten servicios profesionales de forma independiente, ya sea de forma total o parcial en cualquiera de los dos, no obstante, lo anterior se explica de forma general, pero la LISR es bastante precisa al señalar los supuestos, los requisitos y las condiciones bajo las cuales se considera constituido un establecimiento permanente.

En la LISR se hace referencia a los lugares que deben ser identificados como un EP, entre ellos: las sucursales, agencias, oficinas, fábricas, talleres, instalaciones, minas, canteras o cualquier lugar de exploración, extracción o explotación de recursos naturales. El establecimiento permanente necesariamente es atribuido a un residente en el extranjero, el cual puede tener una empresa en México, o tener agentes que realizan actividades a su nombre, por ello, los ingresos que se generen y sean atribuibles al establecimiento permanente son sujetos al pago de impuestos, por tanto, de lo anterior debe entenderse que cuando se configura el EP, la autoridad fiscal tiene potestad para gravar los ingresos que sean atribuibles a dicho establecimiento.⁹⁰

Finalmente, el último criterio de vinculación que la LISR establece es el referente a la fuente de riqueza. El SAT se refiere a esta como el *“lugar en el que se originan o se generan los ingresos”*⁹¹, lo anterior es importante en virtud de que identificar el lugar

⁹⁰ Cfr. Artículo 2º, *Ley del Impuesto Sobre la Renta*. (Última reforma: 08 de diciembre de 2020).

⁹¹ Sistema de Administración Tributaria, (2017). *Fuente de riqueza*. Disponible en: http://www.sat.gob.mx/english/Paginas/fuente_de_riqueza.aspx

donde se encuentra la fuente de riqueza permite determinar si se debe o no pagar el impuesto correspondiente.

Al igual que el criterio anterior, este criterio también es aplicable para residentes extranjeros, pero a diferencia del establecimiento permanente, en este criterio, los ingresos que sean generados en México, aún cuando no sean atribuibles a un EP, causarán el pago del impuesto.

Por tanto, de lo anterior es necesario entender que tratándose del ISR, la sujeción al pago del impuesto queda determinada por los criterios de vinculación, que implican que las personas ya sea físicas o morales queden sujetos a la potestad tributaria del Estado, ya no por cuestiones de nacionalidad, sino por su residencia o porqué la fuente de origen de estos ingresos tenga lugar en territorio o bajo la soberanía del Estado mexicano.

3.2 Impuesto Sobre la Renta y su relación con los paraísos fiscales

El acercamiento que se ha dado a los impuestos y propiamente al ISR permite entender de manera más sencilla la relación que este impuesto tiene con los paraísos fiscales.

Se debe tener en cuenta que el ISR es un impuesto directo, que se impone en virtud de la capacidad económica del sujeto, es un impuesto personal, que toma en cuenta las condiciones del sujeto, a diferencia de los impuestos reales, que se configuran con independencia de las cualidades del sujeto y este impuesto recae sobre cualquier manifestación general de riqueza del contribuyente, esto es, cualquier modificación positiva del patrimonio. Ahora bien, al ser un impuesto que se determina por la capacidad económica del contribuyente, entre mayor sea la riqueza, mayor será el impuesto a pagar.

Por otro lado, en los paraísos fiscales generalmente la administración tributaria emplea un control efectivo sobre los impuestos indirectos, esto es, sobre los impuestos que gravan la producción, el consumo y las ventas, sin que haya un control estricto sobre las entradas y salidas de capital, por lo cual los impuestos al ingreso suelen ser muy bajos o nulos, o en otro supuesto, existe un tratamiento fiscal distinto para los residentes y los

extranjeros en los paraísos fiscales, siendo más favorable dicho trato para estos últimos, quienes reciben mayores beneficios.

Por lo cual, las condiciones que ofrecen los paraísos fiscales respecto al pago de impuestos resultan atractivas para los residentes de otros países, quienes prefieren trasladar su riqueza a estos territorios para no continuar pagando un elevado monto de impuestos en su país de origen, además de que la opacidad en el sistema bancario y la ausencia de transparencia fiscal como características que identifican a los paraísos fiscales son elementos que disminuyen el riesgo de que el contribuyente sea identificado en su país de origen como un evasor de impuestos.

Con ello, se justifica que las características del ISR a diferencia de los demás impuestos permitan que sea el tributo que en mayor medida se evade, que al ser un impuesto que necesariamente deba ser determinado por el propio contribuyente se preste para que el contribuyente emplee diversos medios para omitir su pago, que las distintas causas que originan la evasión fiscal sean un factor clave para que este fenómeno se siga manifestando, además de que la relevancia que tiene el ISR dentro de los impuestos recaudados por el Estado hace ver la magnitud del problema que representa la evasión de impuestos.

Finalmente, para concluir este capítulo, se hacen las siguientes reflexiones:

Existen opiniones que consideran a los paraísos fiscales como una manifestación de la libertad de los mercados de capitales, donde los países son libres de imponer las políticas tributarias que atraigan en mayor medida la inversión extranjera, no obstante, los paraísos fiscales representan una forma de competencia desleal, que únicamente beneficia a aquellos que mayor riqueza poseen, por tanto, independiente de si sean denominados como paraísos fiscales o centros financieros offshore, este fenómeno constituye una práctica fiscal perjudicial.

Los paraísos fiscales son una forma de manifestación del capitalismo financiero, en virtud de que los más poderosos son los únicos que tienen acceso al empleo de estas figuras,

por lo cual, mientras estos continúan incrementando su riqueza, los contribuyentes de menores ingresos son los que continúan soportando toda la carga fiscal de un país.

Sin embargo, es preciso entender que el empleo de paraísos fiscales no es ilegal, lo incorrecto es no reportar el empleo de los mismos en el país de origen y dejar de pagar los impuestos correspondientes o emplearlos de una manera ventajosa, ya que esto es lo que configura la comisión de un delito.

CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO DE LOS PARAÍDOS FISCALES

A. Regulación normativa a nivel nacional

1. Régimen Fiscal Preferente (REFIPRE)

En varias legislaciones se utiliza el concepto de *régimen fiscal preferente, preferencial o privilegiado* para denominar a aquellas empresas que gozan de un sistema tributario con privilegios fiscales, antes de emplear el término “paraíso fiscal”, tal es el caso de la legislación mexicana.

Dentro de nuestra legislación, el término Régimen Fiscal Preferente (REFIPRE) se introdujo en la Ley del Impuesto sobre la Renta en el año de 2002, mediante una reforma a dicho ordenamiento. Actualmente, el REFIPRE está regulado en el Título VI el cual se denomina “De las Entidades Extranjeras Controladas sujetas a Regímenes Fiscales Preferentes y de las Empresas Multinacionales”.

Hasta antes de la reforma de 2002, tratándose de extranjeros, en la LISR había una dispersión en cuanto a las tasas de retención, ya que estas atendían al tipo de ingreso, al tipo de beneficiario efectivo o al país de residencia del extranjero del que se tratase, por lo cual en la exposición de motivos de dicha reforma, se plantea como una de las finalidades la de establecer una tasa general de retención para los extranjeros, que fuese aplicable para la mayoría de los ingresos percibidos por estos, dejando únicamente tasas de retención especiales para aquellos ingresos que por su naturaleza así lo requirieran.⁹²

Dentro de dicha exposición de motivos, el legislador se refiere a los territorios con regímenes fiscales preferentes como aquellos lugares que “*al no gravar de forma global los ingresos de las empresas o personas físicas o al hacerlo con tasas meramente simbólicas, se han convertido en centros de atracción de inversiones, cuyo único*

⁹² Cfr. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, (12 de noviembre 2002). *Exposición General de la Propuesta de la Nueva Hacienda Pública Distributiva.* <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2001/abr/Inis/ExpoM.html>

*propósito es evitar el pago del impuesto sobre la renta*⁹³, todo esto en virtud de que las empresas multinacionales llevaban a cabo una manipulación con los precios de las operaciones realizadas con sus subsidiarias ubicadas en REFIPREs y con ello la mayor parte de las utilidades quedaban situadas en dichos territorios, y consecuentemente se evitaba el pago del gravamen que debía realizarse en nuestro país.

Por tanto, en virtud de la problemática anterior, el legislador plantea la necesidad de establecer un tratamiento fiscal claro para los ingresos obtenidos por inversiones realizadas en territorios con regímenes fiscales preferentes, además de establecer obligaciones a cargo de empresas multinacionales en materia de precios de transferencia.

Es importante mencionar que dentro de la exposición de motivos el legislador refiere que las prácticas de evasión fiscal también se producen mediante inversiones en territorios que, a pesar de no estar contemplados en listas de jurisdicciones de baja imposición fiscal, otorgan beneficios fiscales similares a los previstos por estas.

Por lo cual, en virtud de lo anterior, surge el Título VI, como un título que incorpora disposiciones aplicables a jurisdicciones de baja imposición fiscal, con la finalidad de facilitar la aplicación de las disposiciones relativas a los ingresos provenientes de tales territorios y establecer criterios uniformes.

Si bien es cierto dichos regímenes están regulados en la LISR, no existe una definición explícita de lo que son, por lo tanto, resulta pertinente esclarecerlo antes de continuar con su regulación, dadas sus cualidades deben ser identificados como aquellos territorios que otorgan algún tipo de beneficio fiscal a diferencia de otros países, ya sean, tasas impositivas menores, reducciones a la base gravable o condiciones especiales para el pago de tributos.

⁹³ *Ídem.*

Por ello, para que un régimen pueda ser considerado como preferencial, este debe ofrecer alguna forma de privilegio fiscal, que puede manifestarse de distintas formas, la OCDE en su informe plantea que “*el régimen debe ser preferencial en comparación con los principios generales de la tributación de un país determinado, y no por la comparación con los principios aplicados en otros países*”.⁹⁴

En nuestro país, la legislación no califica a ningún territorio o jurisdicción como un régimen fiscal preferente, no establece una lista específica de países que tengan ese carácter, no obstante, sí establece los supuestos bajo los cuales se considera que un ingreso que haya sido obtenido por los contribuyentes por medio de entidades o figuras jurídicas extranjeras puede estar sujeto a un régimen fiscal preferente.

En virtud de que este segundo Capítulo se centra en el marco normativo de los paraísos fiscales, este apartado se enfocará en hacer un análisis del título VI de la LISR, ya que es el título que se encarga de regular esta figura.

De acuerdo con el artículo 176 de la LISR, se paga el impuesto sobre la renta conforme a lo dispuesto en el título VI, cuando los residentes en México o residentes en el extranjero con EP en nuestro país, generen ingresos que estén sujetos a regímenes fiscales preferentes, los cuales se obtengan a través de entidades extranjeras en las que participen los residentes, ya sea directa o indirectamente y en la proporción que les corresponda por su participación en ellas.⁹⁵

Los ingresos que se generen por las entidades extranjeras no se limitan únicamente a ingresos en efectivo, sino también están comprendidos los ingresos en bienes, servicios o en crédito, incluso si son determinados presuntamente por la autoridad fiscal cuando los ingresos no hayan sido distribuidos por las entidades extranjeras a los contribuyentes.

⁹⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (2016). *Combatir las prácticas fiscales perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y sustancia, Acción 5 - Informe final 2015*. Proyecto de la OCDE y del G-20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios. París: Ediciones OCDE. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267107-es>

⁹⁵ Cfr. Artículo 176, *Ley del Impuesto sobre la Renta*. (Última reforma: 08 de diciembre de 2020).

Pero, ¿bajo qué supuestos se considera que un ingreso está sujeto a un REFIPRE? La LISR señala dos posibilidades para ello; ya sea que los ingresos no estén gravados en el extranjero o, lo estén pero con un impuesto sobre la renta que sea inferior al 75% del impuesto sobre la renta que se causaría y pagaría en México.⁹⁶

Para poder determinar si los ingresos se encuentran sujetos a regímenes fiscales preferentes, se debe considerar la utilidad o pérdida fiscal que generen todas las operaciones realizadas por la entidad extranjera en el año calendario del que se trate.

Para poder realizar la determinación correspondiente, se debe considerar todo el ISR pagado por la entidad extranjera, sin importar que se pague en un país o jurisdicción distintos al de su residencia o a diferentes niveles de gobierno, es decir, sin importar que se paguen a nivel local, estatal o federal. No obstante, no se considera que un impuesto fue pagado, cuando el mismo se realizó mediante el acreditamiento de impuestos sobre la renta o estímulos fiscales.

Ahora bien, para que sean aplicables las disposiciones del Título al que hemos hecho referencia, se establece como requisito que el contribuyente ejerza el control efectivo sobre la entidad extranjera que esté sujeta a REFIPRE. Para lo cual, existe control efectivo sobre la entidad extranjera cuando se actualice alguno de los siguientes supuestos:

- A. Cuando la participación promedio diaria del contribuyente sobre la entidad extranjera le permita contar con más del 50% del total de derecho de voto en la entidad, le confiera derecho de veto en las decisiones sobre la misma o se requiera el voto favorable del contribuyente para la toma de dichas decisiones, o dicha participación sea superior al 50% del valor total de las acciones emitidas por la entidad;
- B. Cuando el contribuyente tenga derecho a más del 50% sobre los activos o utilidades de la entidad extranjera en caso de cualquier reducción de capital o

⁹⁶ Cfr. *Ídem*.

liquidación, con motivo de algún acuerdo o título valor distinto a los supuestos señalados en el punto anterior;

- C. En caso de que no se cumplan los porcentajes señalados en el punto A y B, cuando la suma de ambos porcentajes signifique que el contribuyente tenga más del 50% de los derechos referidos;
- D. Cuando el contribuyente y la entidad financiera consoliden sus estados financieros con base en las normas contables que les sean aplicables;
- E. Cuando el contribuyente tenga derecho, directa o indirectamente, a determinar unilateralmente los acuerdos de las asambleas o las decisiones de administración de la entidad extranjera, incluso por interpósita persona.⁹⁷

Adicionalmente, para determinar dicho control efectivo sobre la entidad extranjera, se deberán considerar todos los derechos que tenga el contribuyente y sus partes relacionadas⁹⁸ así como personas vinculadas⁹⁹, sin importar la residencia fiscal o lugar de constitución.

Tratándose de partes relacionadas y personas vinculadas que sean residentes en México o tengan un EP de residentes en el extranjero en territorio nacional, estarán obligadas a cumplir con las disposiciones señaladas en el capítulo I del Título VI aún cuando por sí mismas no ejerzan control efectivo sobre la entidad extranjera de la que se trate. Tratándose del contribuyente, se presume que este ejerce el control efectivo de las entidades extranjeras que generan los ingresos sujetos a regímenes fiscales preferentes.

⁹⁷ Cfr. *Ídem*.

⁹⁸ Se considera que dos o más personas son partes relacionadas, cuando una participa de manera directa o indirecta en la administración, control o capital de la otra, o cuando una persona o grupo de personas participe directa o indirectamente en la administración, control o capital de dichas personas.

Tratándose de un establecimiento permanente, se consideran partes relacionadas la casa matriz u otros establecimientos permanentes de la misma, así como las personas señaladas en el párrafo anterior y sus establecimientos permanentes.

Ibidem, Artículo 179.

⁹⁹ Existe vinculación entre personas bajo tres supuestos; 1) Si una de ellas ocupa cargos de dirección o de responsabilidad en una empresa de la otra, 2) Si están legalmente reconocidas como asociadas en negocios o, 3) Si se trata del cónyuge o la persona con quien viva en concubinato o sean familiares consanguíneos en línea recta ascendente o descendente, colaterales o por afinidad, hasta el cuarto grado.

Ibidem, Artículo 176.

Por otro lado, no se considerarán ingresos sujetos a REFIPREs los obtenidos a través de entidades extranjeras que realicen actividades empresariales¹⁰⁰, a menos que los ingresos pasivos representen más del 20% de la totalidad de los ingresos.¹⁰¹

Un punto importante a señalar consiste en la obligación que tienen los contribuyentes que tributan bajo el Título VI de presentar durante el mes de febrero de cada año, declaración informativa sobre los ingresos sujetos a Regímenes fiscales preferentes que hayan sido generados durante el ejercicio fiscal inmediato anterior, acompañando los estados de cuenta por depósitos, inversiones, ahorros o cualquier otro, o en su caso, la documentación que establezca el SAT mediante las respectivas reglas de carácter general.¹⁰²

En virtud de lo anterior, se considerará que el contribuyente no cumplió con la obligación de presentar la declaración informativa cuando esta no contenga la información relativa a la totalidad de los ingresos sujetos a Regímenes fiscales preferentes que el contribuyente haya generado y que correspondan al ejercicio fiscal inmediato anterior.

Nuevamente, se vuelve a referir que el Título VI de la LISR propiamente no califica a ningún país o jurisdicción como un Régimen fiscal preferente, ni establece una lista de países o jurisdicciones con dicho carácter, sino que únicamente señala los supuestos para determinar si los ingresos obtenidos por los contribuyentes a través de entidades jurídicas extranjeras están sujetos a un REFIPRE.

No obstante, en las disposiciones transitorias de la LISR sí se establece un listado de territorios por los cuales se debe presentar la declaración informativa enunciada anteriormente de forma obligatoria, compuesta por un total de 91 jurisdicciones, que se enlistan a continuación:

¹⁰⁰ Se consideran actividades empresariales las comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, las de pesca y las silvícolas (para conocer con precisión los supuestos, las actividades empresariales se regulan en el artículo 16 del Código Fiscal de la Federación).

¹⁰¹ Cfr. *Ibidem*, Artículo 176.

¹⁰² Cfr. *Ibidem*, Artículo 178.

Asia	América	Africa	Europa	Oceanía
1. Brunéi Darussalam	1. Anguila	1. Reino de Swazilandia	1. Archipiélago de Svalbard	1. Estado Independiente de Samoa Occidental
2. Emiratos Árabes Unidos	2. Antigua y Barbuda	2. República de Angola	2. Campione D'Italia	2. Guam
3. Estado de Bahrein	3. Antillas Neerlandesas	3. República de Cabo Verde	3. Gibraltar	3. Isla de Christmas
4. Estado de Kuwait	4. Aruba	4. República de Chipre	4. Isla del Hombre	4. Isla de Norfolk
5. Estado de Qatar	5. Ascensión	5. República de Djibouti	5. Isla Azores	5. Islas Cook
6. Hong Kong	6. Barbados	6. República de Liberia	6. Islas Canarias	6. Islas del Pacífico
7. Isla Qeshm	7. Belice	7. República de Mauricio	7. Islas del Canal	7. Islas Salomón
8. Islas de Cocos	8. Bermudas	8. República de Seychelles	8. Madeira	8. Kiribati
9. Labuán	9. Commonwealth de Dominica	9. República de Túnez	9. Malta	9. Niue
10. Macao	10. Commonwealth de las Bahamas	10. Santa Elena	10. Principado de Andorra	10. Patau
11. Reino Hachemita de Jordania	11. Estado Libre Asociado de Puerto Rico		11. Principado de Liechtenstein	11. Pitcairn
12. República de Maldivas	12. Granada		12. Principado de Mónaco	12. Polinesia Francesa
13. República del Yemen	13. Groenlandia		13. República de Albania	13. Reino de Tonga
14. República Socialista Democrática de Sri Lanka	14. Islas Caimán		14. Serenísima República de San Marino	14. Islas Marshall
15. Sultanía de Omán	15. Isla de San Pedro y Miguelón		15. Trieste	15. Nauru
	16. Islas Malvinas		16. Zona Especial Canaria	16. República de Vanuatu
	17. Islas Turcas y Caicos		17. Zona Libre Ostrava	17. Samoa Americana
	18. Islas Vírgenes Británicas			18. Tokelau
	19. Islas Vírgenes de Estados Unidos de América			19. Tuvalu
	20. Montserrat			
	21. Nevis			
	22. República de Costa Rica			
	23. República de Guyana			
	24. República de Honduras			
	25. Santa Lucía			

	25. República de Panamá 26. República de Trinidad y Tobago 27. República Oriental del Uruguay 28. San Kitts 29. San Vicente y las Granadinas 30. Tristán de Cunha			
--	--	--	--	--

Cuadro de elaboración propia.¹⁰³

Finalmente, el último punto de reflexión recae en analizar si un régimen fiscal preferente y un paraíso fiscal son lo mismo. Lo cual, para la perspectiva de este análisis no lo son, si bien es cierto, ambos conceptos son similares, no son iguales.

El régimen fiscal preferente debe ser identificado con aquellas regiones en las cuales los Estados establecen como incentivo un nivel de tributación bajo o nulo con el fin de atraer capital extranjero para inversión dentro del país, en contraposición con el paraíso fiscal, que se identifica con aquellas regiones donde el nivel de tributación es bajo o nulo para los residentes en el extranjero, sin que el dinero que se deposita tenga un fin específico.

Ambos tienen características similares, en ambos se establece un nivel de tributación bajo o nulo o se establecen incentivos fiscales, pero, en cuanto a diferencias, en los regímenes fiscales preferenciales, los incentivos tratan de atraer inversión extranjera bajo el concepto de inversión productiva, mientras que en los paraísos fiscales aunque la jurisdicción busca atraer inversión extranjera, esta inversión no se queda en el territorio, únicamente llega a la jurisdicción para reducir impuestos y el dinero se traspasa posteriormente a otro destino, no obstante, existe un límite donde el mismo REFIPRE puede volverse nocivo.

¹⁰³ Datos obtenidos de: Artículo Noveno, fracción XLII de las Disposiciones transitorias de la Ley del Impuesto sobre la Renta, *Ley del Impuesto sobre la Renta*. (Última reforma: 08 de diciembre de 2020).

Por tanto, sería idóneo distinguir entre ambas figuras y dar un tratamiento normativo distinto, por un lado el REFIPRE en esencia debería estar diseñado para la atracción de inversiones destinadas a edificios, fabricas, infraestructura o bienes raíces, y por otro lado, debería de ser regulada de otra manera la figura que otorga beneficios e incentivos fiscales a la renta de actividades móviles tales como las actividades financieras.

2. Acuerdos de intercambio de información en materia tributaria

En nuestro país, el fundamento normativo del intercambio de información en materia fiscal está contenido en el artículo 69 párrafo sexto del Código Fiscal de la Federación, que a la letra indica:

(...)

Mediante tratado internacional en vigor del que México sea parte que contenga disposiciones de intercambio recíproco de información, se podrá suministrar la información a la autoridades fiscales extranjeras. Dicha información únicamente podrá utilizarse para fines distintos a los fiscales cuando así lo establezca el propio tratado y las autoridades fiscales lo autoricen.¹⁰⁴

México puede intercambiar información en materia fiscal con distintos territorios y jurisdicciones al amparo de: (1) Tratados para evitar la doble imposición, (2) Acuerdos específicos de intercambio de información y, (3) la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal y su Protocolo.

La participación de México en los Acuerdos Amplios de Intercambio de Información tiene su origen en 1990, cuando se firma el primer Acuerdo con Estados Unidos de América.

Por otro lado, el Estado mexicano pertenece a la OCDE desde 1994, por lo cual, desde esa fecha es miembro activo y debe participar en los trabajos del Foro Global de la OCDE sobre intercambio efectivo de información así como también en la implementación y aplicación de los estándares emitidos por dicho Foro.

¹⁰⁴ Artículo 69, *Código Fiscal de la Federación*. (Última reforma: 08 de diciembre de 2020).

Ahora bien, de acuerdo con la regla 2.1.2. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2020, existen tres supuestos bajo los cuales se entenderá que un país o jurisdicción tiene en vigor un acuerdo amplio de intercambio de información con México:

1. Cuando el país o jurisdicción de que se trate tenga un acuerdo de intercambio de información con México que contenga disposiciones idénticas o sustancialmente similares al “Modelo de Acuerdo sobre Intercambio de Información en Materia Tributaria” elaborado por el Grupo de Trabajo del Foro Global de la OCDE sobre Intercambio Efectivo de Información, y dicho país o jurisdicción efectivamente intercambie información con México;
2. Cuando el país o jurisdicción de que se trate tenga en vigor un tratado para evitar la doble tributación con México y dicho tratado contenga un artículo idéntico o sustancialmente similar al artículo 26 del “Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y el Patrimonio” que proviene de la actualización adoptada por el Consejo de la OCDE del 15 de julio de 2005, y dicho país o jurisdicción efectivamente intercambie información con México.

En el supuesto que dicho país o jurisdicción dentro de su tratado para evitar la doble tributación no tenga un artículo similar o análogo al artículo referido anteriormente, podrá considerarse que tiene en vigor un Acuerdo Amplio de Intercambio de Información con México siempre y cuando las autoridades fiscales de dicho país o jurisdicción hayan manifestado públicamente que adoptaron la actualización al artículo 26 mencionada con anterioridad;

3. Cuando en el país o jurisdicción de que se trate haya surtido efectos la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal y su Protocolo, que fueron publicados en el DOF el 27 de agosto de 2012.¹⁰⁵

Por tanto, se entiende que el “Modelo de Acuerdo sobre Intercambio de Información en Materia Tributaria”, el Artículo 26 del “Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y el Patrimonio”, así como la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal y su Protocolo, constituyen los tres instrumentos que el gobierno

¹⁰⁵ Regla 2.1.2, *Resolución Miscelánea Fiscal para 2020 y sus anexos 1 y 19*. Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/20191228-2.pdf>

mexicano considera como Acuerdos Amplios de Intercambio de Información, los tres instrumentos referidos con anterioridad fueron creados por la OCDE.

De forma general, los Acuerdos Amplios de Intercambio de Información benefician a las jurisdicciones de diversas formas, entre ellas, coadyuvan con la transparencia fiscal, promueven la cooperación internacional en materia fiscal, permiten recaudar ingresos de una forma más regulada, además de que conceden ciertas excepciones o beneficios a los contribuyentes dentro de las disposiciones fiscales.

Además, en adición a lo anterior, los Acuerdos Amplios de Intercambio de Información juegan un papel importante para efectos impositivos, lo cual se puede ver reflejado en distintos artículos de nuestra legislación fiscal, por ejemplo, el artículo 9º fracción I del Código Fiscal de la Federación establece como regla general que si un residente de nacionalidad mexicana acredita una nueva residencia fiscal en un país cuyos ingresos estén sujetos a un REFIPRE sigue manteniendo la condición de residente en México, durante el ejercicio fiscal en que presente el aviso respectivo de cambio de residencia a la autoridad fiscal así como durante los tres ejercicios fiscales posteriores, no obstante, existe una regla excepción, por medio de la cual, no se aplicará lo anterior, siempre y cuando el REFIPRE tenga celebrado un Acuerdo Amplio de Intercambio de Información tributaria con México.¹⁰⁶

¿Cómo funciona esto? El Estado mexicano establece una regla para aquellos residentes de nacionalidad mexicana que decidan cambiar su residencia a un REFIPRE, donde al no perder la condición de residente en México se sigue obligando al contribuyente a cumplir con las obligaciones fiscales a su cargo durante el ejercicio fiscal donde presente el aviso así como en los tres ejercicios posteriores, sin embargo, si México tiene celebrados acuerdos de intercambio de información con el REFIPRE donde el contribuyente haya cambiado su residencia, perderá la condición de residente en México y por tanto, ya no estará sujeto a las obligaciones fiscales en nuestro país.

¹⁰⁶ Cfr. Artículo 9, *Código Fiscal de la Federación* (Última reforma: 08 de diciembre de 2020).

Ahora bien, ya que se señalaron los tres supuestos bajo los cuales se considera que México tiene celebrado un Acuerdo Amplio de Intercambio de Información, resulta necesario explicar cada uno de ellos.

2.1 Modelo de Acuerdo sobre Intercambio de Información en Materia Tributaria

De acuerdo con la regla 2.1.2 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2020, actualmente, México tiene en vigor un total de 16 Acuerdos sobre Intercambio de Información en Materia Tributaria.

El primer Acuerdo que se firmó fue en 1990 con Estados Unidos de América, más adelante, en 1993, se celebró un Acuerdo con Canadá, el cual estuvo en vigor hasta 2007, posteriormente, los demás Acuerdos fueron celebrados entre el periodo de 2011 y 2016, de conformidad con el siguiente cuadro:

Año de entrada en vigor	País o jurisdicción
2011	Bermudas y Mancomunidad de las Bahamas; Antillas Holandesas.
2012	Islas Cook; Islas del Hombre (Isla de Man); Islas Caimán; Jersey; Estados de Guernsey; Estado Independiente de Samoa; Belice.
2013	República de Costa Rica.
2014	Principado de Liechtenstein; Gibraltar; Aruba.
2016	Santa Lucía.

Cuadro de elaboración propia.¹⁰⁷

Es necesario aclarar que cada jurisdicción tiene una fecha distinta en la cual entró en vigor su respectivo Acuerdo, únicamente se hace referencia al año en el que inició la vigencia, para conocer la fecha específica se requiere revisar la jurisdicción en particular.

¹⁰⁷ Datos obtenidos de la Regla 2.1.2 de la *Resolución Miscelánea Fiscal para 2020 y sus anexos 1 y 19*.

Resulta interesante que todos los países o jurisdicciones que fueron referidos en el cuadro anterior han sido clasificados por diversos organismos internacionales como paraísos fiscales o jurisdicciones con prácticas fiscales perjudiciales.

Establecido lo anterior, ahora se realizará un análisis del contenido del Acuerdo. En primer término, este es publicado en el DOF y ahí mismo se señala la fecha a partir de la cual entrará en vigor.

Las dos jurisdicciones que intervengan serán identificadas “Parte Requirente” y “Parte Requerida”, la primera será aquella parte contratante que solicite información, mientras que la segunda será la parte contratante a la cual se le solicita que proporcione información. Dentro de este Acuerdo se emiten una serie de pautas para determinar las condiciones y supuestos bajo los cuales operará el intercambio de información.

En lo que respecta al objeto y alcance, la información que sea intercambiada entre las partes contratantes debe incluir aquella que sea relevante para la determinación, liquidación y recaudación de los impuestos que comprenda el Acuerdo.

En cuanto a la jurisdicción, la Parte Requerida únicamente está obligada a proporcionar información que esté en poder de sus autoridades así como en su posesión o bajo el control de personas que estén dentro de su jurisdicción territorial.

Es importante hacer mención que dentro del Acuerdo se especifica cuáles serán los impuestos que estarán comprendidos, es decir, los impuestos respecto de los cuales se podrá solicitar información.

Los impuestos que se comprenden en cada Acuerdo no son siempre los mismos, varían de conformidad con lo que acuerden las partes contratantes, tratándose de México, puede haber acuerdos que comprendan únicamente el Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado, también puede haber acuerdos que comprendan los impuestos de cualquier naturaleza, así como los acuerdos que únicamente se apliquen a los impuestos federales. En lo que respecta a la otra parte contratante, se establecen los impuestos que sean equiparables, lo que se busca es que los impuestos entre ambas partes contratantes sean idénticos o sustancialmente similares. Algunos

acuerdos incluso comprenden el Impuesto Empresarial a Tasa Única (que fue abrogado en 2014).

Ahora bien, para que la autoridad competente de la Parte Requerida pueda proporcionar información, se requiere que la Parte Requirente realice una solicitud previa. El intercambio de información no se limita únicamente a documentos, sino que la expresión alude a todo hecho, declaración o registro, cualquiera que sea la forma que revista, por lo cual, también es posible intercambiar información en forma de declaraciones de testigos y copias autenticadas de documentos originales.

Al momento de realizar una solicitud, la Parte Requirente deberá proporcionar a la Parte Requerida diversos datos, con el fin de demostrar el interés de la información solicitada, entre los datos que se pueden requerir, están:

1. La identidad de la persona sometida a inspección o investigación;
2. El ejercicio fiscal para el cual se solicita la información;
3. La naturaleza de la información solicitada y la forma en la que la Parte Requirente desea recibirla;
4. La finalidad fiscal por la que se solicita la información, en algunos Acuerdos adicionalmente también se debe especificar si el asunto es penal fiscal o la razón por la cual es relevante en la determinación de la obligación fiscal de un contribuyente;
5. Motivos por los cuales se considera que la información solicitada se encuentra en la jurisdicción de la Parte Requerida;
6. Motivos por los que se considera que la información solicitada es previsiblemente relevante para la administración y ejecución tributaria de la Parte Requirente;
7. Evidencia de que dicho contribuyente es residente, nacional o que lleva a cabo actividades empresariales en una de las Partes Contratantes;
8. Nombre y dirección de toda persona que se considere que esté en posesión de la información solicitada, esto en la medida que se conozca;
9. Declaración donde se manifieste que la solicitud es conforme a la legislación y las prácticas administrativas de la Parte Requirente así como que la solicitud de

información es conforme al Acuerdo de intercambio de información en el cual se sustente la solicitud y;

10. Declaración en virtud de la cual la Parte Requirente manifieste que ha utilizado todos los medios disponibles en su jurisdicción para obtener la información.¹⁰⁸

Una vez que la Parte Requerida recibe la solicitud debe confirmar por escrito a la autoridad requirente la recepción de la misma y, en su caso, se notificarán los defectos que tuviere la misma, todo esto en un plazo de 60 días a partir de su recepción. En caso de que la Parte Requerida no pudiese obtener y proporcionar la información solicitada en un plazo de 90 días a partir de la recepción de la solicitud, tuviere obstáculos para proporcionar la información o se negare a proporcionarla, deberá informar inmediatamente a la Parte Requirente, explicando la razón de la imposibilidad, la naturaleza de los obstáculos o las razones de la negativa. No obstante, existen acuerdos que no establecen la obligación de confirmar por escrito la recepción de la solicitud, sino que únicamente establecen un plazo de 60 días a partir de la recepción de la misma para dar respuesta.

Existe la posibilidad de rechazar una solicitud de información o la posibilidad de eximir la obligación de proporcionar información bajo ciertos supuestos, entre ellos, cuando:

1. Se trate de información que la propia Parte Requirente no pueda obtener en virtud de su propia legislación para efectos de la administración o aplicación de su legislación fiscal;
2. La solicitud no se formule de conformidad con lo establecido en el propio Acuerdo;
3. La Parte Requirente no haya utilizado todos los medios disponibles en su propio territorio para obtener la información;

¹⁰⁸ Los datos a requerir fueron obtenidos de los diversos modelos de Acuerdos de intercambio de información en materia fiscal contenidos en el portal del SAT. [*Acuerdos de intercambio de información en materia fiscal*, (Publicado el 22 de febrero de 2018). Disponible en; <https://www.sat.gob.mx/normatividad/98105/tratados-en-materia-fiscal-y-cuestiones-relacionadastratados-en-materia-fiscal-y-cuestiones-relacionadas>].

4. Se revele cualquier secreto comercial, empresarial, industrial, profesional o un proceso comercial;
5. Se pudiera revelar comunicaciones confidenciales entre un cliente y un abogado, asesor jurídico u otro representante legal autorizado, si dichas comunicaciones se produzcan con el propósito de buscar o proporcionar asesoría legal o se produzcan con el propósito de su utilización en procedimientos legales en curso o previstos;
6. La revelación de la misma sea contraria al orden público o a la seguridad nacional;
7. La Parte Requirente la solicite para administrar o hacer cumplir una disposición de su legislación fiscal, o cualquier requisito relacionado con ella, que discrimine contra un nacional de la Parte Requerida en comparación con un nacional de la Parte Requirente en las mismas circunstancias.¹⁰⁹

Ahora bien, en cuanto a la confidencialidad de los acuerdos, cualquier información que reciba una de las partes contratantes será tratada como información confidencial y sólo podrá ser revelada a personas u autoridades en la jurisdicción de la parte contratante que sean encargadas de la determinación o recaudación de los impuestos que estén comprendidos en el Acuerdo, así como en los procedimientos declarativos o ejecutivos relativos a dichos impuestos o de la resolución de recursos relativos a los mismos, para ello, dichas personas o autoridades sólo utilizarán esa información para tales fines y sólo ellos podrán revelar información en procedimientos públicos o mediante resoluciones judiciales, fuera de ello, la información no podrá ser revelada a cualquier otra persona, entidad, autoridad o cualquier otra jurisdicción sin el expreso consentimiento por escrito de la autoridad competente de la Parte Requerida.

En cuanto a la terminación del Acuerdo, este permanecerá en vigor hasta que cualquiera de las partes contratantes lo dé por terminado. La forma de darlo por terminado es por la vía diplomática, para ello la parte que quiera terminarlo deberá

¹⁰⁹ Cfr. La información fue obtenida de los diversos modelos de Acuerdos de intercambio de información en materia fiscal contenidos en el portal del SAT.

Ídem.

mandar una notificación de terminación escrita, al menos seis meses antes del fin de cualquier año calendario o después de que haya transcurrido un periodo de dos años a partir de la fecha en la que entró en vigor, posteriormente, el Acuerdo dejará de surtir efectos el primer día de enero del año calendario siguiente a que se efectúe la notificación.

¿En qué momento debe solicitarse la información? De acuerdo con el Modelo, cuando no sea posible obtener la información por otros medios, o cuando el recurrir a dichos medios ocasione dificultades desproporcionadas.

Finalmente, se ha mencionado con anterioridad que el intercambio de información en materia tributaria tiene la finalidad de fortalecer la cooperación internacional, ya que al intercambiar información, la autoridad correspondiente cuenta con datos suficientes para llevar a cabo la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, además permite la recuperación y ejecución de créditos fiscales, y adicionalmente, ayuda en la investigación o enjuiciamiento de asuntos fiscales.

2.2 Tratados para evitar la doble tributación

Los Tratados para evitar la doble tributación buscan mantener un equilibrio entre los sistemas fiscales de las partes contratantes, en virtud de que establecen criterios de tributación para evitar una carga fiscal excesiva al contribuyente en un mismo periodo de tiempo.

Estos Tratados tienen dos finalidades principales:

1. Eliminar la doble imposición internacional;
2. Prevenir la evasión fiscal.

Se busca cumplir estas finalidades en materia de impuestos sobre la renta, en algunos casos, adicionalmente también se hace referencia a impuestos sobre el patrimonio.

La estructura de dichos Tratados se compone de la siguiente forma: en los primeros artículos se establecerán los conceptos generales, esto es, los ámbitos de validez del

acuerdo, qué personas serán las comprendidas en el Tratado y cuáles serán los impuestos materia del mismo.¹¹⁰

El impuesto comprendido en todos los Tratados celebrados por México, es el Impuesto sobre la renta (ISR), en la mayoría de los Tratados también se hace referencia al Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) e incluso, en los Tratados que tienen mayor antigüedad se hace mención al Impuesto al Activo, estos dos últimos fueron abrogados en 2014 y 2007, respectivamente.

El ISR suele ser identificado o definido en dichos Tratados como aquél impuesto que grava la totalidad de la renta, o cualquier elemento de la misma, incluidos los impuestos sobre las ganancias derivadas de la enajenación de bienes muebles o inmuebles, así como los impuestos sobre la totalidad de sueldos o salarios pagados por empresas.

Más adelante, se establecen definiciones generales y específicas, entre las específicas se hace un desglose de qué comprende el Tratado y qué debe entenderse como Residente y como Establecimiento Permanente.

En los siguientes apartados del Tratado se establecen una serie de medidas para la tributación de la renta, atendiendo al tipo de ingreso, que se divide en rentas inmobiliarias, beneficios empresariales, transporte marítimo y aéreo, empresas asociadas, dividendos, intereses, regalías, ganancias de capital, ingresos derivados del empleo, participaciones de consejeros, pensiones, no obstante, también hay apartados específicos que atienden al tipo de persona que está percibiendo el ingreso, entre ellos, personas que prestan servicios profesionales así como técnicos independientes, personas que desempeñan funciones públicas, estudiantes, artistas y deportistas.

¹¹⁰ Cfr. La información respecto a la estructura y composición fue obtenida analizando los diversos modelos de Tratados para evitar la doble tributación que México tiene en vigor disponibles en el portal del SAT. [*Tratados para evitar la doble tributación que México tiene en vigor*, (Publicado el 17 de octubre de 2019). Disponible en: <https://www.sat.gob.mx/normatividad/98105/tratados-en-materia-fiscal-y-cuestiones-relacionadastratados-en-materia-fiscal-y-cuestiones-relacionadas>].

Los siguientes artículos son referentes a los métodos que podrán ser empleados para eliminar la doble imposición y finalmente, se establecen disposiciones especiales, entre ellas, disposiciones relativas al intercambio de información.

En la parte final del Tratado viene anexo el Protocolo del mismo, el cual establece disposiciones relativas a la aplicación de artículos específicos del Tratado.

Por otro lado, como se ha mencionado con anterioridad, el requisito para que se considere que México tiene en vigor un Acuerdo amplio de intercambio de información no sólo consiste en tener vigente un Tratado para evitar la doble tributación, sino que adicionalmente, se requiere que este contenga un artículo idéntico o sustancialmente similar al artículo 26 del Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y el Patrimonio. Dicho artículo 26 hace referencia al intercambio de información, en él se contienen las reglas según las cuales puede ser intercambiada la información entre Estados contratantes.

Adicionalmente, la regla 2.1.2 de la Resolución Miscelánea Fiscal, hace referencia que el contenido del artículo 26 debe provenir de la actualización adoptada por el Consejo de la OCDE del 15 de julio de 2005 o que las Partes contratantes hayan manifestado públicamente la adopción de dicha actualización al artículo 26. En dicha actualización hubo modificaciones al articulado, cambios que tuvieron la finalidad de despejar dudas en cuanto a la interpretación del mismo.¹¹¹

Por lo tanto, una vez que ha sido explicado en términos generales el Tratado para evitar la doble tributación resulta necesario hacer una transcripción del artículo 26 para conocer su contenido, pero debido a la extensión del mismo, es más conveniente transcribirlo por párrafos y hacer comentarios a los mismos para poder entenderlo de forma más sencilla.

¹¹¹ Cfr. OCDE, (2010). *Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio. Versión abreviada*. [Archivo PDF]. www.gerens.cl/gerens/ModeloConvenioTributario.pdf

Artículo 26

Intercambio de información

1. Las autoridades competentes de los Estados contratantes intercambiarán la información previsiblemente pertinente para aplicar lo dispuesto en el presente Convenio o para administrar y exigir lo dispuesto en la legislación nacional de los Estados contratantes relativa a los impuestos de toda clase y naturaleza percibidos por los Estados contratantes, sus subdivisiones políticas o entidades locales en la medida en que la imposición prevista en la misma no sea contraria al Convenio. El intercambio de información no está limitado por los Artículos 1 y 2.¹¹²

Este apartado primero contiene la regla básica relativa al intercambio de información. La autoridad competente actuará en representación de su respectivo Estado contratante y será la única que pueda llevar a cabo dicho intercambio entre países. En el caso de México, la autoridad competente es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el último renglón se establece que “El intercambio de información no está limitado por los Artículos 1 y 2”, por lo cual es necesario hacer un paréntesis en este apartado. Los artículos 1 y 2 en los Tratados para evitar la doble tributación establecen los impuestos que comprenderá el Tratado, que anteriormente se explicó únicamente se limitan al ISR, por lo tanto, por regla general, el intercambio de información tendría que estar limitado específicamente a datos relativos a ISR, no obstante, este último renglón establece una regla de excepción, esto es, se entiende que el intercambio de información no se limita únicamente a impuesto sobre la renta, sino que se puede intercambiar información respecto a cualquier tipo de impuesto que reciban los Estados contratantes, sus estados o municipios.

2. La información recibida por un Estado contratante en virtud del apartado 1 será mantenida secreta de la misma forma que la información obtenida en virtud del Derecho interno de ese Estado y sólo se desvelará a las personas o autoridades (incluidos los tribunales y órganos administrativos) encargadas de la liquidación o recaudación de los impuestos a los que hace referencia el apartado

¹¹² Artículo 26, *Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio. Versión abreviada* (Fecha de publicación: 21 de noviembre de 2017). https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/modelo-de-convenio-tributario-sobre-la-renta-y-sobre-el-patrimonio-version-abreviada-2017_765324dd-es

1, de su aplicación efectiva o de la persecución del incumplimiento relativo a los mismos, de la resolución de los recursos en relación con los mismos o de la supervisión de las funciones anteriores. Dichas personas o autoridades sólo utilizarán esta información para estos fines. Podrán desvelar la información en las audiencias públicas de los tribunales o en las sentencias judiciales.¹¹³

El apartado segundo nos hace referencia a las reglas de confidencialidad que deberán ser aplicadas a todo tipo de información que reciba cualquiera de los Estados contratantes del Convenio.

La información que sea intercambiada no podrá ser revelada a ninguna otra persona más que a la autoridad que sea la encargada de la liquidación o recaudación de los impuestos, de la aplicación efectiva o se encargue de la persecución por el incumplimiento a los mismos, por tanto, la información además de relevarse a la autoridad fiscal, también está en posibilidad de revelarse a autoridades judiciales o administrativas, siempre y cuando se coloquen bajo el supuesto previsto en el Convenio.

3. En ningún caso las disposiciones de los apartados 1 y 2 podrán interpretarse en el sentido de obligar a un Estado contratante a:

- a) adoptar medidas administrativas contrarias a su legislación o práctica administrativa, o a las del otro Estado contratante;*
- b) suministrar información que no se pueda obtener sobre la base de su propia legislación o en el ejercicio de su práctica administrativa normal, o de las del otro Estado contratante;*
- c) suministrar información que revele secretos comerciales, gerenciales, industriales o profesionales, procedimientos comerciales o informaciones cuya comunicación sea contraria al orden público.¹¹⁴*

Dentro del apartado tercero se contienen algunas limitaciones al intercambio de información, entre ellas, que el Estado contratante que comunique información no está obligado a sobrepasar los límites impuestos en su propia legislación.

¹¹³ *Ídem.*

¹¹⁴ *Ídem.*

Además, el Estado que sea requerido tampoco tiene que adoptar medidas administrativas que no estén autorizadas por la legislación del Estado solicitante, ni tampoco deberá proporcionar información que no pueda obtenerse de acuerdo con su propia legislación. Por tanto, bajo estos supuestos, el Estado que sea requerido tiene toda la facultad de rehusarse al intercambio de información.

Adicionalmente, el Estado requerido está en posibilidad de negarse a proporcionar cualquier tipo de información que pudiere revelar secretos comerciales, industriales, gerenciales o profesionales, o cualquier tipo de información cuya comunicación vaya en contra del orden público.

4. Si un Estado contratante solicita información conforme al presente artículo, el otro Estado contratante utilizará las medidas para recabar información de que disponga con el fin de obtener la información solicitada, aun cuando ese otro Estado pueda no necesitar dicha información para sus propios fines tributarios. La obligación precedente está limitada por lo dispuesto en el apartado 3 siempre y cuando este apartado no sea interpretado para impedir a un Estado contratante proporcionar información exclusivamente por la ausencia de interés nacional en la misma.¹¹⁵

Este apartado fue añadido con la actualización adoptada por el Consejo de la OCDE el 15 de julio de 2005, se adicionó con la finalidad de regular aquél supuesto donde la información solicitada no fuera necesaria para el Estado requerido para fines fiscales nacionales.

Al hablar de medidas para obtener la información se hace referencia a toda ley o procedimiento administrativo o jurisdiccional que permitan al Estado requerido obtener dicha información. No obstante, las limitantes para obtener la información serán las consagradas en el apartado tercero del mismo artículo, sin embargo, estas limitantes no pueden ser empleadas ni interpretadas a favor del Estado requerido para negarse a suministrar o recabar la información por falta de interés fiscal nacional.

¹¹⁵ *Ídem.*

5. En ningún caso las disposiciones del apartado 3 se interpretarán en el sentido de permitir a un Estado contratante negarse a proporcionar información únicamente porque esta obre en poder de bancos, otras instituciones financieras, o de cualquier persona que actúe en calidad representativa o fiduciaria o porque esa información haga referencia a la participación en la titularidad de una persona.¹¹⁶

Finalmente, el apartado quinto al igual que el apartado cuarto, fue añadido en 2005, en este apartado se establecen restricciones a las limitantes del apartado tercero, esto es, lo que se busca es impedir que se empleen las limitantes que ya se han referido con anterioridad, de modo que se niegue el intercambio de información que esté en poder de bancos, instituciones financieras, o cualquier persona que actúe en calidad representativa o fiduciaria, con este apartado se pretende evitar que un Estado contratante se niegue a suministrar información por el simple hecho de que esta se encuentre en posesión de bancos o cualquier otra institución financiera, con ello, se transparenta el acceso a la información, sin interponer el secreto bancario como un argumento para denegar dicho acceso.

Adicionalmente, el Protocolo de los Convenios para prevenir la doble imposición y prevenir la evasión fiscal establece la forma en la cual deberá solicitarse la información, que es similar a la solicitud realizada en el Modelo de Acuerdo sobre Intercambio de Información en Materia Tributaria.

El intercambio de información, de la misma forma únicamente deberá ser solicitado cuando se hayan agotado todas las fuentes de información disponibles en la legislación fiscal interna de cada Parte contratante.

La autoridad competente de cada Estado contratante al momento de realizar la solicitud de información deberá proveer al otro Estado contratante de ciertos datos específicos, entre ellos:

¹¹⁶ *Ídem.*

1. Nombre y domicilio fiscal de la(s) persona(s) bajo auditoría o investigación y, de estar en posibilidad, otros datos particulares que faciliten la identificación de las personas, tales como fecha de nacimiento, estado civil, número de identificación fiscal;
2. Periodo de tiempo sobre el cual se solicita la información requerida;
3. Descripción detallada de la información que es solicitada, incluyendo la naturaleza y la forma en la que el Estado solicitante desea recibirla;
4. El propósito o motivo y el fundamento legal por el cual se solicita la información;
5. El nombre y dirección precisa de la persona de la cual se cree esta en posesión de la información solicitada;
6. Bases para creer que la información solicitada se encuentra en el Estado requerido o en posesión o control de una persona dentro de la jurisdicción del Estado requerido y;
7. Declaración donde el Estado requirente manifieste que ha agotado todos los medios disponibles en su propio territorio para obtener la información, con excepción de aquellos que darían lugar a dificultades desproporcionadas.¹¹⁷

La información no podrá ser intercambiada o proporcionada de forma automática o espontánea, sino que necesariamente deberá ser bajo previo requerimiento.

Adicionalmente, en algunos Tratados se establece que el procedimiento que se lleve a cabo para el intercambio de información debe incluir la notificación al contribuyente en relación con el requerimiento de información por parte del otro Estado contratante con la finalidad de que el contribuyente sea partícipe del proceso y presente su posición ante la administración tributaria antes de que esta tome una determinación y con ello se garantice un procedimiento justo al contribuyente.

¹¹⁷ Cfr. La información respecto a los datos a proporcionar fue obtenida de los diversos modelos de Tratados para evitar la doble tributación que México tiene en vigor disponibles en el portal del SAT. [*Tratados para evitar la doble tributación que México tiene en vigor* (Publicado el 17 de octubre de 2019). Disponible en: <https://www.sat.gob.mx/normatividad/98105/tratados-en-materia-fiscal-y-cuestiones-relacionadastratados-en-materia-fiscal-y-cuestiones-relacionadas>].

Finalmente, después de haber realizado un análisis de ambos modelos, se puede concluir que el Modelo de Acuerdo sobre Intercambio de Información en Materia Tributaria es el medio más completo e idóneo para solicitar información, esto en virtud de que este Modelo se enfoca específicamente en regular el intercambio de información entre países, por lo cual, contiene reglas más precisas respecto al intercambio, en comparación con el Tratado para evitar la doble tributación, que únicamente contiene un artículo que habla del intercambio de información.

En ambos modelos se revisaron todos los convenios celebrados por México con distintos países, por un lado, en el Modelo de Acuerdo sobre Intercambio de Información se mantiene un modelo uniforme para todos los convenios, en términos generales, todos los convenios son sustancialmente iguales, lo cual es distinto con los Tratados para evitar la doble tributación, que a pesar de tener el mismo contenido la forma de los Tratados suele tener notables diferencias, lo cual se puede prestar a distintas interpretaciones, en algunos casos, no viene el Protocolo adicionado, mientras que los Tratados que sí lo incluyen tienen reglas distintas para la aplicación del artículo relativo al intercambio de información, en ciertos Tratados no se especifica cómo debe realizarse la solicitud de intercambio de información ni qué es lo que debe contener, por lo tanto, no hay la misma uniformidad como en los Modelos de Acuerdo sobre Intercambio de Información.

Adicionalmente, las finalidades de ambas figuras son distintas, por un lado el Tratado para evitar la doble tributación se enfoca principalmente en eliminar la doble imposición internacional y prevenir la evasión fiscal, mientras que el Modelo de Acuerdo sobre Intercambio de Información en Materia Tributaria busca prestarse asistencia y cooperación entre países mediante el intercambio de información.

2.3 Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal

La Convención fue creada el 25 de enero de 1988 pero entró en vigor hasta el 01 de abril de 1995, posteriormente, en 2010 fue modificada por medio de un Protocolo Modificadorio, donde se incorporaron nuevos estándares de transparencia e intercambio de información.

Actualmente, la Convención tiene un total de 144 jurisdicciones participantes¹¹⁸, lista actualizada al 29 de septiembre de 2020. México firmó el Protocolo Modificatorio el 27 de mayo de 2010 y entró en vigor a partir del 01 de septiembre de 2012.

Los impuestos regulados por la Convención comprenden todas las modalidades de pagos a cargo del contribuyente, con excepción de los aranceles de aduana, específicamente se aplica al impuesto sobre la renta o utilidades, impuestos sobre ganancias de capital (que sean exigibles en forma separada de los impuestos sobre la renta o utilidades), impuestos sobre el patrimonio neto y contribuciones obligatorias de seguridad social pagaderas al gobierno o a instituciones de seguridad social, ya sea que se exijan en nombre de una de las partes o a cargo de sus subdivisiones políticas o autoridades locales.

Las formas de asistencia administrativa que regula la Convención son las siguientes:

1. Intercambio de información, incluyendo auditorías fiscales simultáneas y participación en auditorías en el extranjero;
2. Asistencia en el cobro, incluyendo el establecimiento de medidas cautelares y;
3. Notificación o traslado de documentos.¹¹⁹

Además, los Estados que formen parte de la Convención se proporcionarán asistencia administrativa independiente a que la persona afectada sea residente o nacional de una Parte o de cualquier otro Estado.

En cuanto a la primera forma de asistencia, el intercambio de información se podrá dar bajo tres modalidades: por solicitud previa, de forma automática o de forma espontánea. Por regla general, el intercambio de información es por solicitud previa, cuando dicha información sea relevante para la administración o aplicación de su legislación interna, la información puede ser relacionada ya sea con personas o transacciones específicas.

¹¹⁸ http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Status_of_convention.pdf

¹¹⁹ Cfr. OCDE, (s.f.). *Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal* [Archivo PDF] <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/ESP-Amended-Convention.pdf>

Por otro lado, el intercambio de información automático se lleva a cabo respecto a categorías de casos y de conformidad con los procedimientos que determinen mediante acuerdo mutuo dos o más partes.

Mientras que los supuestos donde se puede intercambiar información de forma espontánea, esto es, sin que exista solicitud previa, son cuando se actualice alguno de los siguientes supuestos:

- A. La Parte que transmita la información (parte transmisora) tenga razones para suponer que existe una pérdida en la recaudación de impuestos de la parte a la que le transmite información (parte receptora);
- B. Una persona que esté sujeta a impuesto obtenga una reducción o exención del mismo en la parte transmisora, lo que generaría un incremento en el impuesto o la obligación de pagar impuesto en la parte receptora;
- C. Los tratos comerciales entre una persona sujeta a impuesto en una parte y una persona sujeta a impuesto en otra de las partes se conduzcan en uno o más países de tal forma que pueda resultar en un ahorro de impuesto en cualquiera de las partes o en ambas;
- D. Una parte tenga razones para suponer que un ahorro de impuesto puede resultar de transferencias artificiales de utilidades dentro de grupos de empresas;
- E. Si previamente alguna de las partes recibió información por parte de la otra y con ello se haya obtenido información que pudiera ser relevante para determinar obligaciones de pago de impuestos para la parte que transmitió información.¹²⁰

Adicionalmente, es posible llevar a cabo *Auditorías fiscales simultáneas*, para ello, previa solicitud de alguna de las partes, se consultarán entre las mismas para determinar los casos y procedimientos para estas auditorías simultáneas.

La Auditoría fiscal simultánea se refiere a aquél supuesto donde existe un acuerdo entre dos o más partes para examinar simultáneamente, cada una en su respectivo territorio, la situación fiscal de una persona o personas, sobre las cuales tengan un interés común

¹²⁰ Cfr. Artículo 7. *Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal*. [Archivo PDF] <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/ESP-Amended-Convention.pdf>

o relacionado, con el objetivo de intercambiar cualquier información que pudiera ser relevante.¹²¹

También es posible que una de las partes lleve a cabo una *Auditoría fiscal en el extranjero*, para ello, la autoridad competente del Estado requerido podrá permitir a los representantes de la autoridad competente del Estado requirente, estar presentes en la parte de la auditoría fiscal que considere apropiada. En caso de acceder a la solicitud, la autoridad competente del Estado requerido deberá notificar a la otra Parte el lugar y hora de la auditoría, la autoridad o funcionarios designados para llevar a cabo la misma así como los procedimientos y condiciones para llevarla a cabo.¹²²

Por otro lado, en lo que respecta a la segunda forma de asistencia administrativa, esta se presta en el *cobro de créditos fiscales*, para ello, el Estado requirente hará una solicitud al Estado requerido y este último tomará las medidas necesarias para cobrar los créditos fiscales como si fueran sus propios créditos.

Con el fin de obtener el cobro de un monto de impuesto, el Estado requerido podrá tomar medidas precautorias.

La solicitud de asistencia administrativa que realice el Estado requirente solicitando apoyo deberá acompañarse de declaración donde se manifieste que el crédito fiscal corresponde a un impuesto de los comprendidos por la Convención y que el pago no ha sido ni será impugnado, copia oficial del instrumento que permite su exigibilidad en el Estado requirente y, cualquier otro documento que se requiera para el cobro o para tomar medidas precautorias.

Por último, la tercera forma de asistencia administrativa se refiere la *notificación o traslado de documentos*, en este supuesto, el Estado requerido notificará o realizará el traslado de documentos al destinatario, incluyendo aquellos relativos a sentencias

¹²¹ Cfr. *Ibidem*, Artículo 8.

¹²² Cfr. *Ibidem*, Artículo 9.

judiciales, que emanen del Estado requirente y que se refieran a un impuesto de los comprendidos por la Convención.

La forma del traslado de documentos o notificación será por medio del método establecido en la legislación interna del Estado requerido, el cual sea empleado para supuestos de naturaleza similar o en la medida posible, por medio del método solicitado por el Estado requirente o lo más parecido a dicho método, de conformidad con la legislación interna del primero.

Ahora bien, en lo que respecta a la solicitud de asistencia, en esta deberá indicarse lo siguiente:

1. La autoridad o agencia que inició la solicitud formulada por la autoridad competente;
2. El nombre, domicilio o cualquier otra información que ayude a la identificación de la persona con respecto a la cual se formuló la solicitud;
3. Tratándose de solicitud de información, deberá indicarse la forma en la que el Estado requirente desea que la información le sea proporcionada;
4. Tratándose de solicitud de asistencia en el cobro o medidas precautorias, deberá indicarse la naturaleza del crédito fiscal, los componentes del mismo y los activos sobre los cuales puede recuperarse el crédito fiscal.¹²³

Existen limitantes a la obligación de proporcionar asistencia administrativa, entre ellas, el Estado requerido no está obligado a:

1. Llevar a cabo medidas contrarias a su legislación interna o práctica administrativa, o a la del Estado requirente;
2. Llevar a cabo medidas que fuesen contrarias al orden público;
3. Suministrar información que no pueda obtenerse de conformidad con su propia legislación interna o práctica administrativa o a la del Estado requirente;
4. Suministrar información que pudiera revelar cualquier secreto comercial, empresarial, industrial, mercantil o profesional o un procedimiento comercial, o información cuya revelación pueda resultar contraria al orden público.

¹²³ Cfr. *Ibidem*, Artículo 18.

5. Otorgar asistencia administrativa si considera que la imposición fiscal en el Estado requirente es contraria a los principios fiscales generalmente aceptados o a las disposiciones de un Convenio para evitar la doble tributación;
6. Otorgar asistencia administrativa con el propósito de administrar o aplicar una disposición de la legislación fiscal del Estado requirente que discrimine a un nacional del Estado requerido respecto de un nacional del Estado requirente en las mismas circunstancias;
7. Otorgar asistencia administrativa si el Estado requirente no ha utilizado todas las medidas disponibles, excepto cuando el recurrir a dichas medidas pudiere generar dificultades desproporcionadas y,
8. Otorgar asistencia en el cobro de impuestos en aquellos casos donde la carga administrativa de ese Estado sea desproporcionada al beneficio que obtendría el Estado requirente.¹²⁴

Como regla general de confidencialidad, la información que se proporcione únicamente podrá ser revelada a las personas o autoridades (incluyendo a tribunales y órganos administrativos o de supervisión) que se encarguen de la determinación, recaudación o cobro de los impuestos, de los procedimientos declarativos o ejecutivos relativos a dichos impuestos, o de la resolución de los recursos relativos a los mismos o de la supervisión de lo anterior. No obstante, la información que una parte otorgue a otra, también podrá ser transmitida por esta última a una tercera parte, para lo cual se requiere autorización previa de la autoridad competente que transmitió en primer lugar la información.

Finalmente, en la Convención, uno de los últimos apartados es el relativo a las *reservas*, en este rubro se plantea la posibilidad de que cualquier Estado, al momento de firmar o depositar su instrumento de ratificación, se reserve el derecho a no otorgar la asistencia bajo ciertos supuestos, entre ellos:

1. No otorgar asistencia en relación con los impuestos de otras partes que sean exigidos por las subdivisiones políticas o autoridades locales de los mismos, siempre que no se haya incluido algún impuesto nacional;

¹²⁴ Cfr. *Ibidem*, Artículo 21.

2. No otorgar asistencia en el cobro de un crédito fiscal o multa administrativa, para todos los impuestos mencionados en el punto anterior;
3. No otorgar asistencia sobre la notificación o traslado de documentos;
4. No permitir la notificación o traslado de documentos a través de correo.¹²⁵

En el caso específico de México, ejerció su derecho de reserva respecto de los cuatro supuestos anteriores.

Un punto importante de análisis es el respectivo a la aplicación territorial de la Convención, ya que al momento de firmar la misma o depositar el instrumento de ratificación, aceptación o aprobación, el Estado que firma la Convención está en posibilidad de especificar el territorio o los territorios a los cuales se les aplicará la misma.

Dentro de esta Convención destacan las modalidades de intercambio de información que se plantean, ya que no sólo se limita a la opción de realizarlo por medio de una solicitud, sino también existe la posibilidad de intercambiar información de forma automática o espontánea.

Adicionalmente, se plantean medios complementarios para fortalecer la cooperación entre países, tales como las auditorías fiscales simultáneas y la asistencia en el cobro de créditos fiscales, opciones que no están planteadas en los dos Modelos anteriores. Otro punto clave es el referente a la posibilidad de efectuar reservas en ciertos aspectos de la Convención, para ello el Estado al momento de adherirse a la misma o al momento de depositar el instrumento de ratificación puede especificar respecto de qué impuestos o qué tipo de asistencia prefiere reservarse el derecho.

Por tanto, después de haber analizado los tres Modelos de intercambio de información anteriores, es posible afirmar que la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal es el medio más completo para intercambiar información, esto en virtud de que es un acuerdo multilateral, lo cual genera una base legal uniforme para todos los países, en comparación con los otros dos Modelos, que

¹²⁵ Cfr. *Ibidem*, Artículo 30.

son bilaterales y necesariamente se requiere que México celebre el convenio con otro Estado, mientras que en la Convención, basta que ambos Estados formen parte de la misma para que se pueda solicitar la asistencia administrativa. Además, la Convención comprende un rango más amplio de impuestos, no se limita a los impuestos sobre la renta o sobre el patrimonio como los otros dos modelos, incluso en la Convención se contemplan las aportaciones de seguridad social. La Convención plantea más medios de cooperación además del intercambio de información, que son la notificación o traslado de documentos y la asistencia en el cobro de créditos fiscales, adicionalmente, como medios complementarios, también se establecen las auditorías fiscales simultáneas. Otra ventaja que se presenta, consiste en que la información obtenida también puede ser transmitida a un tercer Estado parte, previa autorización del Estado que transmite la información.

En virtud de lo anterior, se justifica la afirmación de que la Convención es la forma más idónea para realizar el intercambio de información entre países.

B. Regulación normativa a nivel internacional

En este apartado se abordarán dos puntos distintos, por un lado, primero se abarcará la normativa que se ha implementado a nivel internacional para regular a los paraísos fiscales, es decir, las medidas de acción que se han acordado en foros internacionales para combatir el problema que representan, y por otro lado, en el segundo punto se abordará propiamente la forma en la que funciona el sistema fiscal dentro de los principales paraísos fiscales.

1. BEPS

Cada Estado bajo su respectiva jurisdicción es libre y soberano para implementar la tributación que considere más idónea, no obstante, al momento de regular sus sistemas impositivos no se toman en cuenta los efectos que estas normas tendrán en otros países, que si bien es cierto, dicho sistema funcionará únicamente de forma interna dentro de ese Estado, ese sistema terminará interactuando con las normas tributarias de otros

países, lo cual, en ciertas ocasiones genera lagunas y fricciones entre ambos sistemas impositivos, tal es el caso de una doble imposición para las empresas multinacionales, pero existe el caso contrario, donde los ingresos generados no se gravan en ningún país, por tanto, surge la necesidad de plantear parámetros uniformes dentro de los diversos sistemas impositivos, para que pueda haber una interacción coherente entre los mismos, y esto no sólo evitará que se propicie una doble imposición o por el contrario, la no imposición, sino también beneficiará el crecimiento de la economía global.

Dentro de las diversas medidas de acción que se han implementado está la cooperación internacional que dio como resultado el surgimiento de estándares comunes o compartidos y con ello, tratados bilaterales para evitar la doble imposición.

Actualmente, las prácticas fiscales perniciosas son uno de los desafíos a los que se enfrentan las economías del mundo, existen diversas formas en las cuales se manifiestan dichas prácticas, entre ellas, el empleo de regímenes fiscales preferentes como un medio para erosionar la base gravable y transferir artificialmente los beneficios (que en inglés se identifica como “BEPS”), para lo cual, los Estados han cooperado y han planteado varias alternativas para combatir este problema, entre ellas, establecer como prioridad la mejora de la transparencia, imponer el intercambio espontáneo obligatorio de información en lo relativo a regímenes preferenciales, así como el desarrollar una actividad económica sustancial en el REFIPE como requisito indispensable para poder emplearlo.

Pero, ¿qué es el BEPS? El acrónimo BEPS proviene del inglés *Base Erosion and Profit Shifting*, que se traduce al español como *Erosión de la base imponible y traslado de beneficios*, de acuerdo con la OCDE esta práctica es propiciada por la existencia de lagunas legales o mecanismos no deseados entre los distintos sistemas impositivos nacionales con los que pueden servirse las empresas multinacionales, la finalidad de esta figura es la de desaparecer beneficios para efectos fiscales o trasladar dichos beneficios hacia ubicaciones donde existe escasa o nula actividad real.

1.1 Antecedentes de BEPS

En 1998 la OCDE emitió el informe denominado *Harmful Tax Competition an Emerging Global Issue*, del cual ya se hizo mención en el Capítulo I de esta investigación, dentro de este informe por primera vez se hace un estudio sobre las prácticas fiscales perniciosas, dividiéndose en tres áreas; (1) Regímenes preferenciales de los países miembros de la OCDE, (2) Los paraísos fiscales y (3) Las economías no OCDE; lo relevante del informe es que establece cuatro factores clave y elementos adicionales para determinar si un régimen preferencial es potencialmente pernicioso, mismos que posteriormente, son retomados en el informe de 2016 del organismo ya referido y que se transcriben a continuación:

A. Factores clave para determinar si un régimen preferencial es potencialmente peligroso:

1. El régimen establece un tipo de gravamen efectivo cero o reducido para la renta procedente de actividades financieras y de la prestación de otros servicios geográficamente móviles;
2. El régimen está compartimentado en relación con la economía nacional;
3. El régimen padece una falta de transparencia, ya sea que los detalles del régimen o su aplicación no están claros o evidentes, o hay una supervisión regulatoria o una comunicación financiera inadecuada;
4. No hay intercambio de información efectivo en lo que se refiere al régimen.

B. Elementos adicionales para identificarlos:

1. Definición artificial de la base imponible;
2. Incumplimiento de los principios internacionales en materia de precios de transferencia;
3. Exención fiscal en el país de residencia para las rentas de fuente extranjera;
4. Base imponible o tipo de gravamen negociables;
5. Existencia de cláusulas de confidencialidad o secreto;
6. Acceso a una extensa red de Convenios Fiscales;
7. Promoción del régimen como un vehículo de minimización fiscal;

8. El régimen fomenta operaciones y acuerdos que tienen como motivo el mero aspecto fiscal y no implica actividades sustanciales.¹²⁶

1.2 Surgimiento de BEPS

El Comité de Asuntos Fiscales (CFA) de la OCDE aprobó en junio de 2013 el *Plan de Acción BEPS*, en el cual se plantearon una serie de acciones encaminadas a implementar soluciones para luchar contra los regímenes perniciosos de forma más efectiva.

Ahora bien, en virtud del problema global que representan los regímenes fiscales perniciosos, surge el *proyecto BEPS*, que es un trabajo de cooperación de la OCDE junto con líderes del G-20, por medio del cual se emitió un paquete de acciones con el fin de combatir la evasión fiscal mediante estas prácticas, mejorar la coherencia de las normas fiscales internacionales así como garantizar un entorno fiscal con mayor transparencia, además de implementar estándares mínimos en los convenios tributarios bilaterales con el fin de prevenir que el contribuyente busque el tratado que le sea más favorable.¹²⁷

El paquete de medidas constó de una serie de 15 líneas de acción para combatir la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios, que de acuerdo con la propia OCDE en estas líneas de acción “*se recogen medidas que van desde la adopción de nuevos estándares mínimos a la revisión de los estándares ya existentes, pasando por el desarrollo de enfoques y/o criterios comunes que favorezcan la convergencia de prácticas nacionales y la formulación de directrices sobre buenas prácticas*”¹²⁸, este plan de acción se desarrolla en torno a tres pilares fundamentales: dotar de coherencia a las normas de derecho interno que afectan las actividades transfronterizas, reforzar el

¹²⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (2016). *Combatir las prácticas fiscales perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y sustancia, Acción 5 - Informe final 2015*. Proyecto de la OCDE y del G-20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios. París: Ediciones OCDE. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267107-es>

¹²⁷ Cfr. OCDE, (s.f.). *10 Preguntas sobre BEPS*. [Archivo PDF] <https://www.oecd.org/ctp/10-preguntas-sobre-beps.pdf>

¹²⁸ OCDE, (2016). *Nota Informativa. El marco inclusivo para la implementación de las medidas BEPS*. [Archivo PDF]. <https://www.oecd.org/tax/beps/nota-informativa-marco-inclusivo-para-la-implementacion-del-proyecto-beps.pdf>

criterio de actividad sustancial que se contempla por las normas internacionales en vigor y, mejorar la transparencia y la seguridad jurídica.

Las medidas de acción se resumen de la siguiente forma:¹²⁹

Acción 1:	Abordar los retos de la economía digital en la imposición.
Acción 2:	Neutralizar los efectos de los desajustes provocados por mecanismos híbridos.
Acción 3:	Fortalecimiento de las normas sobre transparencia fiscal internacional (normas CFC).
Acción 4:	Limitar la erosión de la base imponible vía deducción de intereses y otros pagos financieros.
Acción 5:	Combatir las prácticas fiscales perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia.
Acción 6:	Impedir el abuso de los convenios para evitar la doble imposición (CDI).
Acción 7:	Impedir la elusión artificiosa de la condición de establecimiento permanente.
Acción 8:	Asegurar que los resultados en materia de precios de transferencia estén en línea con la creación de valor/intangibles.
Acción 9:	
Acción 10:	
Acción 11:	Establecer metodologías para la recopilación y análisis de datos sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios y de las acciones para enfrentarse a ella.
Acción 12:	Exigir a los contribuyentes que revelen sus mecanismos de planificación fiscal agresiva.
Acción 13:	Reexaminar la documentación sobre precios de transferencia.
Acción 14:	Hacer más eficaces los mecanismos para la resolución de controversias (procedimientos amistosos).
Acción 15:	Desarrollar un instrumento multilateral para la aplicación de las medidas desarrolladas.

Cuadro de elaboración propia.¹³⁰

¹²⁹ El informe completo del Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios puede ser consultado en el siguiente enlace: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/plan-de-accion-contra-la-erosion-de-la-base-imponible-y-el-traslado-de-beneficios_9789264207813-es#page35

¹³⁰ Datos obtenidos de: OCDE, (2015). *Proyecto OCDE/G20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios. Informes finales 2015. Resúmenes*. [Archivo PDF]. <https://www.oecd.org/ctp/beps-resumenes-informes-finales-2015.pdf>

El surgimiento de BEPS está relacionado con la doble imposición fiscal, esto en virtud de que las actividades económicas realizadas por empresas transnacionales generan que haya una interacción entre distintos sistemas impositivos nacionales, lo cual en un inicio podía producir que los beneficios obtenidos por dichas actividades fueran gravados por más de una jurisdicción, generando con ello una doble imposición, por tanto, se llegaron a acuerdos internacionales para evitar dicha situación, no obstante estas normas que evitan la doble imposición son las mismas que propician que en algunos casos no haya imposición en ninguna jurisdicción, es decir, la interacción entre los sistemas impositivos así como las normas que los regulan es lo que propicia esta práctica.

Por tanto, en forma de resumen, BEPS hace referencia a las estrategias de planificación fiscal que aprovechan vacíos y lagunas en las normas fiscales para trasladar artificialmente beneficios a jurisdicciones de baja o nula tributación y con una mínima o inexistente actividad económica, lo cual genera que el pago de impuestos sea nulo o mínimo además de causar pérdidas monetarias de gran magnitud en la recaudación de gobiernos.

1.3 Marco Inclusivo BEPS

El proyecto BEPS fue publicado en octubre de 2015, este proyecto tuvo la colaboración de más de 60 países, no obstante, tras su implementación, líderes del G20 solicitaron el desarrollo de un marco inclusivo, que permitiera la participación de países que aunque no fuesen miembros de la OCDE ni pertenecientes al G-20 tuviesen el interés de formar parte del proyecto, por lo cual, en 2016 la OCDE emite el *Marco Inclusivo (MI) de BEPS*, que permitió facilitar el trabajo conjunto entre distintos países, además de brindar a países y jurisdicciones las mismas condiciones de igualdad para la negociación de estándares fiscales internacionales.

De acuerdo con el *Marco Inclusivo de BEPS* de la OCDE/G-20¹³¹, hay un total de 137 jurisdicciones que forman parte de este proyecto, última actualización a diciembre de

¹³¹ <http://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>

2019. Para ser miembro del *MI* es necesario comprometerse con el paquete de medidas BEPS y abonar una cuota anual de 20,500 EUR.

Actualmente, el Marco Inclusivo de la OCDE sobre BEPS mantiene reuniones anuales para negociar los retos fiscales que plantea la digitalización de la economía.

En 2018, el Marco Inclusivo a través de su Grupo de Trabajo sobre Economía Digital publicó el informe provisional denominado “Desafíos fiscales derivados de la digitalización – Informe provisional 2018”, en este informe se establecen bases para que el MI acuerde cómo avanzar hacia la consecución de una solución consensuada respecto a los retos fiscales planteados. Al hacer alusión a que la solución sea “consensuada” se hace referencia a que las estrategias deben ser aprobadas por todos los miembros que integran el Marco Inclusivo, es decir, que haya un acuerdo por parte de todos los miembros. Por lo cual se planteó un lapso que comprenda de 2018 a 2020 para poder llegar a dicho consenso.

Posteriormente, en la reunión de enero de 2019, los miembros del Marco Inclusivo publicaron una declaración política que prevé una serie de propuestas para alcanzar dicha solución consensuada por medio de dos pilares de trabajo. El primer pilar consiste en explorar las alternativas para determinar la atribución de derechos fiscales o derechos de imposición entre jurisdicciones, mediante una revisión de forma simultánea y coherente de las normas sobre “atribución de beneficios” y las normas de “nexo” o “criterio de sujeción”, por lo cual, en este pilar se plantean tres propuestas: propuesta sobre la participación del usuario, propuesta sobre intangibles de comercialización y propuesta sobre presencia económica significativa y, el segundo pilar, recae en hacer un intento de abordar las cuestiones que quedaron pendientes del proyecto BEPS OCDE/G20, trabajando en el diseño de normas tributarias que garanticen que los grupos multinacionales queden sujetos a un nivel de tributación mínima.¹³²

¹³² Cfr. OCDE, (23 de enero de 2019). *Addressing the Tax Challenges of the Digitalization of the Economy – Policy Note*. [Archivo PDF] <https://www.oecd.org/tax/beps/policy-note-beps-inclusive-framework-addressing-tax-challenges-digitalisation.pdf>

Esto es, en cuanto al primer pilar, la finalidad de la negociaciones entre los miembros del Marco Inclusivo fueron para definir las reglas respecto a dónde deberían de pagarse impuestos (lo cual se identifica como “reglas de nexos”) y sobre qué parte de las utilidades debería recaer el gravamen (lo cual se identifica como “reglas de atribución de beneficios”) y a partir de ello, se emitieron las tres distintas propuestas para resolver este problema.

Más adelante, en mayo de 2019, el Marco Inclusivo adoptó un *Programa de trabajo* que fue aprobado por los Ministros de Economía y Finanzas así como los Jefes de Estado y de Gobierno del G-20, en este programa se prevé el desarrollo de un plan que se lleve a cabo en torno a los dos pilares a los cuales ya se hizo referencia, en este programa se asignan diversas tareas, entre ellas, estudiar las tres propuestas planteadas para identificar los elementos comunes entre las mismas y reducir las diferencias entre ambas.

Pero, ¿A qué nos referimos con las propuestas planteadas? De forma sintetizada, uno de los retos que plantea la digitalización de la economía es la no imposición fiscal o la doble exención a cargo de empresas multinacionales que operan en distintas jurisdicciones, por lo cual, uno de los desafíos en materia de tributación que tiene el G-20 en conjunto con la OCDE y demás miembros, es el combatir esos problemas generados por la digitalización de la economía, por ello, se planteó un plan de trabajo basado en dos pilares para abordar el problema, dentro del primer pilar se emitieron tres propuestas distintas, con las cuales se plantean alternativas para resolver este problema, no obstante, las tres propuestas eran competitivas entre sí, por tanto, era necesario elegir la propuesta más idónea para afrontar los desafíos fiscales.

En virtud de las propuestas derivadas del primer pilar, el secretariado de la OCDE propone en octubre de 2019 el *Enfoque Unificado* que es un documento donde se reúnen las similitudes significativas de las tres propuestas identificadas en el *Programa de trabajo* y se disminuyen las diferencias entre ambas para poder facilitar el llegar a la solución consensuada entre los miembros del Marco Inclusivo prevista para finales de 2020, además, este documento toma en consideración los comentarios recibidos en el

marco de consulta pública así como las distintas posiciones de los miembros del Marco Inclusivo.

No obstante, como última actualización, en octubre de 2020 la OCDE manifestó que las negociaciones se aplazarían hasta mediados de 2021, por tanto, hasta esa fecha podría haber una respuesta consensuada respecto a los problemas generados por la digitalización de la economía.

La relevancia del *Enfoque Unificado* surge en virtud del creciente riesgo de que las jurisdicciones determinen unilateralmente los impuestos a pagar, lo cual puede traer consecuencias negativas en la economía mundial al mismo tiempo que se generan fricciones entre países, tal es el caso de las tensiones que se crearon entre Francia y Estados Unidos, en virtud de que la primera creó en julio de 2019 un impuesto conocido como *impuesto GAFA* el cual está dirigido a aquellas empresas multinacionales que facturan más de 750 millones de euros anuales por su actividad digital en todo el mundo, la finalidad del gobierno francés al crear este impuesto fue que las multinacionales pagaran impuestos en los países donde operen y obtengan beneficios y así evitar que sólo pagaran dichos impuestos en las jurisdicciones donde tuviesen establecida su sede física, que muchas veces eran zonas de baja tributación fiscal, este impuesto afectaría a empresas como Google, Amazon, Facebook, Apple, entre otras (de ahí el nombre de GAFA).¹³³ Consecuentemente, esta decisión generó el descontento del presidente de Estados Unidos, Donald Trump, quien amenazó con imponer sanciones a los productos franceses, no obstante, el gobierno francés, desde un inicio manifestó su voluntad de renunciar a su impuesto siempre y cuando se implemente alguna alternativa internacional. Más adelante, ambos presidentes habían acordado prolongar hasta finales de 2020 la discusión sobre el *impuesto GAFA*, y en caso de que la OCDE no llegara a

¹³³ Cfr. Deutsche Welle, (26 de julio de 2019). *Impuesto a gigantes tecnológicos enfrenta a Francia con EE.UU.* <https://www.dw.com/es/impuesto-a-gigantes-tecnol%C3%B3gicos-enfrenta-a-francia-con-eeuu/a-49763538>

un acuerdo respecto al impuesto digital, el gobierno francés procedería con su recaudación en diciembre del mismo año.¹³⁴

Finalmente, a finales de noviembre del año en cuestión, el gobierno francés nuevamente confirmó su intención de cobrar dicho impuesto en virtud de que aún no existe un acuerdo sobre la tasación internacional que se está buscando.

Por ello, como consecuencia de lo anterior, se justifica la necesidad de llegar a una decisión unánime respecto a los impuestos a pagar a cargo de las multinacionales que trabajen en mayor medida en la economía digital, ya que esto nos permitirá evitar este tipo de conflictos entre países.

Por tanto, el Enfoque Unificado de la OCDE es uno de los elementos clave que permitirá garantizar que las grandes empresas multinacionales, incluidas las empresas digitales, paguen impuestos en cualquier lugar donde desarrollen actividades significativas y generen beneficios, y no sólo donde tengan establecida su sede o sus filiales.

De forma cronológica, las acciones para combatir el BEPS surgen en 2015, con el proyecto creado por la OCDE en conjunto con el G-20, en virtud del cual se emite un *paquete de medidas BEPS* compuesto por 15 acciones con la finalidad de combatir la evasión fiscal, así como mejorar la coherencia de la normativa fiscal internacional y garantizar una fiscalidad transparente, posteriormente, en 2016, se crea el *Marco inclusivo (MI) sobre BEPS*, para garantizar que países y jurisdicciones no miembros del G-20 ni de la OCDE pudieran participar en el desarrollo de estándares sobre cuestiones relacionadas con BEPS así como pudieran implementar los distintos mecanismos planteados en las mismas condiciones que los miembros, más adelante, en 2017, surge el *Instrumento Multilateral (MLI)*, finalmente, durante el lapso de 2018 a 2020, los miembros del Marco Inclusivo desarrollaron un *Plan de trabajo* con la finalidad de llegar a un acuerdo a finales de 2020 que garantice una solución a largo plazo para los desafíos

¹³⁴ Cfr. AFP, (26 de agosto de 2019). *Francia y Estados Unidos llegan a acuerdo sobre impuesto a empresas de internet*. <https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/Francia-y-Estados-Unidos-llegan-a-acuerdo-sobre-impuesto-a-empresas-de-internet-20190826-0048.html>

fiscales que plantea la digitalización de la economía, dicho plan de trabajo está compuesto de dos pilares que trabajan en el diseño de normas tributarias que aseguren que los grupos multinacionales queden sujetos a un nivel de tributación mínima, finalmente, en octubre de 2020 se acordó aplazar las negociaciones hasta mediados de 2021.

La globalización junto con el impulso de la economía digital y el crecimiento del libre mercado son factores que obligan a que las políticas fiscales de un país no puedan diseñarse aisladamente, sino que atiendan a las posibles repercusiones que pueden tener con los sistemas impositivos de otras jurisdicciones.

Finalmente, una consideración importante a tomar en cuenta, es que en el panorama actual, es decir, con los estragos económicos que está causando la pandemia que se vive a nivel mundial, habrá que reforzar esfuerzos y llegar a soluciones consensuadas entre los miembros de la comunidad fiscal internacional de la forma más pronta posible, ya que posterior a este escenario, lo que buscarán los países será atraer la inversión extranjera para fortalecer su economía interna y para ello, posiblemente muchos países lleguen a imponer unilateralmente medidas en sus sistemas impositivos que beneficien en mayor medida a los no residentes, lo cual incrementará la competencia fiscal perjudicial y al mismo tiempo se seguirá propiciando la evasión de impuestos.

Para concluir lo relativo a este apartado es necesario mencionar que los esfuerzos que ha hecho la OCDE con el G-20 en materia de BEPS han sido encaminados a combatir las estrategias de planificación fiscal empleadas por las empresas multinacionales que se aprovechan de las lagunas e inconsistencias entre los distintos sistemas impositivos donde operan para trasladar los beneficios a zonas de baja o nula tributación, que si bien es cierto, constituyen una forma de elusión fiscal, en esta forma de elusión únicamente se toma en cuenta a un sujeto en particular, las empresas multinacionales, que son las que operan en distintas jurisdicciones y juegan con los sistemas impositivos a su favor, por lo cual, para fines de este estudio resultan insuficientes estas medidas, en virtud de

que no se considera a otro tipo de contribuyentes que también emplean las zonas de baja tributación como un medio para eludir impuestos.

2. Regulación jurídica dentro de los principales paraísos fiscales

En este apartado se hará un análisis del sistema jurídico y fiscal de algunos paraísos fiscales para poder entender su forma de operación y cómo se producen las prácticas fiscales perjudiciales que se les atribuyen.

Para realizar el análisis, se tomaron en cuenta los territorios o jurisdicciones que fuesen clasificados de forma constante como “paraísos fiscales”, “centros offshore” o territorios con “prácticas fiscales perjudiciales” en los distintos listados de organismos internacionales.

2.1 Países bajos

Oficialmente denominado “Reino de los Países Bajos” es uno de los Estados pertenecientes a la Unión Europea, el reino está integrado por cuatro territorios: Países Bajos (Holanda), Aruba, Curazao y San Martín.

Los últimos tres territorios son dependientes de los Países Bajos en ciertas materias, tales como asuntos exteriores y defensa, no obstante, gozan de cierto grado de autonomía, todos estos territorios están situados en el mar caribe, por lo cual son considerados como territorios autónomos de ultramar.

Se considera necesario hacer mención de un antecedente histórico que cobra importancia para el presente estudio. Hasta el 10 de octubre de 2010 hubo existencia del territorio denominado “Antillas Holandesas”, que fue una entidad compuesta por varias islas en el mar caribe, entre ellas, Aruba, San Martín y Curazao, no obstante, mediante un plebiscito realizado en 1986, Aruba se separó del resto de las Antillas y se constituyó como Estado autónomo dentro del Reino, posteriormente, en 2005, mediante un referéndum, los ciudadanos de Curazao y San Martín votaron a favor de adquirir un estatus autónomo fuera de las Antillas, finalmente, en 2010, dejó de llamarse “Antillas

Holandesas”, por lo cual, las islas restantes se convirtieron en municipios especiales de los Países Bajos.

Hasta antes de la desaparición de ese territorio, el Reino de los Países Bajos se componía de tres zonas: Países Bajos, Aruba y Antillas Holandesas.

Ahora bien, ¿cuál es la importancia de todo el contexto anterior? Aruba y las Antillas Holandesas generalmente son clasificadas en varios listados como paraísos fiscales o centros *offshore*, que si bien, actualmente ya no existen, es importante tener claro este antecedente.

Curazao, San Martín y Aruba gozan de plena autonomía en lo que respecta a asuntos internos, sin embargo, no forman parte del área fiscal europea, por lo cual no son territorios de aplicación de los impuestos de los Países Bajos ni de la Unión Europea.

El análisis jurídico y fiscal se hará respecto a Países Bajos, Aruba y las Antillas Holandesas, que si bien, estas últimas actualmente ya no existen, tuvieron un papel importante en su momento, y debido a la interrelación que hubo en los tres territorios, resulta necesario entender cómo se vinculan en materia fiscal todos estos territorios.

Países Bajos

Un punto atractivo de su sistema fiscal recae en que los Países Bajos son uno de los territorios que tiene celebrados un mayor número de convenios para evitar la doble tributación, que actualmente, tiene poco más de 100 convenios celebrados.¹³⁵ Adicionalmente, la pertenencia de dicho país a la Unión Europea le da un entorno económico estable.

Por lo cual, lo anterior lo hace un sitio idóneo para constituir una empresa que servirá como intermediaria entre una empresa matriz establecida en cualquier territorio y la filial, que estará situada en algún paraíso fiscal, estos factores permiten que el país sea utilizado como un vehículo para hacer llegar los flujos monetarios a los paraísos fiscales.

¹³⁵ https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontenten/belastingdienst/individuals/tax-regulations/tax_treaties/overview_of_treaty_countries/overview_of_treaty_countries

En lo que respecta al ISR para las sociedades, la tasa del impuesto sobre la renta actualmente se compone de la siguiente forma:

Empresas con ingresos gravables de hasta 200,000 EUR	16,5% (Que se reducirá a 15% en 2021).
Empresas con ingresos gravables superiores a 200,000 EUR	25% sobre el excedente (Que se reducirá a 21,7% en 2021).

Cuadro de elaboración propia.¹³⁶

Existen diversos beneficios para las empresas, entre ellas, exenciones, facilidades para la operación de empresas extranjeras en el territorio, o para la operación de empresas holandesas que estén integradas por extranjeros.

El tratamiento fiscal para las rentas de intereses, dividendos y cánones es favorable.

Respecto a las retenciones de dividendos, se retiene un 15% a los mismos, sin embargo, cuando se trate de dividendos que se paguen a sociedades matrices y filiales de Estados miembros de la UE, o que sean pagados a empresas matrices cuyo país haya firmado tratados para eliminar la retención, dicha retención será del 0%, por otro lado, en lo que respecta a retenciones a intereses o regalías, igualmente la tasa es del 0%.¹³⁷

Las empresas en los Países Bajos tributan por su ingreso a nivel mundial, no obstante existen supuestos donde se puede acceder a beneficios para las mismas, entre ellas, las exenciones o estar en posibilidad de ser excluidos de la base fiscal, esto es aplicable a las empresas no residentes, las cuales sólo son gravadas sobre sus ingresos originados en el territorio holandés, sin embargo, no hay una tasa impositiva especial para las empresas extranjeras.

La sociedad holding holandesa, como estructura fiscal es un instrumento comúnmente empleado por empresas multinacionales, el cual es uno de los principales regímenes perjudiciales ocupados en el país.

¹³⁶ Datos obtenidos de: Santander Trade, (s.f.). *Países Bajos: Fiscalidad.* <https://santandertrade.com/es/portal/establecerse-extranjero/paises-bajos/fiscalidad>

¹³⁷ Cfr. *Ídem.*

El sistema fiscal de Holanda es similar al de los demás países, lo que destaca son los tipos especiales de sociedades que maneja, entre ellos:

- *Naamloze Vennootschap (N.V.)*. Equivalente a una sociedad anónima y,
- *Besloten Vennootschap (B.V.)*. Equivalente a una sociedad de responsabilidad limitada.¹³⁸

Tanto las BV como las NV son empresas utilizadas comúnmente por el régimen de *holding companies*.

Una obligación que tienen las sociedades anónimas consiste en publicar el balance general y la cuenta de resultados una vez que han sido aprobados por los accionistas, sin embargo, las sociedades anónimas “cerradas” (cuyo total de acciones sea de propiedad privada) que sean una filial están exentas de publicar los informes anteriores si el resultado de sus actividades está incluido en un informe consolidado que sea publicado por la empresa matriz, quien asume la plena responsabilidad de sus cuentas.

Existe una estructura conocida como “Sándwich Holandés” o “Ruta de las Antillas”, por medio de la cual se solía trasladar el dinero a Aruba o a las Antillas Holandesas utilizando a Holanda como intermediario, es decir, este último servía como puente para conectar a cualquier país con dichas zonas de baja tributación, esta estructura comúnmente es empleada por grandes empresas multinacionales.

Para entenderlo de forma más explícita: existe una empresa multinacional que quiere trasladar sus ganancias de su país de sede a las Antillas Holandesas o Aruba para no pagar demasiados impuestos, pero existen normas que dificultan el envío de ganancias directamente a dichos territorios, por lo cual se empleaba a Holanda como puente para conectar a la empresa multinacional con cualquiera de los dos territorios, para ello, en un primer punto, la empresa multinacional traslada los ingresos a Holanda, donde previamente habrá constituido una empresa “buzón” (que generalmente es una simple oficina física sin empleados ni actividad real) y en Holanda los ingresos se gravaban pero

¹³⁸ Cfr. Calderón Silva, I., (2012). *Sistema Fiscal en Países Bajos* [Archivo PDF]. http://observatoriorli.com/docs/PAISES_BAJOS/FISCALIDAD_Paises_Bajos.pdf

a un nivel mucho más bajo del que debería corresponder, y una vez que las ganancias habían sido trasladadas y gravadas en Holanda, podían ser transferidas posteriormente al paraíso fiscal. La estrecha relación de Holanda con sus territorios de ultramar es lo que propiciaba que fuera utilizado como un puente para conectar con dichos paraísos fiscales.

A estas empresas de “buzón”, sociedades “pantalla” o “instrumentales”, el Banco Central Holandés las registra como “Instituciones Financieras Especiales” (BFIs o SFIs por sus siglas en holandés).

Este tipo de sociedades tienen su sede en Holanda, los tenedores de las acciones no son residentes, la sociedad únicamente tiene la finalidad de captar recursos, no obstante, el dinero captado no se queda dentro del territorio, sino que es trasladado fuera del país, la forma de sacar el dinero generalmente es mediante inversiones, préstamos o aumentos de capital a otras empresas pertenecientes al mismo grupo.

Es difícil determinar si Holanda constituye un paraíso fiscal, ya que funciona más como un país “canal” o de “tránsito”, en virtud de que el dinero no se queda en el país, sino que por medio de este, el dinero llega al paraíso fiscal, sin embargo, aún si no fuese considerado como un paraíso fiscal, es claro el hecho de que es un territorio que emplea prácticas de competencia fiscal perjudicial.

Antillas Holandesas y Aruba

A pesar de formar parte del Reino, ni Aruba ni las Antillas son miembros de la Unión Europea, sin embargo, los ciudadanos de ambos territorios portan el pasaporte holandés, por lo cual, gozan de los beneficios que tienen los ciudadanos de la Unión Europea. Ambos territorios están sujetos a los Países Bajos en cuestiones relacionadas con la defensa nacional, relaciones exteriores, ciudadanía y extradición.

Un punto interesante es la situación jurídica de dichos territorios, es que el pasaporte holandés le permite gozar de los beneficios y derechos de los miembros de la UE sin

estar sujetos al cumplimiento de las obligaciones de estos, lo que favorece la condición de este territorio como centro financiero *offshore* o paraíso fiscal.

En lo que respecta a las Antillas Holandesas, los principales impuestos son el Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre las Personas Físicas y el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Respecto al Impuesto sobre Sociedades, las sociedades residentes están sujetas al impuesto por su renta mundial, mientras que los no residentes únicamente tributan respecto a las rentas de fuente antillana. Al igual que en Países Bajos, no existe retenciones sobre dividendos ni intereses.

Por otro lado, en cuanto a Aruba, dentro de su fiscalidad destacan las *sociedades extraterritoriales* y las *sociedades exentas*, que sirven como sociedades instrumentales para la minimización fiscal, generalmente los propietarios son personas no residentes, además estas empresas sirven para la protección de activos y servicio de inversiones y gestión de patrimonio. Por un lado, las sociedades extraterritoriales tienen una fiscalidad reducida, mientras que las sociedades exentas tienen fiscalidad a tasa 0.

Finalmente, otro punto importante de análisis en cuanto a los territorios dependientes de miembros de la Unión Europea recae en conocer el tipo de estatus que mantiene dicho territorio respecto a la Unión Europea, ya que esto nos ayuda a identificar el trato que tendrá el territorio y con ello, saber los derechos y obligaciones a los cuales está sujeto, en virtud de que la Unión Europea mantiene regiones autónomas especiales, regiones ultraperiféricas, países y territorios de ultramar y, territorios que entran en otro tipo de categorías. Ahora bien, actualmente, Aruba, Curazao y San Martín entran en la categoría de territorios autónomos de ultramar, por lo cual, estos territorios tienen un estatus especial con la UE.¹³⁹

¹³⁹ Cfr. Wikipedia, (s.f.). *Territorios especiales de la Unión Europea*
https://es.m.wikipedia.org/wiki/Territorios_especiales_de_la_Uni%C3%B3n_Europea

2.2 Islas Caimán

Estas islas son un territorio de ultramar de Gran Bretaña, están ubicadas en el mar caribe, al noreste de Jamaica, entre Cuba y la costa de Honduras.

Este territorio fue colonizado por Inglaterra en el siglo XVII y fue gobernada junto con Jamaica como una misma colonia hasta 1962, cuando Jamaica consiguió su independencia y las Islas Caimán pasaron a ser un territorio británico de ultramar. Actualmente, es un territorio que está bajo supervisión del Comité Especial de Descolonización de la Organización de las Naciones Unidas.¹⁴⁰

De acuerdo con antecedentes históricos, en 1794 diez barcos originarios de Gran Bretaña naufragaron en las costas de estas islas, por lo que fueron acogidos por los nativos y en virtud de esta acción, el entonces rey, Jorge III del Inglaterra eximió a la colonia del pago de tributos, condición que se mantiene hasta la actualidad.¹⁴¹

La forma más recurrente que emplean los no residentes para constituir una empresa es mediante la figura de *Cayman Islands Exempt Company* la cual está exenta de impuestos, no existe una obligación de contar con directores u oficiales que sean residentes. No se pagan impuestos, pero anualmente se pagan cuotas de mantenimiento que se calculan de conformidad con el capital social de la empresa.¹⁴²

Esta figura jurídica debe mantener registros contables, no obstante, no están obligadas a presentar estados financieros ni declaraciones anuales de impuestos. Al constituir empresas no se establece como requisito el revelar los nombres de los accionistas, a excepción de bancos y los *trust*, por lo cual tratándose de accionistas, los nombres no están inscritos en ningún registro público.

¹⁴⁰ Dicho Comité se encarga de supervisar e impulsar los procesos de descolonización en territorios que no gozan de autonomía, con el propósito de poner fin a dicho colonialismo. (Naciones Unidas, (s.f.). *Comité Especial de Descolonización* <https://www.un.org/dppa/decolonization/es/c24/about>).

¹⁴¹ Cfr. Whewell, T., (31 de julio de 2015). *Por qué están en auge los paraísos fiscales a pesar de ser tan odiados y combatidos.* https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150730_economia_paraisos_fiscales_por_que_siguen_existiendo_ms

¹⁴² Cfr. Paraísosfiscales.net, (s.f.). *Islas Caimán.* <https://paraísosfiscales.net/islas-caiman/>

Dentro de las Islas Caimán destaca la estructura que regula a los *trust*, ya que esta ofrece ventajas competitivas, entre ellas, que no están sujetos a evaluación sobre los activos, no se le cobran intereses al beneficiario sino hasta que los beneficios o el capital sean transferidos a otro beneficiario.

No hay impuestos directos, sino que los ingresos que reciben las islas provienen de impuestos indirectos. Por tanto, no hay impuesto sobre la renta, impuesto sobre sociedades, impuesto sobre ganancias del capital, tampoco impuestos sobre sucesiones, donaciones o sobre el patrimonio. Sin embargo, el gobierno recauda ingresos por concepto de derechos de importación, tarifas de servicios financieros y turismo. Por lo cual, los principales ingresos provienen de las tasas de los servicios financieros para no residentes, así como tributos sobre las importaciones de productos de consumo, además del turismo.

La moneda que opera en este territorio es el dólar caribeño, teniendo su moneda propia con independencia de la libra esterlina. Este territorio tiene una estrecha relación con el mercado financiero estadounidense, lo que se refleja con la utilización ordinaria del dólar estadounidense.

Al igual que otros paraísos fiscales, los beneficios empresariales que sean obtenidos fuera de las islas no tributan, tampoco los rendimientos de capital tales como intereses o dividendos.

En la lista que elabora el Consejo de la Unión Europea respecto a países y territorios no cooperadores a efectos fiscales, que comúnmente se conoce como “lista de paraísos fiscales”, las Islas Caimán fueron añadidas a dicho listado en febrero de 2020, lo cual resulta interesante en virtud de que un mes antes, fue cuando se hizo oficial la salida de Reino Unido de la Unión Europea (BREXIT). No obstante, con la actualización de la lista en octubre del mismo año, las Islas Caimán salieron del listado, por lo que actualmente para la Unión Europea no se consideran un paraíso fiscal.

Existe una organización denominada *Tax Justice Network* que es una red de investigadores y activistas que realizan estudios relativos a la evasión de impuestos, competencia fiscal y paraísos fiscales y los efectos dañinos que estos producen, esta organización elabora anualmente diversos listados, entre ellos, existe uno denominado *Financial Secrecy Index*, mismo que regula los niveles de secrecía financiera que mantienen las jurisdicciones alrededor del mundo, en los resultados de 2020, las Islas Caimán ocuparon el primer puesto en este listado, el segundo y tercer lugar lo ocuparon Estados Unidos y Suiza, respectivamente.¹⁴³

Este listado se encarga de clasificar a las jurisdicciones de acuerdo con el nivel de confidencialidad que mantiene su secreto financiero y la dimensión de su actividad financiera offshore.

Simultáneamente, esta organización también elabora un listado relativo al *Corporate Tax Haven Index* que tiene la finalidad de enlistar los paraísos fiscales más importantes empleados por las empresas multinacionales. Ambos listados son complementarios el uno del otro.¹⁴⁴

En la edición de 2020 la primera posición la ocupan las Islas Vírgenes Británicas, seguidas de Bermudas e Islas Caimán, que ocupan el segundo y tercer sitio respectivamente.

2.3 Delaware

Delaware es uno de los estados integrantes de Estados Unidos y compone un centro financiero. Curiosamente se hace referencia a Delaware como el estado donde hay más empresas que ciudadanos.

¹⁴³ Cfr. Tax Justice Network, (s.f.). *Financial Secrecy Index*, <https://fsi.taxjustice.net/es/introducing-the-fsi-es/introducing-the-fsi-es>

¹⁴⁴ Cfr. Tax Justice Network, (s.f.). *El Índice de Guardidas Fiscales Corporativos 2020*, <https://corporatetaxhavenindex.org/es/>

Las leyes estatales son las que conceden beneficios fiscales a las empresas que instalen su sede en dicho estado. En comparación con otros estados, Delaware es más flexible, en virtud de que protege más a directivos e inversores.

En Estados Unidos no existe un ordenamiento federal que regule las relaciones mercantiles, sino que cada estado establece su propia legislación y jurisprudencia para regular dichas relaciones.

Al momento de constituir una sociedad en Estados Unidos, parte de los requisitos consisten en tener un director y dos oficiales, no obstante, la legislación estatal de Delaware no impone estos requisitos, todas las funciones de la empresa pueden recaer en una sola persona, misma que puede ser el único accionista, por ello, es común hacer mención que las leyes mercantiles en Delaware son muy sencillas.¹⁴⁵

El tipo de sociedad que se emplea con mayor frecuencia para constituir una empresa es la *Limited Liability Company (LLC)* equiparable a una sociedad de responsabilidad limitada, que como se mencionó al inicio del presente trabajo, es un tipo de sociedad híbrida que mezcla elementos de una asociación y las estructuras corporativas.

La LLC sólo paga impuestos en Estados Unidos cuando tenga un negocio o socio en el país, sin embargo, en Delaware, las empresas constituidas en el estado pueden operar de forma anónima por medio de un agente, que será el encargado de crear la compañía.¹⁴⁶

No existe la obligación de registrar el nombre de los socios ante el Registro Público ni tampoco hay una obligación para llevar libros de contabilidad, no es necesario que una empresa presente sus cuentas en el registro público o en el Departamento del Tesoro.

¹⁴⁵ Cfr. Harvard Business Services, Inc., (s.f.). *La diferencia de la sociedad de responsabilidad limitada (LLC) de Delaware.* <https://www.delawarellc.com/es/learning/Delaware-LLC-difference.htm>

¹⁴⁶ Cfr. Ruiz de Gaona, C., (09 de marzo de 2019). *Delaware, el estado que tiene más empresas que ciudadanos.* <https://www.expansion.com/empresas/2019/03/09/5c82d1b922601d92138b45c7.html>

Por tanto, la opacidad recae en la sombra con la que se mantiene la identidad de accionistas y directivos. Aunque, el nombre del administrador sí debe constar en las actividades realizadas por la sociedad. Además se regula una figura conocida como *Ultimate Beneficial Owner (UBO)* que debe ser revelado a cualquier entidad bancaria o financiera con la cual la empresa realice actividades.

Siempre que la actividad realizada se encuentre fuera de Delaware, no se estará sujeto a impuestos sobre beneficios de sociedades o los ingresos de empresas asociadas (dividendos). Existe una exención para los ingresos de la empresa procedentes fuera de Estados Unidos, adicionalmente, no hay impuestos sobre activos intangibles, tales como la propiedad intelectual.

Como en cualquier otro estado, se pagan impuestos federales y estatales, los primeros, dependen directamente del gobierno central, mientras que los segundos, son regulados por el estado del que se trate, en este caso, Delaware no impone un impuesto estatal para las empresas que no operan en el estado.

Por lo cual, a nivel federal, las empresas no gozan de ningún trato fiscal favorable, siguen teniendo las mismas obligaciones fiscales que en los demás estados de dicho país, no obstante, a nivel estatal, las empresas de Delaware tienen ciertos beneficios que no se tienen para las demás empresas en otros Estados.

Tratándose de este estado, las ventajas no recaen en la baja tributación, sino en la facilidad de la legislación, que se resume en una constitución rápida de empresas y una gestión sencilla de las mismas. Los gastos de constitución son reducidos, mientras que el proceso es sencillo.

Por tanto, el atractivo de Delaware recae en la facilidad para constituir empresas, la poca información que se solicita para ello y el nivel de confidencialidad que se tiene respecto a los socios y directivos.

2.4 Suiza

Suiza es una república federada que se divide territorialmente en 26 estados, denominados “cantones”, a los cuales la constitución federal les otorga competencia en materia fiscal y recaudatoria.

Suiza es un país que no pertenece a la Unión Europea, no obstante, es un socio comercial bastante fuerte de la UE por cuestiones geográficas, culturales y económicas. La relación entre Suiza y la UE se rige por varios acuerdos bilaterales, mantener su soberanía es una de las razones por las cuales ha rechazado pertenecer al bloque comercial.

Es importante tener un panorama general de la relación entre la UE y Suiza, esto en virtud de que no está sujeto a las mismas obligaciones que los miembros de la UE. Ambas entidades firmaron dos paquetes de acuerdos bilaterales para regular sus relaciones, el primer paquete, conocido como “Acuerdos Bilaterales I” se firmó en 1999 y entró en vigor en 2002, este paquete estuvo compuesto de siete acuerdos que regulaban los siguientes aspectos: 1) libre circulación de las personas, 2) tráfico aéreo, 3) tráfico de carretera, 4) agricultura, 5) barreras comerciales, 6) contratación pública y, 7) ciencia. Posteriormente, en 2004, se firmó el segundo paquete, que fue conocido como “Acuerdos Bilaterales II”, este entró en vigencia por fases, durante el periodo de 2005-2009, en estos acuerdos se regularon cuestiones relativas a 1) seguridad y asilo, 2) cooperación en actividades de fraude y, 3) estipulaciones finales sobre cuestiones pendientes.¹⁴⁷

No obstante, ambos paquetes crearon una compleja red respecto al cumplimiento de obligaciones, por lo cual desde 2014 se ha venido negociando un Acuerdo de marco institucional para resolver todas esas complejidades, mismo que hasta la fecha no ha sido concluido en virtud de la falta de aprobación de Suiza.

¹⁴⁷ Cfr. Wikipedia, (s.f.). *Relaciones Suiza-Unión Europea*.
https://es.m.wikipedia.org/wiki/Relaciones_Suiza-Uni%C3%B3n_Europea

El estatus que tiene da una seguridad a inversores, en virtud del grado de confidencia con el que mantienen su secreto bancario, además de la estabilidad en el valor exterior de su moneda, el franco suizo.

Una de las principales ventajas competitivas que ofrece este territorio es la opacidad que se deriva de su secreto bancario. La competencia fiscal prevalece incluso entre los propios cantones, que tienen niveles de tributación variados.

Este país ha sido conocido como una “república de los banqueros”. Suiza fue uno de los países que mostró en mayor medida su oposición a los proyectos de la OCDE para combatir la competencia fiscal perjudicial, entre sus argumentos, alegaban que tenían un temor de que al haber mayor control sobre las finanzas se provocara una salida de fondos hacia otras regiones.

Es común que la banca suiza sea utilizada para el blanqueo de capitales, ya que suele ser empleada para encubrir el origen ilícito del dinero.

Por tanto, la localización geográfica, la estabilidad política y económica, el nivel de servicios financieros que ofrecen, además de su famoso secreto bancario, son cuestiones que lo favorecen como territorio para evasión fiscal.

Lo interesante del secreto bancario es la forma en que se regula dentro de su legislación, ya que es identificado como secreto profesional, por lo cual su revelación está penalizada y trae consigo una infracción, no obstante existen tres excepciones que permiten que dicho secreto sea revelado: procesos penales, asistencia judicial o quiebra. Retomando brevemente lo mencionado en el primer capítulo, el secreto bancario suizo fue introducido en la legislación en 1934. La confidencialidad recae en el banquero respecto a su cliente, al ser secreto profesional puede equipararse como el secreto que obliga a médicos, abogados o eclesiásticos a guardar confidencialidad.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Cfr. Bartels Villanueva, J., *El secreto bancario. Aspectos históricos y problemática actual*. Diálogos Revista Electrónica de Historia, vol. 11, núm 2, septiembre-febrero, 2010, pp. 71-88.

Algunos autores aseguran que el secreto bancario surge como decisión política ante los miedos y amenazas de la toma del poder en Alemania por parte del nazismo sobre propiedades de sus oponentes.

Otro punto relevante de este país, son sus “cuentas numeradas”, que son cuentas bancarias, ya sea cuentas corriente, de depósito o de ahorro, donde no figura el nombre del acreedor, propietario o titular, sino que este dato es sustituido por un número, no obstante, el banco sí tiene la obligación de conocer la identidad del titular de la cuenta, así como identificar al propietario-beneficiario real. Los números asignados se utilizan para las operaciones bancarias así como con la documentación y correspondencia con el banco. Los altos directivos en el banco serán los únicos con facultades para conocer a quién pertenece la cuenta.¹⁴⁹

Tratándose de tasas impositivas, la tasa del impuesto de sociedades a nivel federal es del 8,5%, aunque el impuesto es deducible y permite reducir la base fiscal.

La tasa impositiva a nivel estatal es variable entre cantones, esto en virtud de que cada cantón aplica un tipo impositivo diferente, no obstante, la tasa efectiva máxima del impuesto sobre sociedades puede ser del 11,9% al 21,6%.¹⁵⁰

Al impuesto federal se le suman las tasas de impuestos de sociedades a nivel cantonal y municipal.

Por el contrario, el impuesto sobre la renta de personas físicas también es muy variado, la tasa del impuesto sobre la renta individual toma en cuenta los impuestos federales, cantonales, municipales y el impuesto eclesiástico.

Tratándose de nivel cantonal, las tasas varían de acuerdo con el cantón del que se trate, la tasa máxima más baja la tiene el cantón de Zug, que establece una tasa del 22,94%,

¹⁴⁹ Cfr. Admin Mundo, (06 de marzo de 2021). *Cuentas Numeradas en Suiza*. https://mundooffshore.net/cuentas-numeradas-en-suiza/?doing_wp_cron=1618966529.6044700145721435546875

¹⁵⁰ Cfr. Santander Trade, (s.f.). *Suiza: Fiscalidad*. <https://santandertrade.com/es/portal/establecerse-extranjero/suiza/fiscalidad>

mientras que la tasa máxima más alta se encuentra en el cantón de Ginebra, que establece un 48,04%.¹⁵¹

Las empresas que son residentes en Suiza son gravadas respecto de sus ingresos a nivel mundial con excepción de ganancias derivadas de filiales extranjeras, que están exentas del impuesto. Por otro lado, las empresas no residentes únicamente son gravadas respecto de los ingresos originados en Suiza.

En cuanto a las retenciones, los dividendos e intereses obtenidos por no residentes que no cuenten con un establecimiento permanente en Suiza, están sujetos a una retención del 35%, lo cual puede ser regulado mediante convenios para evitar la doble tributación. Existe un convenio conocido como *Directiva Matriz-Filial y Directiva de Intereses y Cánones*, celebrado entre la UE y Suiza, donde se establece que estarán exentos los pagos de dividendos e intereses de compañías que sean residentes en un Estado miembro de la Unión Europea.¹⁵²

2.5 Hong Kong

Oficialmente denominado “Región Administrativa Especial de Hong Kong de la República Popular de China” junto con Macao son las dos regiones administrativas especiales de China. Este territorio perteneció al imperio chino hasta 1842, cuando pasó a ser colonia británica como consecuencia de la primera guerra del opio, posteriormente, en 1997 su soberanía fue trasladada nuevamente a China.

En Hong Kong prevalece el principio “un país, dos sistemas”, el cual se refiere a la unificación de territorios en China, que constituyen un solo país, pero se acepta que dentro del mismo coexistan sistemas económicos y políticos diferentes en determinadas

¹⁵¹ Cfr. *Ídem*.

¹⁵² Cfr. Diario Oficial de la Unión Europea, (29 de diciembre de 2004). *ACUERDO entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza relativo al establecimiento de medidas equivalentes a las previstas en la Directiva 2003/48/CE del Consejo en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses*. [Archivo PDF] https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8cce3a61-a7ce-4029-8456-457cc8faa39c.0006.02/DOC_2&format=PDF

zonas, lo cual se ve reflejado en Hong Kong, donde prevalece el capitalismo como sistema económico predominante, como consecuencia de la intervención de Reino Unido, en contraposición al sistema socialista predominante en China.

En este territorio se sigue el principio de territorialidad fiscal, esto es, las autoridades fiscales en Hong Kong al momento de gravar empresas, toman en cuenta si dicha empresa desarrolla un comercio, profesión o negocio en este territorio, y gravan impuestos sobre los ingresos generados por estas actividades.

Cuando una empresa desarrolle un comercio, profesión o negocio en Hong Kong se entenderá que tiene un establecimiento permanente.

De lo anterior se desprende que las operaciones de sociedades registradas en Hong Kong que se realicen fuera del territorio están exentas de impuestos. Los ingresos gravables serán aquellos que hayan sido originados en Hong Kong en el periodo de contabilidad.

En este territorio no existe un impuesto sobre el patrimonio o la herencia, por lo cual las ganancias de capital por regla general, no están sujetas a impuesto. No se retienen impuestos sobre dividendos ni tampoco sobre intereses.

Hong Kong también suele ser utilizado como un vehículo de negocios, en virtud de que su fiscalidad es favorable para las operaciones trans-fronterizas. Actualmente, la situación política y económica en Hong Kong es tensa, esto en virtud de que es un socio comercial fuerte de Estados Unidos, sin embargo, China interfiere cada vez más en el control de la región, lo cual se puede ver reflejado en la Ley de Seguridad Nacional de Hong Kong que fue aprobada en junio de 2020, lo que desencadenó una serie de protestas en la región y al mismo tiempo, constantes amenazas de sanciones por parte de Estados Unidos.

2.6 Comité Especial de Descolonización

Finalmente, como último punto de este Capítulo, retomaremos el Comité Especial de Descolonización, el cual fue mencionado en el apartado de las Islas Caimán, ya que es necesario hacer ciertas observaciones respecto al Comité.

Como antecedente histórico, este Comité se crea en 1962 por la Asamblea General de las Naciones Unidas con la finalidad de impedir acciones represivas a cargo de países europeos contra las colonias bajo su control, además de supervisar el proceso de descolonización de estas últimas.

Actualmente, en 2020, aún existen 17 territorios que componen la lista de territorios no autónomos pendientes de descolonización, organizados de la siguiente forma:

Territorio:	Continente en el que se encuentra:	País del que depende:
1. Anguila; 2. Bermudas; 3. Islas Caimán; 4. Islas Malvinas; 5. Islas Turcas y Caicos; 6. Islas Vírgenes Británicas; 7. Montserrat.	América	Reino Unido
8. Santa Elena, Ascensión y Tristán de Acuña.	África	
9. Gibraltar.	Europa	
10. Islas Pitcairn.	Oceanía	
11. Islas Vírgenes de los Estados Unidos.	América	Estados Unidos
12. Guam; 13. Samoa Americana.	Oceanía	
14. Nueva Caledonia; 15. Polinesia Francesa.	Oceanía	Francia
16. Sahara Occidental.	África	España
17. Tokelau.	Oceanía	Nueva Zelanda

Cuadro de elaboración propia.¹⁵³

Ahora bien, del cuadro anterior resulta interesante destacar las siguientes observaciones:

- De los diez territorios de ultramar de Reino Unido, ocho han sido enlistados como paraísos fiscales o zonas con regímenes fiscales perjudiciales por distintos

¹⁵³ Datos obtenidos del sitio web:

https://es.m.wikipedia.org/wiki/Comit%C3%A9_de_Descolonizaci%C3%B3n

organismos internacionales, excluyendo a Santa Elena e Islas Pitcairn, no obstante, estos últimos han sido considerados paraísos fiscales en algunas legislaciones internas;

- La relación y forma de regulación de Reino Unido respecto a los territorios de ultramar que administra ha permitido que estos se constituyan como paraísos fiscales;
- Con excepción de Nueva Caledonia y Sahara Occidental, todos los territorios anteriores están enlistados en las disposiciones transitorias de la LISR como territorios por los cuales se debe presentar la declaración informativa por ingresos sujetos a REFIPRE.

En virtud de este Capítulo fue posible entender la forma de operación de los distintos territorios de baja tributación, qué es lo que genera una práctica fiscal perjudicial en los mismos y las distintas medidas que se han llevado a cabo en la comunidad internacional para regular estas prácticas.

CAPÍTULO III. PARAÍOS FISCALES: ¿EVASIÓN O ELUSIÓN FISCAL?

A. ¿Cuál es el principal problema de los paraísos fiscales?

1. Presupuesto de ingresos y formas de captación de recursos

En cualquier gobierno, los recursos son un elemento indispensable para alcanzar el logro de sus objetivos, tener ingresos suficientes permite que el gasto pueda cubrir las demandas de la sociedad, tales como la provisión de bienes y servicios o la implementación de políticas públicas. Dentro del presupuesto de ingresos se señalan las formas bajo las cuales se podrán captar los recursos financieros con los que se cubrirán los gastos del Estado durante el ejercicio fiscal correspondiente.

Anualmente, el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP tiene la obligación de presentar ante el Congreso de la Unión el “Paquete Económico” que se compone de los siguientes documentos:

- Los criterios generales de política económica;
- La iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y,
- El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF).

Dicho paquete debe ser presentado a más tardar el 08 de septiembre del año en curso. La aprobación del PPEF es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados (artículo 74 fracción IV de la CPEUM). No obstante, la LIF deberá ser aprobada primero por la Cámara de Diputados y posteriormente por la Cámara de Senadores (artículo 42 fracción IV de la LFPRH).

Para efectos de esta investigación únicamente se hará énfasis en la LIF, en virtud de que este instrumento nos establece las formas mediante las cuales el Estado captará los ingresos. La LIF permite realizar un estimado de los ingresos que recaudará el gobierno durante el año fiscal correspondiente.

La Ley de Ingresos de la Federación presenta ciertas características, que de acuerdo con la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados, son las siguientes:

- Anualidad. En virtud de que tiene vigencia durante un año fiscal, el cual corresponde al año calendario;
- Precisión. Ya que cualquier contribución que no esté señalada en dicha ley no podrá ser recaudada;
- Previsibilidad. Puesto que se establecen las cantidades estimadas que por cada concepto habrá de obtener la hacienda pública y;
- Especialidad. En razón de que dicha ley contiene un catálogo de rubros por obtener durante el periodo de su vigencia.¹⁵⁴

En el Paquete Económico correspondiente a 2021 los criterios generales de política económica establecen que la política hacendaria del Gobierno mexicano está sustentada en cuatro pilares fundamentales:

- La conducción responsable de las finanzas públicas y el uso mesurado del endeudamiento, como medios para preservar la estabilidad macroeconómica (...);
- El fortalecimiento permanente de las fuentes de ingresos del sector público, alcanzando primero todo el potencial del marco fiscal vigente;
- La honestidad y la eficiencia en el ejercicio del gasto público (...) y;
- La profundización del sistema financiero, para que más recursos lleguen a más hogares y empresas.¹⁵⁵

Por otro lado, específicamente la política de ingresos está orientada a fortalecer los ingresos del sector público, optimizando el monitoreo y supervisión de los canales de

¹⁵⁴ Cfr. Secretaría de Servicios Parlamentarios, Cámara de Diputados, (s.f.). *II. Función presupuestaria o financiera*. <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iifunci.htm>

¹⁵⁵ Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (s.f.). *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2021*. [Archivo PDF] https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2021.pdf

captación de recursos, sin incrementar los impuestos o tasas vigentes, con directrices orientadas a cerrar los espacios que permitan la evasión y elusión fiscales.

Es importante tener claro lo anterior para entender los ejes que está siguiendo el gobierno mexicano, es decir, hacia qué enfoque están orientadas sus políticas.

En nuestro país, uno de los problemas referentes a la captación de recursos es el relacionado con el bajo cumplimiento tributario, recordando que nuestro sistema fiscal se basa en una “autodeterminación” de las contribuciones a cargo del propio contribuyente, es decir, al contribuyente es a quien le corresponde hacer el propio cálculo y determinación del impuesto a pagar.

Para combatir de forma eficiente el problema que representa la baja obtención de recursos dentro de un presupuesto de ingresos o la obtención en un nivel inferior del que tendría que ser resulta pertinente evaluar y analizar cuáles son las causas y factores que influyen, propician u originan esa disminución en la recaudación de ingresos, que dentro de esas causas, una de las principales son las altas tasas de evasión fiscal en nuestro país.

Durante el periodo de 2013-2014 se implementaron en México una serie de reformas estructurales, entre ellas, la reforma hacendaria, que tuvo diversos objetivos, entre ellos: I. fomentar la estabilidad y el crecimiento; II. aumentar la equidad del sistema tributario; III. facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias, por mencionar algunas.¹⁵⁶

Con esta reforma se crearon medidas encaminadas a reducir la evasión de impuestos en el país, no obstante, estas medidas se enfocaron principalmente en la evasión producida por la informalidad laboral también conocida como comercio informal.

¹⁵⁶ Cfr. Arenas de Mesa, A., (2016). *Sostenibilidad Fiscal y Reformas Tributarias en América Latina*. [Archivo PDF]. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40624/1/S1600733_es.pdf

Sin embargo, los efectos de la reforma cumplieron con las estimaciones iniciales de incrementar los ingresos, ya que de acuerdo con datos de la CEPAL, los ingresos fiscales en 2014 representaban el 1,0% del PIB mientras que en 2018 aumentaron al 2,5%.¹⁵⁷

Con esta reforma es posible apreciar que el identificar las causas que producen la evasión e implementar directrices enfocadas a solucionar el origen del problema mismo permitió mejorar el nivel de recaudación en el país, sin embargo, nuevamente se hace énfasis en que las reformas estuvieron enfocadas en combatir la evasión fiscal derivada de la informalidad laboral, por lo cual, también es necesario prestar atención a otras formas de manifestación de la evasión fiscal, tal es el caso de la producida por el empleo de estructuras que trascienden fronteras, tales como los paraísos fiscales.

Ahora bien, retomando nuevamente la Ley de Ingresos de la Federación, los impuestos constituyen la mayor fuente de financiamiento del país, ya que en la LIF para el ejercicio fiscal 2021, del total de ingresos estimados a recaudar (\$6,295,736.2 millones de pesos) más de la mitad de dicho monto corresponde a impuestos (\$3,533,031.1 millones de pesos), con esto se puede entender la importancia que tienen los impuestos dentro del presupuesto de ingresos de la Federación.¹⁵⁸

Por lo cual, del desarrollo anterior es posible apreciar que los ingresos tributarios son una de las principales fuentes de financiamiento del Estado, el tener buen nivel de recaudación permite mayores recursos para el desarrollo de políticas públicas, además de proveer bienes y servicios públicos a la sociedad, con lo cual, se está más cerca de cumplir con el objetivo de una justa redistribución de la riqueza y garantizar una mejor calidad de vida para los ciudadanos, adicionalmente, el presupuesto de ingresos debe ser suficiente para cumplir con el gasto público, ya que de forma contraria, se crea un déficit y con ello se incrementa la deuda pública al tener que acceder a mecanismos que permitan solventar las insuficiencias.

¹⁵⁷ Cfr. *Ídem*.

¹⁵⁸ Cfr. Artículo 1o, *Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 2021*.

2. Consecuencias económicas de no emplear un adecuado tratamiento fiscal para los paraísos fiscales

Como se ha mencionado constantemente, la globalización ha sido un arma de doble filo para la economía, ya que la innovación financiera junto con el empleo de nuevas tecnologías aplicadas a las transacciones financieras han favorecido el crecimiento económico y han permitido una interacción más sencilla entre mercados, pero por otro lado, la globalización también ha traído consigo retos a los cuales los Estados aún no están lo suficientemente preparados para enfrentar.

Durante el trayecto de esta investigación se ha sostenido que los paraísos fiscales constituyen simultáneamente una forma de evasión y elusión fiscal, son una estructura que se utiliza para disminuir la carga tributaria, por lo cual, los ingresos que no son recaudados por el empleo de estos medios generan una pérdida importante de ingresos para la hacienda pública no sólo de un país determinado, sino para la hacienda pública de distintos países alrededor del mundo.

La evasión y elusión fiscal representan un obstáculo para el desarrollo equilibrado de la población al mismo tiempo que incrementan las brechas de desigualdad en el país, ya que las personas con mayores ingresos que hipotéticamente deberían tener mayores cargas tributarias, son las mismas con acceso al empleo de complejas estructuras de evasión y elusión fiscal, mientras que los contribuyentes de menores ingresos son los que siguen sujetos al pago de impuestos, con lo cual, se afectan los principios de proporcionalidad y equidad en los cuales debería sustentarse cualquier sistema tributario, ya que los contribuyentes con una misma capacidad contributiva no tienen la misma carga tributaria. Planteado de otra forma, la clase media es la que termina sosteniendo el sistema tributario, en virtud de que la clase alta sigue incrementando su riqueza sin asumir sus cargas fiscales, mientras que la clase baja no está en capacidad de aportar al gasto público.

Ha quedado claro que existe una interrelación entre ingresos y gasto público, por ello, el que haya dificultades en la forma de captación de recursos afectará directamente la

forma de gestionar el gasto público, ya que una insuficiente recaudación puede limitar el cumplimiento de los compromisos que el gobierno se propone para atender las demandas sociales.

Ahora bien, las consecuencias económicas se pueden analizar desde diversas vertientes, atendiendo a los sujetos que afectan:

Por un lado, los gobiernos se ven afectados en virtud de que se ven disminuidos los ingresos que deberían obtener, con lo cual, se limitan sus recursos y se limita la forma de ejecutar el gasto público, consecuentemente, se disminuyen los recursos para los programas sociales o bienes y servicios para la comunidad, los cuales pueden sufrir recortes, en caso de que no sea así, el gobierno tiene que recurrir a determinados instrumentos para cubrir el déficit entre ingreso y gasto público, que puede significar incrementar la deuda pública.

Por otro lado, los contribuyentes que sí pagan impuestos sufren mayores cargas impositivas, ya que los gobiernos pueden inclinarse a compensar los niveles de ingresos no percibidos mediante el aumento de tasas impositivas o creación de nuevos impuestos, lo cual afectará directamente a los contribuyentes que sí cumplen, quienes terminan soportando la carga tributaria mientras que los grandes contribuyentes continúan aumentando sus riquezas sin pagar impuestos.

Adicionalmente, las PYMES también resultan afectadas, ya que en comparación con empresas transnacionales, las primeras se encuentran en una desventaja competitiva en comparación con las segundas, en virtud de que las transnacionales están en posibilidad de emplear estrategias o estructuras fiscales (entre ellas el uso de paraísos fiscales) con lo que se reducen costes por la disminución de impuestos y se aumenta su capital neto, mientras que las PYMES que no tienen acceso a tales alternativas se ven imposibilitadas de crecer en igualdad de circunstancias o ser competitivas frente a las otras.

Además, la propia sociedad se puede ver afectada, en caso de que los Estados decidan no incrementar la carga impositiva, la colectividad podría padecer una disminución en los niveles de bienestar en el supuesto de que se lleven a cabo recortes para programas sociales o para determinados sectores públicos.

Para efectos de este tema, resulta idóneo hacer mención del suceso histórico conocido como la Gran Recesión, que fue el nombre que se le dió a la crisis económica mundial que ocurrió en 2008, la cual tuvo su origen en Estados Unidos.

Este evento resulta importante en virtud de que los mayores niveles de evasión en el ISR e IVA fueron presentados durante esta crisis económica, niveles que se mantuvieron elevados hasta 2011, posteriormente, a partir de 2012, hubo una tendencia a la baja en cuanto a las tasas de evasión.

Las consecuencias de esta crisis fueron desastrosas, esto en virtud de que hubo una caída en la recaudación de ingresos, muchas políticas estuvieron orientadas a rescates financieros para las empresas con la finalidad de evitar su quiebra, consecuentemente, hubo recortes a programas sociales y con ello, se incrementaron los niveles de pobreza en la población.

Este antecedente es importante porque actualmente se está viviendo una situación similar, no sólo en nuestro país, sino alrededor del mundo, ya que se está enfrentando una crisis económica como consecuencia de la pandemia por la COVID-19, en la Gran Recesión las altas tasas de evasión fiscal junto con los bajos niveles recaudatorios aumentaron la pobreza, por ello, este hecho nos obliga a actuar de forma distinta, teniendo un panorama de las posibles consecuencias.

Anteriormente se hizo mención que de forma anual el SAT tiene la obligación de publicar estudios sobre la evasión fiscal en México, en 2017, la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP) fue una de las instituciones encargadas de realizar dichos estudios, en este informe denominado *Evasión Global 2017* se hizo un análisis respecto a las tasas de evasión del IVA, ISR y IEPS durante el periodo 2005-2016. A pesar de que ha habido

informes posteriores, se hace referencia a este estudio en virtud de que está relacionado con el tema en cuestión.

De dicho estudio se obtuvo la siguiente gráfica:¹⁵⁹

**Tabla 11. Estimación de tasa de evasión de total de ISR
(MDP)**

Año	Tasa de evasión Personas Morales	Tasa de evasión Sueldos y Salarios	Tasa de evasión Arrendamientos de Personas Físicas	Tasa de evasión Personas Físicas con actividades empresariales	Tasa de evasión del total de ISR
2005	54.8%	36.6%	91.4%	69.5%	49.4%
2006	46.8%	35.2%	91.0%	64.6%	44.7%
2007	36.5%	33.7%	90.7%	66.4%	39.3%
2008	42.8%	33.9%	89.2%	66.7%	41.7%
2009	53.1%	35.7%	88.7%	70.5%	47.5%
2010	48.0%	34.3%	87.3%	74.9%	44.8%
2011	40.7%	30.9%	86.4%	75.0%	39.8%
2012	47.4%	24.8%	85.3%	71.2%	40.2%
2013	44.9%	22.5%	83.8%	70.7%	38.0%
2014	44.1%	26.3%	79.5%	67.0%	38.0%
2015	30.0%	14.0%	76.2%	68.0%	25.8%
2016	19.9%	11.5%	73.5%	56.0%	19.2%

En esta tabla es posible apreciar lo que se refirió con anterioridad, esto es, que los niveles de evasión aumentaron posterior a la crisis financiera de 2008, los cuales gradualmente fueron disminuyendo, no obstante, la tasa de evasión para personas físicas con actividad empresarial sigue manteniendo porcentajes bastante elevados.

Ahora bien, por otro lado, otro punto que merece especial atención son los niveles de desigualdad de nuestro país en cuanto a concentración de la riqueza, que si bien es cierto, no son una consecuencia directa del empleo de paraísos fiscales, sí tienen una relación con la forma de estructurar el sistema tributario; en el estudio de la CEPAL *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe (2017)*, el organismo hace mención que “la alta concentración de la riqueza y el ingreso que hace de América Latina la región

¹⁵⁹ Universidad de las Américas Puebla, (2017). *Evasión Global 2017*. [Archivo PDF]. http://omawww.sat.gob.mx/administracion_sat/estudios_evasion_fiscal/Documents/Evasion_glo bal2017.pdf

*más desigual del planeta requiere de un tratamiento cuidadoso del sistema tributario y de las reformas por implementar, en el que se promueva un aprovechamiento integral de su acción redistributiva”.*¹⁶⁰

Con esto, podemos entender que la brecha de desigualdad en el país no permite crecer en igualdad de circunstancias, es más probable que un contribuyente de clase media pase a clase baja que a clase alta, por ello, tendríamos que cuestionarnos si el sistema tributario está siendo eficaz o es momento de reestructurarlo.

La evasión y elusión fiscal representan un amplio problema para la economía nacional, sus distintas manifestaciones crean fuertes pérdidas para los ingresos, no obstante, las estrategias del gobierno se han enfocado en combatir la evasión de impuestos que se produce por cuestiones internas al país, sin prestar la suficiente atención a la fuga de ingresos que van a parar a paraísos fiscales.

Esto representa un desafío, ya que desafortunadamente, estas técnicas de planeación fiscal son empleadas por contribuyentes con amplias riquezas y cada vez son más sofisticadas y con ello, se va más allá de la capacidad del fisco para detectar este tipo de estructuras.

Por otro lado, también es necesario hacer mención de la política fiscal, ya que es un medio que permite direccionar la economía de cualquier país y que adicionalmente también genera un impacto en la distribución del ingreso. Esta política fiscal tiene que estar encaminada o diseñada acorde con los objetivos de crecimiento económico que quiera alcanzar el país.

Al momento de diseñar la política fiscal hay dos conceptos que se tienen que tomar en consideración: *solvencia y sostenibilidad fiscal*. En el estudio *Sostenibilidad Fiscal y Reformas Tributarias en América Latina* (2016), la CEPAL define a la sostenibilidad fiscal

¹⁶⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (2017). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*. [Archivo PDF]. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41044/10/S1700069_es.pdf

como la “*capacidad de un gobierno para mantener en forma indefinida un conjunto de políticas sin dejar de ser solvente*”.¹⁶¹ En lo que respecta a la solvencia, esta se refiere a la capacidad de un Estado para hacer frente a sus obligaciones.

Es decir, siguiendo con las ideas del mismo estudio, el desarrollo sostenido en un país es un factor que impulsa o influye en el crecimiento económico del mismo ya que los modelos de desarrollo sostenido están enfocados en combatir la desigualdad que permea en una determinada región, la relación entre política tributaria y sostenibilidad fiscal recae en que la primera regula a la segunda.¹⁶²

La política fiscal juega un papel relevante en el sistema tributario en virtud de que permite establecer directrices para lograr el desarrollo económico, resulta ilógico establecer mayores cargas tributarias asumiendo que con esto habrá crecimiento económico, ya que mayores impuestos no necesariamente conllevan a un mayor crecimiento económico, este factor depende de la política fiscal que se esté manejando en el Estado en cuestión.

Ahora bien, al momento de diseñar la estructura tributaria de cualquier país se ha señalado que se deben identificar los elementos que obstruyen el crecimiento económico al mismo tiempo que se precisan y fortalecen los elementos que sí permiten el mismo, por lo cual, en virtud de este punto, nuevamente se hace hincapié de la necesidad de reconocer el problema que representan los paraísos fiscales como una forma de obstrucción en el crecimiento económico.

Por otro lado, enfocándose principalmente en esta era post-COVID19, es indispensable actuar con prudencia fiscal. Como consecuencia del virus se puso en una balanza el sistema de salud y el desarrollo de la actividad económica, ya que ante la elevada capacidad de contagio del virus y ante una falta de vacuna o tratamientos efectivos para

¹⁶¹ Arenas de Mesa, A. (2016). *Sostenibilidad Fiscal y Reformas Tributarias en América Latina*. [Archivo PDF] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40624/1/S1600733_es.pdf

¹⁶² Cfr. Ídem.

controlar la propagación del mismo, los gobiernos tuvieron que recurrir a medidas de distanciamiento social así como aislamiento social obligatorio, lo cual, generó como consecuencia la interrupción de la actividad económica, permitiendo en la gran mayoría de casos únicamente el desarrollo de actividades consideradas como “esenciales”, con ello, los mandatarios tuvieron que recurrir a una ponderación de la situación, entre permitir el desarrollo de toda actividad económica pese al incremento en el número de contagios aunque ello implicara la saturación en los sistemas de salud y consecuentemente el aumento en el número de muertes o, la completa paralización de toda actividad económica que no tenga el carácter de esencial aunque eso genere el quiebre de negocios, con el aumento de las tasas de desempleo y un posible aumento en el nivel de pobreza en la población.

Adicionalmente, las caídas en el nivel de la actividad económica generarán un menor nivel de ingresos fiscales recaudados, por tanto, también surge la necesidad de optimizar el sistema tributario disminuyendo los huecos que permitan la fuga de capitales además de regular los vacíos legales que sean empleados para la elusión fiscal.

Sin embargo, la situación económica del país antes de la crisis sanitaria no era muy buena, ya que de acuerdo con estudios de la CEPAL, en términos generales, los ingresos públicos de América Latina y el Caribe han permanecido estancados al menos en la última década, lo cual resulta insuficiente para cubrir el gasto público, por ello se ha aumentado el nivel de la deuda pública, no obstante, como se mencionó anteriormente, durante este sexenio ha prevalecido una política de austeridad que busca evitar el incremento de la deuda pública así como evitar el uso de instrumentos de deuda. Para entenderlo de otra forma: el gasto público tiene dos formas de financiamiento, mediante la recaudación de contribuciones o por medio del empleo de deuda a través de diversos instrumentos y en virtud de que en este sexenio prevalece la política de eficientar los

recursos y ser austeros, se vuelve una exigencia identificar las debilidades del sistema tributario y fortalecer las mismas.¹⁶³

Por tanto, bajo este contexto, no sólo por el estancamiento que ha tenido la recaudación en los ingresos públicos, sino también por la crisis actual, es imprescindible fortalecer las fuentes de financiamiento, para evitar un decrecimiento económico aún mas elevado.

La dificultad en el financiamiento seguirá prevaleciendo en tanto persista la pandemia, los principales impuestos que aportan a los ingresos públicos se verán afectados, ya que, por un lado, la pérdida de empleos y el cierre de negocios generará una disminución en la recaudación del ISR, pero por otro lado, las restricciones al movimiento y a la actividad económica afectarán el consumo de bienes y servicios y con ello, los impuestos indirectos que gravan el consumo también tendrán disminuciones en su recaudación.

Por lo cual, en esta era post COVID la reducción de ingresos tributarios y la presión sobre el gasto de los gobiernos orilla a una obtención efectiva de recursos fiscales disponibles.

Finalmente, retomando la pregunta inicial de este apartado: *¿Cuál es el principal problema de los paraísos fiscales?* Se puede responder de forma concreta que el desarrollo de la globalización y la digitalización de la economía fueron factores que permitieron una mejor interacción entre mercados, se dejaron atrás las barreras físicas para aperturar el desarrollo de actividades más allá de las fronteras, sin embargo, esta misma digitalización ha creado ciertos imprevistos, entre ellos la facilidad para ocultar riqueza mediante estructuras que brindan opacidad y un alto nivel de confidencialidad, es decir, mediante paraísos fiscales, estas estructuras fiscales que en mayor medida se utilizan por grandes contribuyentes o empresas transnacionales implican una pérdida económica para las administraciones tributarias, que debido a su carácter transfronterizo, vuelven casi imposible el rastreo de capitales que traspasan las fronteras de un país, como se mencionó anteriormente, no sólo se trata de movimiento de capital que busca invertirse en cierto país, sino se trata de ingresos o patrimonio que no pagan los

¹⁶³ Cfr. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (2017). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*. [Archivo PDF]. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41044/10/S1700069_es.pdf

impuestos correspondientes, creando fuertes pérdidas monetarias en la recaudación de ingresos, con lo que se limita el desempeño del gasto público además de crearse situaciones de desigualdad entre los propios contribuyentes.

B. ¿Por qué se requiere de cooperación internacional para contener el problema?

Como se ha mencionado a lo largo de este trabajo, la globalización, junto con la economía digital y el libre mercado han sido parte de los factores que han propiciado el crecimiento de los paraísos fiscales y han permitido que estos sigan evolucionando, por tanto, un problema que traspasa fronteras, también requiere de soluciones externas.

Cualquier jurisdicción podría establecer medidas internas dentro de su propia legislación para contener el problema, no obstante, la interacción entre los sistemas tributarios de los contribuyentes que actúan en el mercado internacional obliga a que las legislaciones no se diseñen de forma aislada.

En un primer momento, los gobiernos pueden hacer uso de su soberanía e imponer una serie de medidas unilaterales para responder ante estos fenómenos, todo eso sin coordinación internacional, pero el actuar de forma unilateral mostrará una incapacidad técnica y operativa para tributar por parte de las respectivas administraciones tributarias por tratarse de estructuras que van más allá de sus límites territoriales, el único modo en el que puede resultar funcional el emplear medidas unilaterales es tratándose de países que representan grandes centros económicos a nivel mundial donde es imprescindible mantener relaciones comerciales con ese país, tal es el caso de Estados Unidos o China, sin embargo, tratándose de países en vías de desarrollo, estos se verán limitados en cuanto a la eficacia de su legislación al momento de imponer medidas para hacer frente a los paraísos fiscales, por lo que las alternativas que sean empleadas deben ser abordadas más allá de las fronteras geográficas de cada territorio.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Cfr. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (2019). *Lucha contra los delitos fiscales: los diez principios globales*. [Archivo PDF]. <https://www.oecd.org/tax/crime/lucha-contra-los-delitos-fiscales-los-diez-principios-globales.pdf>

Por lo cual, las políticas fiscales de un país no deben diseñarse aisladamente, tienen que seguir un mismo patrón para que pueda mostrar resultados favorables. Lograr que un contribuyente declare la verdadera riqueza que tiene se torna complejo en un mundo globalizado donde dicho contribuyente puede dispersar su riqueza en distintos países que favorezcan sus intereses, sin que dichos países tengan acceso a la información que tienen los otros. Es fácil asumir que el contribuyente invertirá su riqueza en aquellos sitios que le ofrezcan mejores y más altos rendimientos.

Resulta casi imposible rastrear las operaciones financieras o los activos no declarados por los contribuyentes cuando estos han salido fuera del país de residencia, esto como consecuencia de la facilidad para realizar transacciones internacionales, un monto de dinero puede trasladarse de México a Suiza o Hong Kong en cuestión de segundos, mientras que un activo no declarado puede cambiar de propietario de un día para otro, por tanto, el actuar de forma separada no logrará frenar el fenómeno. Además, es ineficiente que un país destine determinado monto de recursos para rastrear operaciones fuera de sus límites territoriales y de forma unilateral, en comparación con destinar dichos recursos a un mismo fin junto con otros países y actuar de forma multilateral, por tanto, resulta más factible y viable reunir esfuerzos entre jurisdicciones y desarrollar mecanismos de forma conjunta para el control y detección de operaciones, así como para fortalecer el intercambio de información.

Por otro lado, la mayor parte de problemas relacionados con economía digital, tales como cuestiones asociadas con doble imposición, no imposición, retención de dividendos o intereses así como regalías se originan de la misma forma, es decir, se producen por un acto de comercio o una transacción comercial que se llevó a cabo en dos o más países, en donde hubo un traslado de capitales, bienes o personas. Por lo tanto, si el origen recae en un acto comercial que traspasó fronteras, la propia solución requiere de una respuesta que también vaya más allá de fronteras.

Adicionalmente, el hecho de que las economías alrededor del mundo estén adaptándose a los efectos de la globalización implica limitantes en la autonomía de cada jurisdicción

al momento de determinar su propia política económica lo cual repercute en el diseño de las estructuras tributarias, ya que no pueden diseñarse de forma aislada, sino que tienen que tomar en cuenta los efectos que se generarán a nivel exterior. Incluso cuando un país quisiera diseñar su sistema fiscal de forma independiente, este se vería expuesto a fenómenos externos fuera de su alcance, que lo obligarían a adaptarse a dichas circunstancias externas para poder ser competitivos y lograr desarrollo económico.

Anteriormente, en el Capítulo II, se habló del conflicto creado entre Francia y Estados Unidos como consecuencia de la implementación del impuesto GAFA el cual estaba dirigido a empresas multinacionales, este hecho sirve de ejemplo para justificar la necesidad de emplear la cooperación internacional en el diseño de políticas fiscales.

En adición a lo anterior, en 2010 Estados Unidos implementó la ley *Foreign Account Tax Compliance Act* (conocida por sus siglas como “FATCA”), ley de carácter extra-jurisdiccional que surgió como una estrategia norteamericana para regular el intercambio automático de información en materia fiscal, lo relevante de esta ley es que no se regula la relación entre el gobierno norteamericano y la administración tributaria de otros países, sino que la ley está dirigida a obtener información directamente de instituciones privadas, específicamente instituciones financieras extranjeras, ya que la finalidad es prevenir que contribuyentes estadounidenses evadan al fisco empleando cuentas bancarias en el extranjero. Se le da un carácter extra-jurisdiccional a dicha ley en virtud de que obliga a instituciones financieras alrededor del mundo a proporcionar información de residentes estadounidenses que tienen algún tipo de relación con dicha institución.¹⁶⁵

Por tanto, la serie de argumentos expuestos con anterioridad nos permiten comprender la necesidad de actuar de forma conjunta entre países.

Ahora bien, la intervención de organismos internacionales también es esencial, ya que la cooperación internacional se ve materializada por medio de la intervención de estos

¹⁶⁵ Cfr. Speer, A. y Zavaleta Álvarez, M., (11 de noviembre de 2011). *FATCA: Entre la búsqueda de los “peces gordos” y los límites jurídicos de América Latina en la fiscalidad internacional*. [Archivo PDF]. <https://asbanc.com.pe/Publicaciones/FATCA.pdf>

entes, sin los cuales sería casi imposible llegar a acuerdos entre países, los organismos internacionales surgen como una figura en la cual se delegan determinadas facultades para resolver un problema en específico que no podría resolverse actuando por separado, esta figura es reconocida por los países miembros de la misma y se le dota de autoridad para resolver el problema en cuestión, adicionalmente se le otorgan funciones y recursos para poder cumplir con ese fin común, por lo cual, gozan de un poder supranacional que obliga a los estados miembros a acatar sus resoluciones.

1. Transparencia de sistemas financieros en paraísos fiscales

Los sistemas financieros durante estos dos últimos siglos han sufrido considerables cambios, la innovación tecnológica también ha impactado en este sector permitiendo una evolución en los mismos, ya que se han hecho más flexibles los procedimientos, se ha podido incrementar la velocidad en las operaciones financieras, realizar transferencias de dinero en cuestión de segundos a cualquier parte del mundo, pero con ello también se han generado diversas dificultades, tales como mantener un control y seguimiento por parte de autoridades en las operaciones de los residentes cuando estas traspasan fronteras.

La transparencia, de acuerdo con la teoría de la administración pública, debe ser entendida como una obligación a cargo del Estado que se cumple por medio de políticas de información, comunicación, difusión, reuniones abiertas así como acceso a datos, esta transparencia se garantiza mediante el derecho fundamental de acceso a la información del cual gozan los ciudadanos.¹⁶⁶

Por lo cual, la transparencia tiene la naturaleza de ser un derecho que tienen los ciudadanos de exigir a los gobernantes respecto a aquella información que se considere de interés público.

¹⁶⁶ Cfr. López Ayllón, S., (2017). *La transparencia gubernamental*. [Archivo PDF]. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4319/19.pdf>

Se parte del supuesto que los ciudadanos tienen derecho de conocer la información pública y para ello cuentan con diversos mecanismos para poder acceder a ella. Sin embargo, no toda información en poder de entes de gobierno tiene el carácter de información pública, ya que existe información clasificada como confidencial o reservada, de lo cual se hablará más adelante.

Por tanto, ya que se tiene un antecedente general de la transparencia, se puede hablar particularmente de la transparencia fiscal.

De acuerdo con Luna Pla y Ríos Granados, la transparencia tributaria “*implica la apertura de información, normas, procedimientos y comportamientos entre gobiernos y sus diferentes niveles, y entre éstos y los ciudadanos; las reglas fiscales, que rigen el comportamiento de gobiernos y ciudadanos, deben proveer confianza*”.¹⁶⁷

De conformidad con el mismo estudio, las autoras proponen que la transparencia fiscal se puede explicar desde diversas posturas, vinculándola con la distribución de la riquezas; el endeudamiento del Estado y la recaudación, así como el manejo de finanzas; para facilitar trámites y pagos con relación a la inversión extranjera; para generar estadísticas y estudios para realizar cambios estructurales y; en relación con combate al crimen organizado, lavado de dinero e intercambio de información internacional.

Por lo cual, en virtud del párrafo anterior, abordaremos la transparencia fiscal en tres ejes: como instrumento que permite verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, como un medio de cooperación internacional para enfrentar la evasión y elusión fiscal internacional y, como una herramienta para identificar casos de defraudación fiscal en los contribuyentes.

Como contraposición a la transparencia fiscal, tenemos el concepto de *reserva fiscal*, que algunos conocen como *secreto fiscal*.

¹⁶⁷ Luna Pla, I. y Ríos Granados, G., (2010). *Transparencia, Acceso a la Información Tributaria y el Secreto Fiscal. Desafíos en México*. Ciudad de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 152.

Esta reserva fiscal está regulada por el CFF en el artículo 69, donde se establece como una obligación para el personal que intervenga en la aplicación de disposiciones tributarias de mantener en resguardo y guardar total reserva en lo relativo a las declaraciones y los datos proporcionados por el contribuyente o por terceros relacionados con ellos, así como los datos obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad fiscal. De ahí se deriva la obligación de secrecía de la autoridad.¹⁶⁸

En el mismo apartado se regulan las excepciones a dicha reserva, es decir, las situaciones específicas en las cuales la autoridad está facultada para proporcionar esa información que se mantiene en secrecía, que de acuerdo con el mismo apartado, dicha reserva no comprenderá los casos señalados particularmente en las leyes fiscales, además de las excepciones reguladas en el mismo artículo.

En tales excepciones se regula el supuesto relativo al intercambio de información, para ello, se establece que mediante tratado internacional en vigor del que México sea parte que contenga disposiciones de intercambio recíproco de información, se podrá suministrar la información a las autoridades fiscales extranjeras. Dicha información únicamente podrá utilizarse para fines distintos a los fiscales cuando así lo establezca el propio tratado y las autoridades fiscales lo autoricen.¹⁶⁹

Adicionalmente, sólo por acuerdo expreso de la SHCP se podrán publicar los siguientes datos por grupos de contribuyentes: nombre, domicilio, actividad, ingreso total, utilidad fiscal o valor de sus actos o actividades y contribuciones acreditables o pagadas.

Por tanto, la reserva fiscal o *secreto fiscal* se concibe como un medio de protección al contribuyente que constituye una obligación de resguardo para las autoridades fiscales. Además, la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente señala expresamente como

¹⁶⁸ Cfr. Artículo 69, *Código Fiscal de la Federación*. (Última reforma: 08 de diciembre de 2020).

¹⁶⁹ Cfr. Ídem.

derecho de los contribuyentes el mantener con el carácter de reservados los datos e informes de los mismos.¹⁷⁰

Volviendo nuevamente a la transparencia fiscal, también debe hacerse una diferenciación entre esta y la transparencia financiera, ya que un error común es referirse a ambas de forma indistinta, por un lado la transparencia fiscal se deriva de las relaciones entre la autoridad fiscal y el contribuyente, en contraste con la transparencia financiera, que se origina por una relación entre instituciones bancarias y el cliente, por otro lado, la transparencia fiscal tiene como límite la reserva fiscal o secreto fiscal, mientras que la transparencia financiera, se asocia a cuestiones bancarias y bursátiles y su límite es el secreto bancario.

Ahora bien, desde los primeros informes relativos a evasión y elusión fiscal en paraísos fiscales se determinó que la transparencia fiscal constituye un elemento esencial para combatir y controlar las mismas, de ahí la necesidad de seguir fortaleciendo la transparencia fiscal en los sistemas tributarios, ya que el compartir información de forma recíproca entre países permite identificar los riesgos fiscales y financieros a los cuales se expone el sistema económico internacional, sin embargo, existen varios críticos que aluden que la transparencia fiscal no protege los límites de la privacidad del contribuyente, al mismo tiempo que traspasa los límites del secreto bancario, tema que se abordará a continuación.

a. Límites al secreto bancario

De la misma forma igual que en el apartado anterior, es necesario aproximarnos a la idea de “secreto” antes de iniciar con el análisis formal del secreto bancario. En materia jurídica, se le da un doble sentido al secreto, ya que por un lado, representa una protección para un determinado bien jurídico pero por otro lado, constituye una excepción o reserva al derecho de acceso a la información.

¹⁷⁰ Cfr. Artículo 1º, *Ley Federal de los Derechos del Contribuyente*. (Publicada el 23 de junio de 2005).

El secreto bancario nace en Suiza en 1934, con la modificación a la Ley de Bancos donde se establecía que la divulgación de información o actividad de los titulares de cuentas bancarias a entidades extranjeras, a terceros o incluso a autoridades suizas constituiría un delito federal, esta modificación surge derivada de la necesidad de proteger los fondos depositados por víctimas judías del nazismo, y de esta forma se creó como un medio para proporcionar protección y certeza al cliente y con ello se generó un ambiente de confianza en esa relación entre cliente–banco, no obstante, más adelante se fortaleció este secreto bancario ya que el resguardar el conocimiento de la riqueza material del cliente también sirvió como medio para atraer capital extranjero y como una forma de fortalecer la economía del país.¹⁷¹

Por consiguiente, también es esencial analizar la naturaleza del secreto bancario. Este guarda relación con la vida privada de los gobernados en su calidad de clientes o deudores de las instituciones bancarias, por lo cual, de acuerdo con criterios emitidos por la SCJN “*se le considera como una extensión al derecho fundamental a la intimidad ya que protege la privacidad de las personas*”.¹⁷²

La intimidad debe ser entendida como el derecho fundamental que tiene cualquier persona de no injerencia en la esfera privada de su vida, en este sentido específico, la privacidad comprende el ámbito económico y patrimonial del gobernado.

Se entiende que la privacidad o intimidad de cualquier persona forma parte de la dignidad humana, por ello, tiene que ser protegida y regulada por el sistema jurídico, y derivada de esta necesidad de protección surge el derecho fundamental a la privacidad.¹⁷³

De acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) existen obligaciones de transparencia respecto las cuales se debe garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes

¹⁷¹ Cfr. Bartels Villanueva, J. *El secreto bancario. Aspectos históricos y problemática actual*. Diálogos Revista Electrónica de Historia, vol. 11, núm 2, septiembre-febrero, 2010, pp. 71-88.

¹⁷² Tesis 2a.LXIV/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, Mayo de 2008, p. 234.

¹⁷³ Cfr. García Ricci, D., (2013). *Artículo 16 Constitucional. Derecho a la privacidad*. [Archivo PDF] <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3567/39.pdf>

de la Unión, órganos constitucionales autónomos y cualquier otra entidad federal, no obstante, existe información que por su naturaleza la propia ley clasifica como información reservada y confidencial, entre ellas, el secreto fiscal y el secreto bancario.¹⁷⁴

El derecho a la privacidad no está regulado de forma expresa en la CPEUM, no obstante, forma parte de las garantías de seguridad jurídica consagradas en el artículo 16 constitucional, donde se dispone que ninguna persona puede ser molestada en su persona, familia, papeles o posesiones sino mediante acto de autoridad que esté debidamente fundado y motivado, por lo cual, se desprende un reconocimiento al derecho a la intimidad o vida privada de los ciudadanos.¹⁷⁵

Complementando lo anterior, la fracción II apartado A del artículo 6 del mismo ordenamiento dispone que *“la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes”*.¹⁷⁶

Por otro lado, la SCJN identifica el derecho a la intimidad como *“aquello que no pertenece a lo público y a lo que, sólo el individuo, y quienes este admite libremente, pueden tener acceso”*¹⁷⁷, cuyo objeto es garantizar al individuo un ámbito reservado de su vida frente a la acción y conocimiento ya sea de particulares o de poderes del Estado. En este mismo sentido, el derecho a la intimidad impone obligaciones a los poderes públicos, entre ellas, no difundir información de carácter personal que comprenda datos personales, confidenciales, incluyendo la obligación de no difundir el secreto bancario. Por tanto, de lo anterior se entiende que el secreto bancario está protegido por la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 16 de la Constitución.

¹⁷⁴ Cfr. Artículo 1º, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. (Última reforma: 06 de junio de 2012).

¹⁷⁵ Cfr. Artículo 16, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (Última reforma: 19 de febrero de 2021).

¹⁷⁶ *Ibidem*, Artículo 6.

¹⁷⁷ Tesis 1a.XLI/2020(10a), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, Octubre de 2020, p. 268.

Ahora bien, propiamente el secreto bancario está regulado en el artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), donde se establece que las operaciones realizadas por instituciones de crédito tienen el carácter de confidencial, por lo cual, dichas instituciones en ningún caso podrán dar noticias o información respecto a los depósitos, operaciones o servicios sino únicamente al depositante, deudor, titular, beneficiario, fideicomitente, fideicomisario, comitente o mandante, a sus representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio.¹⁷⁸

No obstante, en el siguiente párrafo del mismo precepto se establecen excepciones a la reserva de la información, esto es, cuando la información que tenga carácter de confidencial sea solicitada por la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio donde el titular (o en su caso el fideicomitente, fideicomisario, fiduciario, comitente, comisionista, mandante o mandatario) sea parte o acusado, podrá ser proporcionada.

Adicionalmente, existen una serie de autoridades (además de la autoridad judicial) que están facultadas para solicitar la información protegida por el secreto bancario, por lo que también constituyen una excepción a la reserva. Podrán realizar una solicitud de información las siguientes autoridades bajo los siguientes supuestos:

Autoridad facultada:	Supuestos para solicitar información:
1. El Procurador General de la República.	Para la comprobación del hecho que la ley señale como delito y de la probable responsabilidad del imputado.
2. El Procurador General de Justicia Militar.	Para la comprobación del hecho que la ley señale como delito y de la probable responsabilidad del imputado.
3. Las autoridades hacendarias federales.	Para fines fiscales.
4. La SHCP.	Para efectos de lo dispuesto en el artículo 115 de la LIC.
5. El Tesorero de la Federación.	Para solicitar los estados de cuenta y cualquier otra información relativa a las cuentas personales de los servidores de cuenta y cualquier otra información relativa a las cuentas personales de los servidores públicos y, en su caso, particulares relacionados con la investigación de que se trate.

¹⁷⁸ Cfr. Artículo 142, *Ley de Instituciones de Crédito*. (Última reforma: 27 de marzo de 2020).

6. La Auditoría Superior de la Federación.	En ejercicio de sus facultades de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública Federal y respecto a cuentas o contratos a través de los cuales se administren o ejerzan recursos públicos federales.
7. El titular y los subsecretarios de la SFP.	En ejercicio de sus facultades de investigación o auditoría para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos federales.
8. La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Públicos.	Para el ejercicio de sus atribuciones legales.

Cuadro de elaboración propia.¹⁷⁹

Para las solicitudes de información deben tomarse en cuenta ciertos puntos: I. las autoridades facultadas para solicitar información sólo podrán realizarlo en ejercicio de sus facultades y II. cualquier solicitud deberá estar debidamente fundada y motivada y se hará la petición por conducto de la CNBV.

De los supuestos anteriores, para efectos de esta investigación nos interesa la facultad que tienen las autoridades hacendarias federales para obtener la información protegida por el secreto bancario cuando se trate exclusivamente de fines fiscales.

Pero, ¿Cuáles son las autoridades hacendarias federales? y ¿Qué es un fin fiscal?

De acuerdo con el Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con Proyecto de Decreto para reformar el artículo 117 y derogar el artículo 118 de la Ley de Instituciones de Crédito de fecha 28 de abril de 2005, se consideran como autoridades hacendarias federales:

- Tesorería de la Federación (TESOF);
- Servicio de Administración Tributaria (SAT);
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e;
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

Todas estas actuando en el ejercicio de sus facultades de fiscalización.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Información obtenida del artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito (Última reforma: 27 de marzo de 2020).

¹⁸⁰ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1742-III, jueves 28 de abril de 2005. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/abr/20050428-III.html#Dicta20050428LeyInstCredito117-118>

La facultad que tiene el SAT para solicitar información relativa a las cuentas bancarias de los contribuyentes está sustentada por las facultades de comprobación que tiene conferidas mediante el artículo 42 del CFF así como en la facultad expresa para planear y programar los actos de fiscalización de conformidad con el artículo 42-A del mismo ordenamiento.

Por tanto, de lo anterior se entiende que la facultad para solicitar información bancaria de conformidad con el artículo 142 de la LIC está conferida exclusivamente al SAT en ejercicio de sus facultades de comprobación.

En adición a lo anterior, el artículo 32B fracción IV del CFF dispone como una obligación para las entidades financieras y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo:

Proporcionar directamente o por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro o de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, según corresponda, la información de las cuentas, los depósitos, servicios, fideicomisos, créditos o préstamos otorgados a personas físicas y morales, o cualquier tipo de operaciones, en los términos que soliciten las autoridades fiscales a través del mismo conducto.

Para efectos del párrafo anterior, el Servicio de Administración Tributaria podrá solicitar directamente a las entidades financieras y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo la información mencionada en dicho párrafo, cuando la petición que formule derive del ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 22 y 42 de este Código, del cobro de créditos fiscales firmes o del procedimiento administrativo de ejecución. Tal solicitud, se considera una excepción al procedimiento establecido en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito.¹⁸¹

Ahora bien, retomando la segunda pregunta planteada con anterioridad, debe resolverse qué es un fin fiscal. De acuerdo con criterios jurisprudenciales, la expresión “fines fiscales” debe entenderse en el sentido de “*que la información esté vinculada con la investigación, fiscalización o comprobación de obligaciones fiscales del titular, cliente o deudor de las entidades bancarias en su condición de contribuyente*”.¹⁸²

¹⁸¹ Artículo 32B, *Código Fiscal de la Federación*. (Última reforma: 08 de diciembre de 2020).

¹⁸² Tesis 1a. CXLII/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIV, Julio de 2011, p. 310.

En adición, la misma resolución determina que la facultad para solicitar información bancaria no constituye una facultad arbitraria, sino *“un acto administrativo que deberá razonar y fundamentar que es precisamente para ‘fines fiscales’”*.

Analizados los puntos anteriores, podemos realizar la distinción entre el secreto fiscal y bancario, ya que en ocasiones llega a confundirse en virtud de que ambos resguardan información económica y patrimonial de determinada persona.

A pesar de que ambos tienen la misma naturaleza, es decir, son regulados y protegidos por el derecho fundamental a la intimidad, cada uno tiene un origen distinto, por un lado el secreto bancario está asociado al derecho público en virtud de que regula una relación entre la autoridad fiscal y el contribuyente, mientras que el secreto bancario se asocia al derecho privado, ya que su relación comprende a las instituciones bancarias y sus respectivos clientes.

En virtud del punto anterior, se desprende parte de la complejidad de regular la transparencia bancaria, ya que como se ha explicado en este apartado, la transparencia está limitada por el secreto bancario, el cual tiene sus bases en el derecho privado y se asume que el gobierno no debería tener injerencia en ello.

El secreto bancario al ser regulado como una protección a un derecho humano de los ciudadanos produce que las restricciones al mismo tengan carácter de excepcionales y por tanto, deban estar debidamente justificadas.

Sin embargo, no hay que olvidar que ningún derecho es total y por ello, tiene ciertas limitantes que están legitimadas, en ese sentido, la teoría constitucional ha explicado que ningún derecho fundamental es absoluto y puede ser restringido siempre que ello no se haga de manera abusiva, arbitraria o desproporcional. En este contexto, la SCJN ha manifestado que las garantías individuales tienen límites directos e indirectos, por un lado, encuentran sus límites de forma directa en la propia Constitución o instrumentos internacionales en materia de DDHH y por otro lado, los límites indirectos se contienen en la legislación ordinaria, estos límites surgen para preservar otros derechos o bienes protegidos constitucionalmente.

Al analizar las excepciones al secreto bancario contenidas en el párrafo tercero del artículo 142 de la LIC es posible apreciar que las causas de excepción son bastante exactas y precisas, adicionalmente, la propia jurisprudencia ha señalado que los supuestos contenidos en tal artículo constituyen una *norma de excepción*, por ello su interpretación debe realizarse en términos restrictivos y no amplios.

Al momento de realizar la solicitud de información, se ha hecho hincapié que la misma debe estar debidamente fundada y motivada, este punto es de relevancia en virtud de que se obliga a analizar con detenimiento la facultad de comprobación que está ejerciendo la autoridad fiscal y determinar si esta le otorga razón suficiente para solicitar información bancaria, ya que la autoridad fiscal en ejercicio de sus facultades puede solicitar la documentación necesaria para verificar el cumplimiento de obligaciones fiscales.

Por tanto, como resultado del análisis realizado en este apartado, se puede deducir que la excepción al secreto bancario que faculta a autoridades hacendarias fiscales para solicitar información con fines fiscales no es violatoria de la garantía de privacidad de la cual gozan los ciudadanos, siempre y cuando esté debidamente justificado que es exclusivamente para fines fiscales. Por ello, el ejercicio del derecho a la vida privada de cada ciudadano sí puede ser restringido por los poderes públicos en casos excepcionales cuando esta restricción sea necesaria para la obtención de un beneficio mayor, siempre que dicha restricción esté prevista en la legislación y la misma cumpla con los requisitos de forma precisa que prevé la misma legislación. Esto es, las facultades de comprobación de las autoridades fiscales sólo se pueden justificar en función de la obligación constitucional que tienen los gobernados de contribuir al gasto público y si la solicitud de información no está encaminada a verificar dicho cumplimiento, se violaría la garantía de seguridad jurídica del ciudadano.

Finalmente, manteniendo las ideas propuestas en diversos instrumentos internacionales, el acceso a la información bancaria debe estar permitido tratándose de propósitos fiscales, ya que este acceso permite a los países tener información suficiente y poder

hacer frente a diversos problemas, tales como el crimen organizado, la prevención al lavado de dinero además de ayudar como medio para regular la evasión y elusión fiscal de los activos e ingresos no declarados en un país pero en otro sí.

2. Regulación al libre mercado

Partimos con la idea de conceptualizar al libre mercado como una doctrina política en virtud de la cual el precio de los bienes y servicios se determina por los compradores y vendedores por medio de las leyes de la oferta y la demanda, sin que exista una intervención del gobierno o cualquier otro agente externo.

En esencia, la existencia del libre mercado está caracterizada por la ausencia de poder o fuerza que intervenga en su regulación. Visto de otra forma, no tiene una regulación de algún agente externo sino opera a través de una propia autorregulación, se controla y se regula únicamente por los precios del propio mercado. Por ello, cualquier medida o política que intervenga podría inhibirlo y poner en peligro dicha autorregulación.¹⁸³

El concepto de libre mercado se origina en el siglo XVIII con la publicación de *La riqueza de las naciones* de Adam Smith en 1776, donde acuña conceptos tales como “mercado libre” y “libre competencia”, Smith basa su propuesta en la hipótesis de que la libre competencia es la mejor forma en la que puede funcionar la economía, ya que las posibles contradicciones que puedan crear las leyes del mercado pueden ser solucionadas por la “*mano invisible*” del sistema, de esta forma, Smith plantea que entre menos control gubernamental exista en el mercado, mayor será el bienestar ya que la oferta y la demanda serán los elementos que fijen de forma natural los precios, al mismo tiempo que equilibran la economía, por tanto esta “mano invisible” fungirá como esa autorregulación del mercado.¹⁸⁴

¹⁸³ Cfr. Roldán, P., (28 de marzo de 2017). *Mercado libre*. <https://economipedia.com/definiciones/mercado-libre.html>

¹⁸⁴ Cfr. Sánchez Galán, J., (31 de mayo de 2015). *Mano invisible*. <https://economipedia.com/definiciones/la-mano-invisible.html>

Posteriormente, esta idea de “libre competencia” fue impulsada en Inglaterra a mediados del siglo XIX como un modelo económico que buscaba separar la economía del control social y político, paulatinamente esta idea de libre mercado comenzó a expandirse alrededor del mundo adaptándose como un modelo neoliberal.¹⁸⁵

En nuestro país, este modelo neoliberal empezó a implementarse en los años 80s del siglo pasado, donde se planteaba una política económica internacional que abogaba por ese libre comercio y la movilidad de capitales, asumiendo que los desequilibrios se provocaban por la intervención gubernamental, por ello, era necesario que este no interviniera regulándolo.

Por tanto, mediante esta doctrina los precios del mercado se mantienen en equilibrio debido a la oferta y la demanda, este libre mercado funcionará de forma eficiente mientras existan condiciones de competencia perfecta¹⁸⁶, donde haya acceso a la información en condiciones generales e iguales. No obstante, es ineficiente cuando existen fallas en el mercado¹⁸⁷ que producen prácticas anticompetitivas tales como los monopolios u oligopolios.

Sin embargo, este término fue acuñado hace más de dos siglos, resultó funcional en virtud de que regulaba las relaciones comerciales de ese momento determinado, relaciones que estaban basadas en una economía tradicional, sin intervención de medios digitales, no obstante, como se ha planteado a lo largo de esta investigación, la digitalización de la economía ha presentado una serie de desafíos y ha puesto en duda la regulación que había existido hasta este momento. Por ello, también tenemos que cuestionarnos si la autorregulación del libre mercado sigue siendo funcional.

¹⁸⁵ Cfr. Álvarez Texocotitla, M., “*La Doctrina del Mercado Libre desde una perspectiva política*”, POLIS, México, 2019, vol. 15, núm 1, pp. 143-172.

¹⁸⁶ Concepción idealizada de los mercados donde la interacción de la oferta y la demanda es lo que determina el precio, en donde ningún vendedor o comprador puede influir en el precio de un producto de forma individual. [GestioPolis, (17 de marzo de 2002). *¿Qué es la competencia perfecta?* <https://www.gestiopolis.com/que-es-competencia-perfecta/>].

¹⁸⁷ Situación que se produce cuando el mercado no es capaz de asignar los recursos de forma eficiente. [Sevilla Arias, A., (17 de diciembre de 2015). *Fallo de mercado*, <https://economipedia.com/definiciones/fallos-de-mercado.html>].

Actualmente estamos viviendo en el periodo conocido como Edad Contemporánea, etapa de tiempo que se desarrolla desde la Revolución Francesa hasta hoy en día, no obstante, ha existido un debate donde muchos consideran que este periodo concluyó a finales del siglo XX, iniciando un nuevo periodo histórico con el auge del internet, caracterizado por los cambios sociales y económicos que trajo consigo la globalización, esta economía ya no se centra en la producción de alimentos u objetos, sino en la producción de bienes intangibles.

Con independencia al nombre que le demos a este periodo de tiempo, es cierto que la globalización y la innovación tecnológica modificaron la realidad que vivimos, nos han hecho cuestionarnos la forma en la que habíamos llevado las cosas hasta hoy en día, esto en virtud de que algunas de las prácticas que mantenemos ya no logran adecuarse a la nuevas circunstancias que estamos atravesando.

Se transformó la economía y la forma en la que interactúan los agentes económicos, creando lo que conocemos como “economía digital”, con ello también ha habido una innovación en los mercados y en los modelos de negocios, la oferta de bienes y servicios ahora se regula de manera virtual y ciertos mercados funcionan por medio de plataformas digitales.

Las plataformas digitales se han hecho imprescindibles en la sociedad; al momento de comprar algún producto es inevitable pensar en Amazon como la primera opción para ello, al realizar cualquier búsqueda Google se volvió la herramienta más sencilla de hacerlo, incluso WhatsApp y Facebook se volvieron los medios básicos para establecer cualquier tipo de comunicación. Sin embargo, se han creado tendencias monopólicas por efectos de la propia red, ya que determinados agentes económicos controlan este “libre mercado digital”.

Ciertas plataformas funcionan mediante algoritmos y por medio de estos la propia plataforma puede promocionarte u ofrecerte específicos bienes, servicios o productos, aquí tendríamos que cuestionarnos si verdaderamente los consumidores tienen una

ilimitada oferta de bienes y servicios o únicamente están accediendo a las opciones que la propia plataforma está ofertando.

Con esto podemos deducir que los gigantes digitales más que actuar como un intermediario sirven como agentes económicos que regulan esa relación entre oferentes y demandantes. Por otro lado, estas plataformas también han abarcado completamente el mercado y es casi imposible que cualquier otro agente de la misma naturaleza pueda competir con ellos.

De esta manera es sencillo entender cómo los mercados digitales no tienen una autorregulación que dependa únicamente de la interacción entre oferentes y demandantes. Por ello, en esta realidad el libre mercado no es lo suficientemente útil como lo plantea la teoría, en virtud de que se crean desigualdades que no permiten las condiciones para que exista una competencia ideal en el mercado.

Ahora bien, en virtud de este análisis ¿Es necesario que el libre mercado sea regulado? De acuerdo con la línea de investigación en este trabajo, sí resulta necesario.

Resolviéndolo con la propia doctrina, una de las razones que justifican la intervención gubernamental en la regulación del libre mercado son las fallas del mercado, que hacen necesaria la intervención del Estado para solucionarlo y poder crear nuevamente las condiciones óptimas para una libre competencia. Con el análisis del impacto de la economía digital en el libre mercado son notables las fallas del mercado que actualmente estamos viviendo.¹⁸⁸

Desde otra perspectiva, el libre mercado influye directamente en la economía global, por ello, si la economía de un país requiere la intervención y regulación de un Estado, ¿por qué la economía global no necesitaría de un ente u organismo que la regulara?

La finalidad de regularlo no es limitar la interacción entre compradores o vendedores, sino evitar que se produzcan prácticas abusivas dentro del mismo, además de propiciar

¹⁸⁸ Cfr. Álvarez Texcotitla, M., *Op cit.*, pp. 144-155.

el buen funcionamiento de la competencia entre los distintos agentes económicos que intervienen en el mercado, por tanto, resulta necesario establecer más y mejores reglas. Se propone una regulación que esté promovida por organismos internacionales o por una institución externa e independiente a los países, que tenga la facultad de regular y establecer condiciones en la conducta de los ciudadanos, las empresas, los propios gobiernos y los demás agentes económicos que intervengan.

Se concluye que la regulación se volvió necesaria como consecuencia de la era digital que estamos viviendo, donde no existen las condiciones que permitan el desarrollo de mercados competitivos derivado de la globalización económica.

C. Alternativas planteadas

En suma, después de haber realizado un extenso análisis de los paraísos fiscales, desde su origen, generalidades, antecedentes, forma de operación así como su regulación, finalmente, es posible plantear una serie de estrategias para combatir los mismos o al menos, controlarlos de forma más efectiva, para ello, las alternativas se dividen en dos ejes, las estrategias a nivel internacional, que comprenden una cooperación entre países junto con el apoyo de organismos internacionales y, las estrategias a nivel nacional, que pretenden ser empleadas al interior del país. Visto de otra forma, las alternativas a nivel internacional hacen más énfasis en el apoyo y cooperación entre países, mientras que las alternativas internas, se enfocan en disminuir los espacios que permitan el uso de los paraísos fiscales.

1. Estrategias a nivel internacional

a. Intercambio automático de información mediante bases de datos

A lo largo de esta investigación se ha resaltado la importancia y el papel que tiene el intercambio de información en materia tributaria, ha sido una de las herramientas principales para enfrentarse a la evasión y elusión fiscal entre países y por tanto, es un medio imprescindible.

Los paraísos fiscales componen una sofisticada estructura fiscal para reducir el pago de impuestos que resulta difícil identificar debido a la complejidad con la que funciona, sin embargo, el intercambio de información ha sido un medio eficaz para hacer frente a esta problemática, ya que es uno de los pocos instrumentos que tienen las jurisdicciones para conocer la actividad económica de sus residentes mas allá de sus fronteras.

En esta investigación se plantea como alternativa el desarrollo de una base de datos entre países que permita realizar un intercambio automático de información entre jurisdicciones. Es decir, este intercambio se realizaría mediante cruces de información sobre un mismo contribuyente entre las distintas jurisdicciones donde el contribuyente desarrolle y realice actividades económicas. Esta estrategia está enfocada únicamente en aquellos contribuyentes que realicen actividades en más de dos países, no sería para la totalidad de contribuyentes.

Para la creación y funcionamiento de la base de datos, las autoridades hacendarias de cada país tendrían la obligación de cargar los datos relativos a las declaraciones fiscales de los contribuyentes correspondiente al año en curso; previo al momento de realizar su declaración, el contribuyente tendría que manifestar que realiza actividades económicas en otro país, para que la propia autoridad fiscal tenga conocimiento de ello y pueda cargar los datos correspondientes en la base. Consecuentemente, las jurisdicciones donde el contribuyente desarrolle una actividad serían las únicas con acceso a la información del mismo, no serían datos abiertos para la totalidad de los Estados que interactúen en la base.

Se pretende hacer una transición hacia un sistema digitalizado de información, donde el intercambio de la misma deje de ser manual y comience a realizarse mediante sistemas automatizados, los problemas ocasionados por los paraísos fiscales se desprenden de los avances e innovaciones tecnológicas y por tanto, los mismos avances e innovaciones deben emplearse como un mecanismo de respuesta.

En los análisis realizados en el Capítulo II a los convenios en materia de intercambio de información fue posible identificar que entre las principales dificultades se encuentra que el intercambio de información se realiza previa solicitud, lo que requiere de un determinado plazo para dar contestación, además de que las pautas y condiciones para realizar el intercambio no quedan lo suficientemente claras, por lo cual, con esta alternativa, se busca que la comunicación entre jurisdicciones sea más eficiente, evitando entorpecer los procesos. Mediante este sistema automatizado se permitirá que los procesos sean más cortos además de evitar papeleos innecesarios.

Ahora bien, para no exponer los datos del contribuyente que sean proporcionados se utilizarían sistemas que permitan encriptar los datos de manera que únicamente tengan acceso los países con información previa sobre ese contribuyente, la ciencia y el avance de la tecnología nos permiten desarrollar este tipo de sistemas complejos.

Por otro lado, no se viola la secrecía fiscal, en virtud de que la información sólo se estaría compartiendo con autoridades fiscales de otros países, lo cual tiene fundamento en los distintos convenios para intercambio de información que se han celebrado, adicionalmente, con esta alternativa también sería posible fortalecer la transparencia fiscal entre países.

A partir del cruce de información fiscal en las declaraciones de un mismo contribuyente será posible encontrar discrepancias en la información que este proporcione a las distintas jurisdicciones donde interactúa y con este antecedente se tiene razón justificada para solicitar la información bancaria que permita corroborar los datos proporcionados.

b. Régimen fiscal específico para la economía digital

Se propone la creación de un régimen fiscal que sea exclusivo para regular toda la actividad producto de la economía digital junto con los modelos de negocio que se desprenden de ella. Para ello, sería necesario establecer parámetros y criterios uniformes para determinar si una empresa tiene una actividad económica con ese

carácter, además de hacer un extenso análisis para abordar todo lo que comprende la economía digital.

El comercio electrónico se ha caracterizado por ciertos elementos, entre ellos, tener la facilidad de generar ingresos sin necesidad de contar con una presencia física en el lugar donde se encuentra el consumidor final o el destinatario de los bienes o servicios que se proporcionan, lo cual ha producido conflictos y confusiones entre países al no saber de qué forma regular o gravar los ingresos generados.

Los criterios existentes han mostrado conflictos al momento de gravar estas distintas manifestaciones de riqueza producidas mediante la economía digital, ya que no logran adecuarse a estas nuevas circunstancias en virtud de que la mayoría de normas fiscales se sustentan en la presencia física, además de que los criterios tradicionales no tienen contemplado este contexto tecnológico. Tal es el caso del establecimiento permanente, su manifestación en cualquier país permite crear ese nexo que da la facultad al país en cuestión de cobrar impuestos por los ingresos generados en dicha jurisdicción, sin embargo, el establecimiento permanente no comprende estos vacíos donde no hay una presencia física.

Los criterios para la regulación de este modelo tendrían que utilizar una misma fórmula fiscal que se implemente de forma uniforme en los distintos países, para ello, la creación de este modelo tendría que ser regulado por un organismo internacional, ya que sin su intervención sería imposible llegar a acuerdos entre países.

Eventualmente, durante la misma implementación tendrían que evaluarse los resultados, ya que no existen modelos previos ni reglas preestablecidas para la imposición de gravámenes a la economía digital.

La finalidad de este régimen es tener un mayor control y mejor regulación sobre las operaciones que se desprenden de la economía digital, es más que un hecho que los sistemas tributarios y la forma de tributación fue adaptada para una época diferente, no

obstante la forma de intercambiar bienes y servicios está modificándose y seguirá desarrollándose dentro de un enfoque digital y tecnológico.

Por lo cual, en concreto, esta alternativa propone hacer una distinción entre economía tradicional y economía digital y a partir de ello, crear un régimen fiscal que regule todo lo relativo a las actividades económicas que son resultado de la economía digital. Hasta hoy en día se han tratado de adaptar los regímenes existentes a las nuevas circunstancias sin que se hayan obtenido resultados favorables, porque sigue existiendo una erosión de la base imponible, sigue habiendo conflictos para gravar los ingresos de las empresas que no tienen presencia física en determinados países, sigue habiendo traslados de beneficios a zonas de baja o nula tributación, por ello, se propone esta regulación enfocada en la economía digital, redefiniendo los conceptos tradicionales que se han venido manejando y adaptarlos para estas nuevas circunstancias.

Dentro de los conceptos a redefinir, se propone que en este régimen fiscal se aborde la figura del *establecimiento digital permanente*, que pueda hacer frente a uno de los principales problemas que tienen los países en esta economía digital, que es el relativo a gravar los ingresos generados en un país sin que exista una presencia física en el mismo.

c. Sustitución de instrumentos bilaterales por instrumentos multilaterales

Se plantea que los convenios bilaterales sean reemplazados por instrumentos multilaterales donde haya una misma regulación que sea aplicable a todos los países miembros del mismo.

Que un instrumento sea bilateral presenta ciertas desventajas, entre ellas, que la actualización del mismo necesariamente recaiga entre las partes contratantes, en caso de que un país decida actualizar todos los convenios bilaterales que tiene celebrados, necesariamente tendrá que mantener comunicación país por país para llegar a un acuerdo y poder actualizar los mismos, lo cual representa mayor esfuerzo y mayor tiempo de realización.

Adicionalmente, la flexibilidad es un elemento que forma parte de los acuerdos bilaterales, esto es, se siguen las pautas de un modelo previamente establecido (generalmente modelos de la OCDE), pero los países en cuestión que están celebrando el convenio tienen la posibilidad de adecuarlo conforme a sus necesidades, con esto, un mismo país puede tener dos convenios con dos países con diferentes regulaciones, con lo que puede llegar a haber acuerdos incompatibles unos con otros. Consecuentemente, las diferencias o incompatibilidades vuelven necesaria la intervención de un ente ajeno que resuelva la controversia.

Por otro lado, que los acuerdos sean bilaterales plantea que los países que intervienen en el convenio tengan la facultad de rescindirlo en cualquier momento, tal es el caso que en un cambio de administración llegue un gabinete con una ideología distinta a la anterior y sin más, den por rescindido el convenio con determinado país.

No obstante, con los acuerdos multilaterales, se tiene la facultad de que un organismo internacional o una entidad con independencia a los países cree las pautas para su implementación, regulando las mismas condiciones para todos los países que formen parte del mismo, las actualizaciones o modificaciones se implementan para todos los países, se evita crear favoritismos o restricciones para las relaciones entre determinados países, se obliga a los países a cumplir con las disposiciones del convenio con independencia de la relación que se mantenga entre los países que forman parte. Adicionalmente, los propios países pueden establecer reservas respecto a determinadas cláusulas.

Si bien, los acuerdos multilaterales representan un desafío en virtud de que puede llegar a ser difícil mantener acuerdos unánimes o puede ser difícil lograr una adhesión a los mismos por determinados países, presenta más ventajas que desventajas.

d. Regulación de los territorios o jurisdicciones no autónomos

En el Capítulo II en el apartado relativo a la forma de operación de los paraísos fiscales se hicieron ciertas observaciones respecto a los territorios que no tienen autonomía al

depender de determinado país, nuevamente se vuelve a retomar dicho punto, en virtud de que muchos de esos territorios que no gozan de autonomía tienen la característica de ser reconocidos paraísos fiscales, tales como las Islas Bermudas, Islas Caimán, las Malvinas, Islas Turcas y Caicos, las Islas Vírgenes tanto las Británicas como las de Estados Unidos y en su momento, las Antillas Holandesas y Aruba.

Adicionalmente, al evaluar las características de los paraísos fiscales fue posible apreciar que la mayoría de paraísos fiscales tienen la cualidad de estar constituidos en microestados o estados que tienen su respectivo autogobierno, generalmente situados en islas o zonas de ultramar.

Por lo cual, se propone someter a un análisis externo la forma en la que se regula la relación entre el respectivo territorio y el país del que este depende, a efecto de identificar qué es lo que propicia que particularmente estos territorios puedan operar como paraísos fiscales.

e. Establecer mecanismos de solución de controversias

Se plantea la creación de un órgano especializado que actúe de forma imparcial para resolver las posibles controversias que puedan crearse como consecuencia de la tributación internacional.

Su finalidad no sólo estaría enfocada en resolver controversias que puedan suscitarse entre países, sino también en relaciones donde intervenga un país y una determinada empresa o entre propias empresas. Esta facultad otorgaría a los contribuyentes un medio para regular la doble imposición económica en caso de que se produzca o por el contrario, permitiría a los países evitar una “no imposición” de determinado contribuyente.

Este mecanismo estaría enfocado en resolver todo tipo de conflictos o controversias derivados de fiscalidad internacional, tales como incompatibilidades entre convenios, imposición o no imposición entre países, uso abusivo de convenios, además tendría la

capacidad de investigar los comportamientos elusivos y evasivos de empresas transnacionales y emitir resoluciones al respecto.

Se haría uso de medios alternos de solución de controversias, tales como el arbitraje, mediación, conciliación y negociación, buscando procedimientos amistosos entre las partes intervinientes. Para ello, tendrfa que crearse una legislación internacional, donde se establezcan las formas mediante las cuáles operaria este órgano externo.

La imparcialidad tiene que ser un elemento fundamental para este órgano, en virtud de que no puede dar favoritismo a cierta parte, mucho menos, dejarse llevar por presiones políticas.

2. Estrategias a nivel nacional

a. Empleo de sistemas complejos para detectar formas de evasión fiscal

Antes de explicar esta alternativa, es necesario hablar de ciertos antecedentes que permitan evaluar la eficacia de la misma.

Por medio de un estudio realizado por investigadores de la UNAM¹⁸⁹ se pudo detectar niveles de evasión fiscal con el uso de sistemas complejos y física estadística.

Sus estudios se basaron en los niveles de evasión ocasionados por un grupo de contribuyentes en particular: las empresas que facturan operaciones simuladas (EFOS) y las empresas que deducen operaciones simuladas (EDOS), que son aquellos contribuyentes que evaden impuestos simulando operaciones por medio de la emisión de facturas electrónicas. En este estudio se determinaron los niveles de evasión en el IVA, para lo cual se utilizaron en el análisis los CFDIs emitidos en México durante cierto periodo de tiempo.

¹⁸⁹ Gershenson, C. (26 de octubre de 2020). *Detectando la Evasión Fiscal con Inteligencia Artificial y Ciencia de Redes* [Sesión de conferencia]. Conferencia del Seminario de Sistemas Complejos y Física Estadística. Ciudad de México, México. Disponible en: <https://youtu.be/OcO66Lu27p4>

Con el uso de sistemas complejos fue posible procesar una gran cantidad de datos, ya que de un amplio catálogo de RFCs se analizó la actividad económica realizada por los mismos mes por mes durante cierto periodo de tiempo.

Su análisis se centra en identificar las características que presentan todos aquellos contribuyentes que han sido señalados previamente por la autoridad fiscal como evasores, posterior a ello, se crea un algoritmo para identificarlos y este algoritmo es aplicado a la totalidad de RFCs registrados en el sistema y con ello, se arrojan resultados de RFCs similares a los de los evasores.¹⁹⁰

Mediante este estudio la ciencia aplicada a la tecnología sirvió como herramienta para identificar con mayor facilidad a posibles evasores. Es decir, con el empleo de inteligencia artificial y ciencia de redes fue posible reconocer patrones de evasión en contribuyentes calificados como evasores y posteriormente, dichos patrones fueron utilizados con el resto de la población de contribuyentes para distinguir posibles evasores que repitieran los mismos patrones, con este enfoque se procesaron grandes cantidades de datos y con ello se obtuvieron listas jerarquizadas de mayor a menor probabilidad de ser evasores.¹⁹¹

De acuerdo con los autores del estudio, el objetivo principal de la investigación fue el desarrollar métodos para identificar evasores fiscales y hacer un estimado del monto que habían evadido. El uso de sistemas complejos surge como una respuesta ante la necesidad de utilizar soluciones complejas para problemas en un mismo nivel de complejidad.

Los datos de los contribuyentes no son expuestos ni vulnerados, por lo cual, no se viola la reserva fiscal con la cual está obligada a actuar la administración tributaria. La forma de llevar a cabo el estudio fue por medio de datos encriptados, es decir, en el estudio en

¹⁹⁰ De acuerdo con los autores, los resultados son estadísticos, ya que si un RFC se comporta de forma similar o presenta características similares a los EFOS identificados, el algoritmo lo señalará como un RFC sospechoso de ser EFO. [Instituto de Física, UNAM. (09 de septiembre de 2020). *Los científicos que usaron los sistemas complejos para revelar redes de evasores fiscales.*]

¹⁹¹ Ídem.

cuestión la administración tributaria proporcionó a los investigadores un catálogo de más de 10,000 RFCs de contribuyentes, los cuales fueron encriptados, para que no hubiera posibilidad de identificarlos.

Ahora bien, ya que se dio este antecedente, es posible plantear la estrategia en cuestión. En virtud de la complejidad que supone para la autoridad tributaria identificar la evasión fiscal en los contribuyentes, ya que para ello, la misma debe realizar un rastreo de la actividad económica del contribuyente que le permita tener indicios o presunciones de una posible evasión de impuestos, se plantea el uso de los sistemas complejos como un medio para detectar evasión fiscal.

De acuerdo con los investigadores del estudio, sí es posible utilizar este tipo de métodos en otro tipo de aplicaciones similares, tales como identificar los niveles de evasión no sólo del IVA, sino también del ISR, ya que se crean algoritmos especializados para su detección. El utilizar ciencia de redes e inteligencia artificial no consiste en dejarle todo el trabajo a este tipo de sistemas, sino que sirvan como una herramienta para facilitar el trabajo de la autoridad fiscal y facilitar la detección de evasores.

La relevancia de este tipo de estructuras recae en la forma en la que puede ser empleada la ciencia para resolver problemas de esta magnitud, ya que sería difícil obtener estos resultados sin el empleo de herramientas de esta naturaleza, además de que genera facilidad para procesar grandes cantidades de datos. Adicionalmente, se produce un doble resultado, por un lado, se vuelven más prácticos los procesos para la administración tributaria y al mismo tiempo se invierte en ciencia y tecnología. Por lo cual, en estas circunstancias, el empleo de ciencia y tecnología serían un factor para fortalecer la capacidad operativa de la administración tributaria.

El empleo de este tipo de tecnologías no es común en países desarrollados, en virtud de que en dichos territorios no hay necesidad de recurrir a ellos o se asume que los niveles de evasión fiscal no son tan elevados.

b. Establecer listados para clasificar jurisdicciones de baja o nula tributación

Esta medida está directamente relacionada con la propuesta siguiente, se explican de forma independiente, pero una depende de la otra.

Con esta propuesta, se plantea realizar listados para clasificar aquellas zonas que tengan la característica de tener una baja o nula tributación, para ello tendrían que establecerse previamente lineamientos o criterios para considerar si una jurisdicción puede ser considerada con tal carácter.

Adicionalmente, se debe incluir dentro de la legislación el término “zona de baja o nula tributación” y por consiguiente, conceptualizarlo y otorgar elementos que permitan identificarlo. A comparación con otros listados donde se clasifica a países como “paraísos fiscales” o “territorios no cooperantes”, en esta propuesta se plantea identificarlos específicamente como “zonas de baja o nula tributación”.

Para este punto se debe hacer un paréntesis para diferenciar entre las medidas correctivas y las preventivas, las primeras están enfocadas en modificar o eliminar el origen de una determinada conducta considerada como no deseada, procurando evitar su reincidencia, mientras que las segundas buscan evitar la materialización de esa posible conducta indeseada o evitar una situación que potencialmente sería nociva.¹⁹²

Ahora bien, los listados que clasifican a las jurisdicciones como “paraísos fiscales” o “territorios no cooperantes” comúnmente son utilizados por organismos internacionales o bloques comerciales, tales como la OCDE o la Unión Europea, estos listados tienen metodologías correctivas que buscan modificar o eliminar las prácticas fiscales perjudiciales que son empleadas en los paraísos fiscales y dichos listados son eficaces en virtud de que estos entes tienen poder más allá de los límites soberanos de cada territorio que pueden hacerlos cambiar determinadas conductas de su sistema fiscal, no obstante, esto no serviría de la misma forma en una jurisdicción de forma individual, a menos que sea un potencial líder comercial, tal es el caso de Estados Unidos o China,

¹⁹² Cfr. Euro Quality Consulting (s.f.) *Diferencias entre Corrección, Acción Correctiva y Acción Preventiva*. <http://egssa.com/diferencias-coreccion-accion-correctiva-accion-preventiva/>

sin embargo, los países en vías de desarrollo, como México, no tienen forma de influir más allá de sus fronteras.

Por lo cual, se plantea este listado con una metodología preventiva, que permita evitar un posible daño, en este caso, el identificar las zonas de baja o nula tributación sería el primer paso para establecer medidas concretas para evitar una posible evasión de impuestos o una defraudación al fisco.

Si bien es cierto, esta metodología es similar a la empleada en el Régimen fiscal preferente (del cual ya se habló en el Capítulo II), los efectos de cada uno son diferentes, el REFIPRE sirve para identificar a las zonas que pagan un ISR en el extranjero inferior al 75% del que se pagaría en México, mientras que con este listado, la identificación de las zonas de baja o nula tributación servirá para aplicar un impuesto de naturaleza diferente al ISR del cual se hablará en el siguiente apartado.

c. Impuesto a la salida de divisas

Como se mencionó, esta medida está estrechamente relacionada con el punto anterior, para ello, se plantea crear un impuesto que sea aplicado a las operaciones y transacciones financieras cuyo destino sea alguna zona que previamente haya sido clasificada como territorio o zona de baja o nula tributación, es decir, este impuesto estaría dirigido a aquellos contribuyentes que decidan trasladar capitales hacia zonas de baja o nula tributación.¹⁹³

Con este impuesto se pretende gravar cualquier tipo de traslado de capital ya sea en efectivo, mediante cheques, por medio de transferencias, además de pagos efectuados a dichos territorios, ya sea que se trate de amortizaciones de capital, intereses o de cualquier otra naturaleza. Esta medida estaría dirigida a personas físicas o morales con residencia en México.

¹⁹³ En Ecuador se implementó en 2008 el Impuesto a la salida de divisas que grava todas las operaciones y transacciones monetarias que se realicen al exterior, se tomó como base dicho modelo para adaptarlo a esta propuesta. Para mayor información véase: <https://www.sri.gob.ec/impuesto-a-la-salida-de-divisas-isd>

En caso de que la operación se lleve a cabo por medio de un intermediario financiero, esto es, mediante una institución bancaria, esta tendría la obligación de realizar la correspondiente retención por cualquier operación o transacción realizada por sus clientes.

Al tratarse de la creación de un impuesto, resulta necesario determinar todos sus elementos esenciales, es decir, sujetos, objeto, base, tasa o tarifa.

Como se mencionó anteriormente, los sujetos obligados serían cualquier persona física o moral residente en México que realicen operaciones o transacciones financieras con destino a una jurisdicción que previamente haya sido catalogada por el gobierno mexicano como una zona de baja o nula tributación, el objeto recaería en el traslado de divisas, la base imponible sería el monto de la operación o transacción efectuada, finalmente tendría que determinarse la tasa o tarifa aplicable, así como la época de pago. Adicionalmente, también tendrían que regularse los supuestos de exención o devolución del impuesto.

En un mundo donde es común el movimiento de capitales entre países, resulta intimidante el hecho de gravar esos traslados de capital, por eso se establece este caso excepcional de gravar únicamente los traslados de capital hacia zonas de baja o nula tributación, por lo cual, esta medida tiene un carácter preventivo.

d. Regularización de activos no declarados

Por medio de esta propuesta se plantea crear una obligación para el contribuyente de informar al fisco un listado de los activos que posea y de los cuales sea propietario fuera del territorio nacional, con el fin de que el SAT pueda identificar patrimonio e ingresos no declarados que por tal circunstancia no estaban pagando impuestos correspondientes y con ello se puedan incrementar los ingresos tributarios.

El contribuyente estaría obligado a reportar:

- La totalidad de las cuentas abiertas que tenga en el extranjero, incluyendo depósitos, cuentas de ahorro, de crédito así como cuentas abiertas;

- Títulos, valores o derechos que representen una participación dentro de alguna entidad jurídica para el contribuyente;
- Instrumentos jurídicos que le permitan al contribuyente disponer o realizar acciones sobre bienes aún cuando estos instrumentos carezcan de personalidad jurídica (tales como fideicomisos o *trusts*);
- Activos que el contribuyente posea o sea propietario;
- Cualquier derecho de contenido económico;
- Bienes inmuebles o derechos que el contribuyente pueda ejercer sobre estos primeros, incluyendo derechos tanto reales como personales.¹⁹⁴

Medidas similares ya fueron empleadas en otros países latinoamericanos, tal es el caso de Argentina y Brasil, donde se implementaron programas para regularizar los activos no declarados en el extranjero, la finalidad de la medida no fue la repatriación de los capitales o los activos, sino la declaración de los mismos ante autoridades fiscales. De acuerdo con el informe de la CEPAL *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* (2017), en el caso de Brasil, con esta medida en el año 2017 se declararon \$169.940 millones de reales (aproximadamente \$53.000 millones de dólares) y con ello fue posible recaudar \$50.981 millones de reales, equivalentes a impuestos y multas.¹⁹⁵ Al regularse como una obligación para los contribuyentes, también tendrían que determinar las consecuencias en caso de incumplimiento.

Si bien es cierto, los datos relativos al patrimonio y la riqueza de una persona están protegidos por el derecho fundamental a la intimidad, el Estado tiene el deber de averiguar si el contribuyente está cumpliendo con sus obligaciones tributarias, por tanto, la finalidad de solicitar más datos está orientada a conocer su verdadera situación económica, no sólo se trata de conocer la información económica del contribuyente sino aquella que tiene relevancia en materia fiscal.

¹⁹⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*. [Archivo PDF]. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41044/10/S1700069_es.pdf

¹⁹⁵ *Ídem*.

e. Registro de accionistas y beneficiarios finales

Se ha hablado constantemente de la transparencia como un elemento imprescindible en la lucha contra la evasión y elusión fiscal, por tanto, con esta medida se plantea crear una base o registro de información que permita identificar a las empresas creadas al exterior del país que mantengan vínculos con personas físicas o morales residentes en México, de forma que se transparente la opacidad para conocer quién actúa detrás de empresas extranjeras.

En materia de prevención al lavado de dinero, una de las obligaciones recae en identificar al beneficiario final o propietario real persona física de cualquier persona moral. Esto también es importante en materia de lucha contra los paraísos fiscales, ya que en dichos territorios es común la opacidad de sus clientes, que se mantienen con un alto nivel de confidencialidad, en muchas ocasiones se emplean figuras jurídicas para realizar operaciones, tal es el caso de la creación de empresas fachada, que al estar dotadas de personalidad jurídica pueden actuar y realizar acciones como cualquier persona física, pero con la ventaja de desconocer quién actúa detrás de este ente, por tanto, con esta medida, se busca tener un mayor control sobre las empresas constituidas al exterior del país por residentes en México y conocer quién es la persona física que actúa a través de ella.

Por tanto, para esta alternativa, el contribuyente tendría la obligación de notificar si es propietario o accionista de una empresa constituida al exterior, además de manifestar desde cuándo es accionista, el porcentaje de acciones que mantiene, así como tener actualizados dichos datos. Con esto podría ser posible identificar mayores riesgos tratándose de personas que tengan empresas en paraísos fiscales.

f. Realizar facultades de comprobación obligatorias a servidores públicos

Entre las distintas causas que producen la evasión y elusión fiscal se encuentra la falta de cultura tributaria respecto al pago de impuestos, por lo cual, una labor para nuestro país recae en fomentar dicha cultura tributaria, esto es, educar a la ciudadanía respecto

a la importancia de cumplir con sus obligaciones tributarias, en gran medida el nivel de incumplimiento se debe a la falta de confianza hacia la administración pública y hacia su forma de administrar los recursos públicos, por tanto, el someter a revisiones obligatorias a los servidores públicos de mayor jerarquía y verificar que efectivamente están cumpliendo con sus obligaciones fiscales crearía lazos de confianza con la ciudadanía.

Dotar de credibilidad a la administración pública (en general) y a las instituciones fiscales (en particular) permitirá crear mayor conciencia fiscal en la población y consecuentemente, fomentar el pago de impuestos, con ello se puede mejorar el compromiso de los contribuyentes y es posible obtener resultados favorables en los niveles de recaudación.

D. Justificación de las alternativas

Como se mencionó anteriormente, el empleo de paraísos fiscales como medio para disminuir la carga tributaria genera que se produzca tanto evasión como elusión fiscal, esto es, una evasión de impuestos en el interior del país y una elusión fiscal externa, por un lado, la evasión se produce al momento en el que el contribuyente decide omitir el pago de contribuciones a las que está obligado, por medio del engaño ya que traslada una parte o la totalidad de sus ingresos al exterior los cuales no han pagado los impuestos correspondientes y estos llegan a un paraíso fiscal, donde se emplea el régimen fiscal del territorio para disminuir los impuestos a pagar, con lo que se constituye la elusión fiscal.

Por ello, en virtud de lo anterior, se decidió manejar las estrategias en dos ejes principales, esto es, a nivel nacional e internacional. Las medidas nacionales están encaminadas a prevenir que se lleve a cabo la evasión fiscal, es decir, prevenir que el contribuyente traslade su riqueza a paraísos fiscales sin pagar las contribuciones correspondientes, mientras que las medidas internacionales, buscan ser correctivas, esto es, mediante la cooperación entre países se pretenden regular los efectos que producen los paraísos fiscales en los sistemas tributarios alrededor del mundo además de proporcionar los medios para que los mismos puedan localizar e identificar los

ingresos que no están pagando los impuestos correspondientes en sus respectivas jurisdicciones.

Este punto se puede ejemplificar de la siguiente forma:

Se tiene a la evasión fiscal como un “algo” contenido al interior de un frasco, (es decir, se tienen los ingresos sin declarar al interior de un país) y al estar contenido facilita su estudio y su análisis y con ello, las medidas encaminadas a controlarlo tienen más posibilidades de funcionar, sin embargo, cuando este “algo” sale del frasco (cuando los ingresos traspasan las fronteras) dificulta su detección y su control, ya que es casi imposible mantener un seguimiento de su dirección, además de que implica mayores recursos para su rastreo así como cooperación con agentes externos que permita seguirle el rastro.

Mediante este ejemplo, es fácil entender que las medidas implementadas de forma interna orientadas a evitar que los ingresos salgan del país y se trasladen a paraísos fiscales, serían más eficaces que las orientadas a seguir su rastreo y detección.

Por otro lado, las medidas planteadas anteriormente fueron enfocadas a determinados sectores económicos y tipos de contribuyentes, es decir, están diseñadas principalmente para las empresas transnacionales o multinacionales y los contribuyentes con mayores ingresos y por tanto mayor riqueza económica (grandes contribuyentes).

Los *grandes contribuyentes* son una categoría creada por el SAT que está enfocada en cierto tipo de sujetos y entidades, como su nombre lo indica, corresponde entre otros, a aquellos contribuyentes que declaran un elevado número de ingresos, que de acuerdo con el artículo 28, apartado B fracción III del Reglamento Interior del SAT (RISAT), se consideran con este carácter a:

Los contribuyentes personas morales a que se refiere el Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta que en el último ejercicio fiscal declarado hayan consignado en sus declaraciones normales ingresos acumulables para efectos del impuesto sobre la renta iguales o superiores a un monto equivalente a 1,250 millones de pesos.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Artículo 28, *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria*. (Publicado en el DOF el 24 de agosto de 2015).

Se diseñan para estos en virtud de que este tipo de contribuyentes en particular, tanto los grandes contribuyentes como las empresas transnacionales, son los que comúnmente suelen emplear este tipo de estructuras para reducir la carga fiscal.

Las empresas multinacionales son las que suelen trasladar utilidades y costos entre sus mismas filiales para evitar los altos niveles de tributación, además de manejar los precios de transparencia a su beneficio, mientras que los grandes contribuyentes optan por el uso de estructuras para disminuir impuestos, en virtud de que sus altas rentas representan un elevado número de impuestos.

Enfocarse en este tipo de contribuyentes permitirá evaluar la efectiva capacidad del fisco para detectar y sancionar conductas que generan el incumplimiento de obligaciones fiscales, ya que estos contribuyentes son los que tienen acceso a estructuras más sofisticadas y complejas para la evasión de impuestos, al centrar su atención en ellos, se podrá fortalecer sus capacidades de fiscalización, lo que mejorará su eficiencia y eficacia al detectar formas de evasión con el resto de los sectores de contribuyentes.

Adicionalmente, el diseño y planteamiento de estas alternativas no sólo tiene un enfoque preventivo dirigido a evitar que se produzcan, sino también orientado a entender las razones por las cuales se originan y encaminar las medidas a erradicar ese origen, ya que cambiar la forma en la que desarrolla la gestión tributaria y fortalecer las capacidades de la administración tributaria además de dotarla de mayor credibilidad generaría mayor confianza en los contribuyentes respecto de las instituciones que gestionan sus impuestos, y con ello se facilitaría la predisposición de los mismos para cumplir con sus obligaciones fiscales.

Se busca que todas las alternativas tengan un enfoque orientado hacia una innovación tecnológica, como se ha hecho énfasis durante este trabajo, gran parte de los problemas ocasionados por los paraísos fiscales derivan de la digitalización económica, se busca que las estrategias estén en ese mismo grado de innovación, no estaremos en capacidad

de hacer frente a problemas así de complejos si aún no pensamos respuestas orientadas en esta era tecnológica.

Durante este trabajo de investigación se ha hecho un análisis de todo el contexto de los paraísos fiscales con lo que ha sido posible identificar tanto los puntos débiles como los puntos fuertes de los mismos, por ello, las alternativas se enfocan en ambos puntos, a nivel internacional, la cooperación entre países por medio del intercambio de información es uno de los principales medios para conocer la operación de los contribuyentes en otros países, por lo cual, se plantean estrategias enfocadas en mejorar la cooperación entre países fortaleciendo las capacidades de comunicación entre los mismos, por otro lado, la creación de un régimen jurídico específico para la economía digital es una respuesta ante la falta de adecuación de los regímenes actuales a los actos de comercio que se derivan de dicha economía, ahora bien, un punto débil que pocos analistas han detectado, es el patrón que se repite en algunos paraísos fiscales, esto es, el ser jurisdicciones autónomas que dependen de un determinado país, por ello, se hace énfasis en evaluar la relación que se mantiene en dichas jurisdicciones respecto del país del que dependen, finalmente, la creación de un mecanismo de solución de controversias, permitiría dotar a un ente con la capacidad suficiente para resolver aquellos conflictos relacionados con tributación internacional.

Por otro lado, las estrategias internas, buscan una mejor y mayor detección y control sobre las posibles acciones que puedan propiciar una evasión de impuestos, con el empleo de sistemas complejos el fisco podría fortalecer sus capacidades para la detección de evasión fiscal en los contribuyentes, la declaración de activos no declarados serviría como una medida correctiva para todos aquellos activos que se encuentran fuera de territorio nacional y por tanto fuera de detección del fisco que no pagaron los impuestos correspondientes, mientras que con el listado y clasificación de territorios de baja y nula tributación, así como el correspondiente impuesto a la salida de divisas se pretende prevenir al fisco contra cualquier acción que pueda derivar en el traslado de ingresos no declarados a paraísos fiscales, por otro lado, el registro de beneficiarios finales o accionistas, dotaría a la administración fiscal con mayor información respecto a

las acciones de sus residentes fuera de territorio nacional, que más adelante, en un posible ejercicio de facultades de comprobación, le allegaría de medios para su investigación, finalmente, también se orientan las medidas en disminuir el incumplimiento tributario al dotar de credibilidad a la administración tributaria por medio del ejercicio obligatorio de las facultades de comprobación hacia servidores públicos.

CONCLUSIONES

1. Paraísos fiscales

En términos sencillos, vamos a concluir que un paraíso fiscal es un territorio o jurisdicción cuyo sistema tributario impone impuestos a una tasa muy baja o nula únicamente para el capital proveniente del extranjero, este beneficio de la baja carga impositiva es exclusivo para los no residentes.

Se identificó que el término “paraísos fiscales” trae consigo una carga peyorativa, por lo cual este término no será empleado de forma oficial por países ni organismos internacionales, no obstante, esto no significa que no existan, al contrario, sí existen pero se les identifica con otros nombres, tales como “zonas de baja o nula tributación” o territorios no cooperantes”, ya que los primeros siempre son asociados a escándalos y suelen ser mal vistos.

Otra forma de referirse a los mismos es mediante el término *centros financieros offshore* que para algunos analistas es incorrecto, ya que aseguran son figuras diferentes, no obstante, de conformidad con esta investigación, se concluye que ambos términos se emplean para referirse al mismo fenómeno, la diferencia recae en que la perspectiva desde la cual se analiza, por un lado, el término paraísos fiscales pone mayor énfasis en la baja o nula carga fiscal que se ofrece en estos territorios, mientras que el término *centros financieros offshore* pone énfasis en que las actividades económicas se realicen fuera del país de residencia del contribuyente.

En la actualidad, el elaborar listados para clasificar a territorios como “paraísos fiscales”, “zonas de baja tributación” o “territorios no cooperantes” es insuficiente, ya que sacar de un listado de este tipo a algún territorio no significa que las malas prácticas dejen de manifestarse en el mismo, únicamente se les somete a adquirir ciertos estándares mínimos de transparencia, cooperación y compromiso, pero no se les obliga a modificar los sistemas impositivos, por lo cual, van a seguir existiendo este tipo de territorios, por

tanto, los esfuerzos no deben de ir encaminados a erradicar los paraísos fiscales, sino a evitar que los contribuyentes tengan tanta facilidad para acceder a ellos.

2. Competencia fiscal perjudicial

Las prácticas fiscales que son llevadas a cabo en los paraísos fiscales sí constituyen una forma de manifestación de competencia fiscal perjudicial.

La competencia fiscal se produce en el momento donde los Estados buscan por medio de sus sistemas tributarios atraer el mayor número de inversiones y rentas con la finalidad de fortalecer su economía.

No obstante, mediante las prácticas fiscales perniciosas, la forma de atraer capital e inversiones es por medio de regímenes tributarios privilegiados que sólo benefician a determinadas clases de renta.

Las ventajas fiscales que se conceden no son justificadas ni tampoco adecuadas, ya que no crean ni propician un entorno que permita una competencia fiscal justa entre países. Cuando un país ofrece un régimen fiscal preferencial o ventajoso, obliga a otros países a establecer ventajas similares para poder ser competitivos, sin embargo, se crea una situación de desventaja para los países que no tienen los medios ni la capacidad de ofrecer ese tipo de beneficios fiscales.

Por tanto, es posible concluir que tanto los paraísos fiscales como los REFIPRES constituyen formas de competencia fiscal perjudicial, con independencia al trato normativo que se le dé a cada figura.

3. REFIPRES

En otros estudios se ha referido que la regulación jurídica que se le da a un paraíso fiscal es la de un Régimen Fiscal Preferente (REFIPRE), tal es el caso de México, sin embargo, en este trabajo de investigación se concluye que ambas figuras son diferentes, por lo cual no se le puede dar esa regulación a los paraísos fiscales.

Por un lado, el REFIPRE está orientado a atraer capital para la inversión productiva en ese mismo territorio y para ello ofrece como incentivo la baja o nula tributación, sin embargo, el capital que sea invertido va a mantenerse en el país y se destinará a determinado fin, con la inversión extranjera se obtendrán determinados beneficios, por otro lado, en el paraíso fiscal se ofrece la ventaja fiscal de poca o nula tributación como incentivo para atraer capital sin que dicho capital vaya a emplearse en un determinado fin, comúnmente, el dinero que se traslada es de forma transitoria, no suele mantenerse en el paraíso fiscal, sino se traslada ahí para pagar pocos impuestos y posteriormente vuelve a moverse a otro destino, el paraíso fiscal tiene la característica de captar únicamente aquellas rentas o inversiones de naturaleza móvil o transferible.

No obstante, los regímenes fiscales preferenciales sí constituyen prácticas tributarias perniciosas que propician la competencia fiscal perjudicial.

Por tanto, en virtud de lo anterior, se determina que sí es un hecho que el tratamiento jurídico para los paraísos fiscales es mediante los REFIPRES, no obstante, esto es incorrecto por las explicaciones que se han referido con anterioridad, por lo cual, si se quiere tener una mejor regulación y control sobre los paraísos fiscales el primer punto es darle un correcto tratamiento al fenómeno, para ello es necesario entender que ambas figuras son diferentes, cada una tiene fines distintos, entender la naturaleza de cada una es elemental, posteriormente, a nivel normativo tiene que darse un tratamiento jurídico distinto a cada figura. Crear en paralelo un régimen fiscal que permita identificar a las zonas de baja tributación donde únicamente se captan inversiones de naturaleza móvil y modificar la regulación de los REFIPRES para verificar que efectivamente las inversiones en otros países son destinadas a fines productivos es uno de los puntos clave para separar una figura de la otra.

Nuevamente se hace hincapié en que no es incorrecto hacer uso de REFIPRES o paraísos fiscales, lo incorrecto es no declarar ni pagar los impuestos correspondientes en el país de origen.

4. Evasión fiscal y elusión fiscal

Tanto la evasión como la elusión son fenómenos completamente distintos, comprenden distintas acciones, por lo cual no puede hablarse de ellos como sinónimos, mucho menos la elusión constituye una forma de evasión legal.

Ahora bien, a diferencia de la elusión, la evasión fiscal constituye un delito que se regula en el CFF como *defraudación fiscal*. La identificación de la posible existencia de este delito necesariamente se realiza por las autoridades fiscales mediante la vía administrativa cuando estas ejercen sus facultades de comprobación, por lo cual, no hay otra forma de identificar este posible delito, el proceso judicial se inicia posterior a que se da aviso a la SHCP y esta decide formular querrela, con independencia al crédito fiscal que determine la autoridad fiscal al concluir sus facultades de comprobación.

La evasión fiscal es un fenómeno que se manifiesta de diversas formas y que se produce por distintos factores, entre ellos, los sociales y culturales, tales como falta de conciencia y cultura tributaria por parte de los contribuyentes, ya que México es un país con alto nivel de incumplimiento respecto al pago de contribuciones.

Por tanto, si se quieren disminuir los niveles de evasión fiscal, no sólo se tiene que encaminar las políticas tributarias en cerrar los espacios que permitan la evasión fiscal, sino también cambiar la perspectiva que se tiene respecto al pago de impuestos, lo cual se puede lograr mediante campañas o programas que ayuden a concientizar a la población respecto de la importancia de pagar impuestos, hacer más sencillos los procesos de recaudación de impuestos que sean menos complejos y más entendibles para cualquier persona, conocer de impuestos y de la forma en la que funciona la administración tributaria no debería ser sólo un tema de conocimiento para personas especializadas en la materia, sino para toda la población en general.

Las obligaciones tributarias no sólo obedecen a cuestiones enfocadas en dotar de recursos al Estado, sino atienden a un deber de solidaridad encaminada a recaudar ingresos con el fin de lograr una justa redistribución de la riqueza.

Por otro lado, en lo que respecta a la elusión fiscal aunque no contraviene la legislación tributaria, sí atenta contra los principios y normas que rigen el sistema tributario. Como se ha mencionado la elusión fiscal aprovecha los vacíos o lagunas contenidos en la legislación fiscal para ser utilizados como un medio para disminuir la carga fiscal. Por lo cual, para combatir el problema que representan, necesariamente se requiere suplir los vacíos, imprecisiones o indefiniciones contenidas en la legislación.

Para ello, se ha utilizado la declaración obligatoria de los mecanismos de planificación fiscal empleados por los contribuyentes como un medio para controlar la elusión fiscal, esta medida nace de la acción 12 del proyecto BEPS y fue añadida al CFF mediante el Título Sexto denominado “De la Revelación de los Esquemas Reportables”, reforma realizada en 2019 que entró en vigor a partir del 01 de enero de 2021. Esta medida permite conocer el tipo de estrategias o estructuras empleadas por los contribuyentes para reducir la carga fiscal.

Ahora bien, el trabajo de nuestro país con la implementación de estándares internacionales no concluye cuando ya se realizó la reforma a la legislación para su implementación, al contrario, esta no concluye, se tiene que dar un continuo seguimiento a los procesos para lograr resultados positivos, con esto se quiere decir que, disminuir los niveles de elusión fiscal no se logra únicamente obligando a los contribuyentes a declarar sus estrategias o estructuras empleadas, sino que posteriormente se tiene que hacer algo con la información obtenida, se tienen que crear las unidades o comisiones que hagan un análisis de la misma para poder identificar los patrones comunes en las estructuras utilizadas así como para identificar los vacíos o lagunas legales que permiten el uso de tales estrategias y finalmente, se pueda modificar la legislación para suplir y corregir dichos vacíos.

Por ello, la elusión fiscal únicamente puede ser disminuida corrigiendo los vacíos legales contenidos en la legislación, que son los que permiten que esta siga funcionando, la temprana detección de los posibles riesgos permitirá a la administración tributaria actuar con prudencia.

Adicionalmente, el regular los niveles de evasión y elusión fiscal permitirá abrir paso hacia una tributación más justa y equitativa, ya que estos fenómenos generan un desequilibrio dentro del sistema tributario.

5. Comercio electrónico y Economía digital

En virtud del análisis realizado en esta investigación, fue posible determinar que el auge y desarrollo de los paraísos fiscales son consecuencias directas de la innovación tecnológica que hubo en el comercio y en la economía, esta era digital modificó nuestra forma de interactuar y como resultado surgieron figuras como economía digital, comercio electrónico, medios digitales, entre otros.

Entender el papel que juega esta innovación tecnológica es de relevancia para conocer la forma de operar de los nuevos modelos de negocios. Esta nueva era digital lleva un par de décadas desarrollándose y continuará haciéndolo, es algo que no se va a detener, comprender este punto también permite comprender que las medidas o soluciones que se encaminen a hacer frente no sólo a los paraísos fiscales, sino a la evasión y elusión fiscal tienen que estar creadas dentro de un mismo contexto tecnológico e innovador.

No se puede tratar de adaptar los modelos que se habían manejado con anterioridad a esta etapa porque fueron creados para otras situaciones determinadas y no van a funcionar en este nuevo contexto.

Por tanto, las propuestas realizadas mediante esta tesis fueron enfocadas en hacer frente a estos desafíos digitales, buscando alternativas innovadoras, tales como la sustitución del intercambio de información entre países mediante solicitud por un

intercambio de la misma mediante bases digitales, con el empleo de sistemas complejos para detectar niveles de evasión y elusión fiscal, mediante la creación de regímenes fiscales enfocados en la economía digital, así como la creación de nuevos conceptos tales como el establecimiento permanente digital, todo esto para lograr una correcta y funcional tributación de la economía digital.

BIBLIOGRAFÍA

1. LIBROS

Ambrosio, M. (2018). *Secreto bancario y defraudación fiscal (prueba ilícita)*. Ciudad de México: Editorial Porrúa.

Venegas Álvarez, S. (2016). *Derecho fiscal. Parte general e impuestos federales*. Ciudad de México: Editorial Oxford.

2. LIBROS DIGITALES

Aguirre Quezada, J. y Sánchez Ramírez, M. (2019). *Evasión fiscal en México*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Arenas de Mesa, A. (2016). *Sostenibilidad Fiscal y Reformas Tributarias en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Camargo Hernández, D. (2005). *Evasión Fiscal: Un problema a resolver*. Colombia: Editorial Dafra.

Córdoba Padilla, M. (2014). *Finanzas Públicas: Soporte para el desarrollo del Estado*. Bogotá: Ecoe Ediciones.

Cubero Truyo, A. (2016). *Hacienda pública y dimensión internacional de la riqueza*. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.

Dorantes Chávez, L. y Gómez Marín, M. (2014). *Derecho Fiscal*. Ciudad de México: Grupo Editorial Patria.

- Esteve Carbonell, V., Garcés Ferrer, J. y Sánchez García, J. (2013). *La Fiscalidad del Bienestar. Medidas para recuperar el compromiso de las clases medias en España*. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.
- Jarach, D. (1996). *El Hecho Imponible. Teoría General del Derecho Tributario Sustantivo*. Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot.
- Jiménez, J. (2015). *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Luna Pla, I. y Ríos Granados, G. (2010). *Transparencia, Acceso a la Información Tributaria y el Secreto Fiscal. Desafíos en México*. Ciudad de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Martínez Muñoz, Y. (2019). *La declaración obligatoria de mecanismos de planificación fiscal agresiva en el marco de la protección de los derechos fundamentales*. Valencia: Universidad de Alicante.
- Moreno González, S. (2017). *Tax Rulings: Intercambio de información y ayudas de Estado en el contexto post-BEPS*. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.
- Navarro Faure, A., Gil García, E. y otros. (2021). *Retos del Derecho Financiero y Tributario ante los desafíos de la economía digital y la inteligencia artificial*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2019). *Lucha contra los delitos fiscales: Los diez principios globales*. París: Ediciones OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2017). *Modelo de Acuerdo entre Autoridades Competentes Multilateral*, in *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters*, Second Edition, OECD Publishing, Paris.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2016). *Exigir a los contribuyentes que revelen sus mecanismos de planificación fiscal agresiva, Acción 12 - Informe final 2015*. París: Ediciones OCDE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2016). *Diseñar normas de transparencia fiscal internacional eficaces, Acción 3 - Informe final 2015*. Proyecto de la OCDE y del G-20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios. París: Ediciones OCDE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2016). *Hacer más efectivos los mecanismos de resolución de controversias, Acción 14 - Informe final 2015*. Proyecto de la OCDE y del G-20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios. París: Ediciones OCDE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2016). *Combatir las prácticas fiscales perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y sustancia, Acción 5 - Informe final 2015*. Proyecto de la OCDE y del G-20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios. París: Ediciones OCDE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (1998). *Harmful Tax Competition an Emerging Global Issue*. París, Francia: Ediciones OCDE.

Ortega Cardenas, A. (2014). *Hacienda Pública: las finanzas del Estado*. Bogotá: Ecoe Ediciones.

Podestá, A., Hanni, M. y Martner, R. (2017). *Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Trejo García, J.C., Venegas Martínez, F. y Martínez García, M.A. (2015). *Contribuciones de Política Fiscal y Monetaria en el México Contemporáneo*. México: Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Economía.

Vigueras Hernández, J. (2008). *La Europa opaca de las finanzas y sus paraísos fiscales offshore*. Barcelona: Editorial Icaria.

Vigueras Hernández, J. (2006). *El trasfondo de los paraísos fiscales*. España: Editorial Attac.

Zucman, G. (2013). *La riqueza oculta de las naciones: El azote de los paraísos fiscales*. Ediciones du Seuil et la République des Idées.

3. ARTÍCULOS DIGITALES

Álvarez Texocotitla, M. (2019). *La Doctrina del Mercado Libre desde una perspectiva política*. [Archivo PDF]. <http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v15n1/2594-0686-polis-15-01-143.pdf>

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2019). *El Pago de Impuestos y la Evasión Fiscal en México*. México: Cámara de Diputados. [Archivo PDF]. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2019/cefp0132019.pdf>

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2018). *México: Algunas consideraciones sobre la evasión fiscal que va al exterior*. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura: CESOP. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/107439/537881/file/CESOP-IL-72-14-EvasionFiscalExterior-280218.pdf>

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2017). *Papeles de Panamá: la punta del iceberg*. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura: CESOP. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/69700/350874/file/CESOP-IL-14DT236PapelesdePanama-31012017.pdf>

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2017). *Estructuras financieras del crimen organizado*. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura: CESOP. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/73301/368084/file/CESOP-IL-14-CIEstructurasFinancierasdelCrimenOrganizado-20170228.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. [Archivo PDF]. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45730/5/S2000154_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe. Avances en su medición y panorama de las medidas recientes para reducir su magnitud*. [Archivo PDF]. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46301/1/S2000696_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*. [Archivo PDF]. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41044/10/S1700069_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012). *Reforma fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?* [Archivo PDF]. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/1453/S2012057_es.pdf

Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional. (2020). *Reforma fiscal corporativa internacional: hacia una solución completa y justa. El Trimestre Económico*. LXXXVII(1), 315-325.

Consejo de la Unión Europea. (2020). *Conclusiones del Consejo sobre la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales*. Bruselas, Secretaría General del

Consejo. [Archivo PDF]. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6129-2020-INIT/es/pdf>

Consejo de la Unión Europea. (2017). *Conclusiones del Consejo sobre la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales*. Bruselas, Secretaría General del Consejo. [Archivo PDF]. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15429-2017-INIT/es/pdf>

Cosulich Ayala, J. (1993). *La evasión tributaria. Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD*. [Archivo PDF]. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9480/S9300143_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Figueroa Elenes, J., Urbano, M. y Sánchez, J. (2014). *Globalización y paraísos fiscales. ¿Algo se mueve?* [Archivo PDF]. http://www5.uva.es/jec14/comunica/A_FEC/A_FEC_4.pdf

García Ricci, D. (2013). *Artículo 16 Constitucional. Derecho a la privacidad*. [Archivo PDF]. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3567/39.pdf>

Instituto Belisario Domínguez. (2019). *Alternativas para reducir la evasión y elusión de impuestos de las Empresas “Factureras” o “Fantasmas”*. Senado de la República, Dirección General de Finanzas. Nota Estratégica número 60. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4575>

Jiménez Jiménez, J. (s.f.). *Fiscalidad internacional latinoamericana. Elementos metodológicos para su entendimiento*. [Archivo PDF]. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/082jorge-jimenez-jimenez.pdf>

López Ayllón, S. (2017). *La transparencia gubernamental*. [Archivo PDF]. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4319/19.pdf>

Licona Vite Cecilia. (2011). *Estudio sobre la Evasión y la Elusión Fiscales en México*. Cámara de Diputados: Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. [Archivo PDF]. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/18386/92637/file/evasion%20y%20elusion%20fiscal-1.pdf>

Martín López, J. (s.f.). *Competencia Fiscal Perjudicial, Paraísos Fiscales e Intercambio de Información Tributaria*. [Archivo PDF]. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/53290/6/2012_Martin-Lopez_Competencia-fiscal-perjudicial.pdf

Ochoa León, M. (2007). *Elusión o evasión fiscal*. [Archivo PDF]. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5063717.pdf>

Olivares Flores, J. (Julio, 2016). Acuerdos amplios de intercambio de información, generadores de excepciones en disposiciones legales que benefician a los contribuyentes. [Archivo PDF]. <https://krestonbsg.com.mx/wp-content/uploads/2018/01/PUNTOS-FINOS-JULIO1.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2019). *Documento para consulta pública. El Enfoque Unificado: La Propuesta del Secretariado relativa al Primer Pilar*. [Archivo PDF]. <https://www.oecd.org/tax/beps/documento-para-consulta-publica-el-enfoque-unificado-la-propuesta-del-secretariado-relativa-al-primer-pilar.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2018). *Marco Inclusivo de BEPS. Una respuesta global a un problema global*. [Archivo PDF]. <https://www.oecd.org/tax/folleto-marco-inclusivo-de-beps.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2013). *Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios*. doi:. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264207813-es>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (22 de julio de 2010). *Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio. Versión abreviada*. [Archivo PDF]. <http://www.gerens.cl/gerens/ModeloConvenioTributario.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2009). *Countering offshore tax evasion. Some questions and answers on the project*. OCDE. [Archivo PDF]. <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/42469606.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (s.f.). *Proyecto OCDE/G20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios. Informes Finales 2015*. [Archivo PDF]. <https://www.oecd.org/ctp/beps-resumen-informativo.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (s.f.). *Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE y el G-20*. [Archivo PDF]. <http://www.oecd.org/tax/beps/folleto-marco-inclusivo-sobre-beps.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (s.f.). *10 Preguntas sobre BEPS*. [Archivo PDF]. <https://www.oecd.org/ctp/10-preguntas-sobre-beps.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (s.f.). *Acuerdo sobre Intercambio de Información en Materia Tributaria*. [Archivo PDF]. <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/37975122.pdf>

Rezzoagli, B. *Ilícitos tributarios. Diferenciación entre evasión, defraudación y elusión fiscal*. (s.f.). [Archivo PDF]. http://www.derecho.duad.unam.mx/amicus-curiae/descargas/10_feb_09/ILICITOSpdf.pdf

San Martín Reyna, J., Ángeles Sánchez, H., Juárez Alonso, C. y Martín del Campo, J. (2017). *Evasión Global 2017*. [Archivo PDF]. http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Documents/Evasi%C3%B3n%20Global%202017.pdf

Sánchez, C. (2009). *Fortalecimiento de la capacidad de la administración tributaria*. [Archivo PDF].

https://www.ciat.org/Biblioteca/ConferenciasTecnicas/2009/Espanol/italia_2009_tema2.1_sanchez_argentina.pdf

Speer, A. y Zavaleta Álvarez, M. (11 de noviembre de 2011). *FATCA: Entre la búsqueda de los “peces gordos” y los límites jurídicos de América Latina en la fiscalidad internacional*. [Archivo PDF]. <https://asbanc.com.pe/Publicaciones/FATCA.pdf>

4. REVISTAS DIGITALES

Mejía Alvarado, J. y Villavicencio Santillán, W. (2018). Los paraísos fiscales y los flujos financieros ilícitos: Aproximación a la realidad de América Latina. *YACHANA, Revista Científica*, 7(1), 69-80. <http://revistas.ulvr.edu.ec/index.php/yachana/article/view/521>

Ospina Marulanda, T. (2019). Más allá de los Paraísos Fiscales. La ética contable como factor determinante en la construcción de confianza. *Teuken Bidikay*, Vol. 10 No 14, 29-42. <https://revistas.elpoli.edu.co/index.php/teu/article/download/1612/1237>

Ríos Granados, G. (2005). Las Infracciones Tributarias en el Sistema Tributario Mexicano. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. (114), 1165-1186. <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v38n114/v38n114a7.pdf>

Rodríguez Mejía, G. (2001). Evasión Fiscal. *Boletín Comparado de Derecho Mexicano*, 1(100). doi: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2001.100.3673>

Rodríguez Mejía, G. (1995). Infracciones y delitos fiscales. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(82). doi: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.1995.82.3326>

5. SITIOS WEB

Blanco, N. (2018). *¿Cómo funciona un Paraíso Fiscal?*. Revista Forbes.
<https://forbes.es/empresas/10095/como-funciona-un-paraiso-fiscal/>

Export Entreprises SA (Santander Trade). (Septiembre 2020). *Países Bajos: Fiscalidad*.
https://santandertrade.com/es/portal/establecerse-extranjero/paises-bajos/fiscalidad?url_de_la_page=%2Fes%2Fportal%2Festablecerse-extranjero%2Fpaises-bajos%2Ffiscalidad&&actualiser_id_banque=oui&id_banque=0&memoriser_choix=memoriser

Instituto de Física, UNAM. (09 de septiembre de 2020). *Los científicos que usaron los sistemas complejos para revelar redes de evasores fiscales*.
https://www.fisica.unam.mx/es/noticias.php?id=2160&fbclid=IwAR2I93C6f33e4EFA30FI ZBCHzxGRDH72aAZh2fTB63_6AhjBOWGml3rzXnQ

International Monetary Fund. (2007). *Concept of Offshore Financial Centers: In Search of an Operational Definition*. Capital Markets Department.
<https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/wp/2007/wp0787.ashx>

International Monetary Fund. (2000). *Offshore Financial Centers. IMF Background Paper*. Monetary and Exchange Affairs Department.
<https://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/back.htm>

Monetary and Exchange Affairs Department. (2000). *Offshore Financial Centers. IMF Background Paper*. International Monetary Fund (IMF).
https://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/back.htm#II_A

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (s.f.). *List of Unco-operative tax havens*. <http://www.oecd.org/countries/liechtenstein/list-of-unco-operative-tax-havens.htm>

TransferWise. (16 de octubre de 2017). *Todo lo que necesitas saber sobre la red SWIFT*. <https://transferwise.com/es/blog/todo-lo-necesario-sobre-la-red-swift>

Ulrich, K. (2016). *La larga batalla contra los paraísos fiscales*. Deutsche Welle. <https://www.dw.com/es/la-larga-batalla-contra-los-para%C3%ADsos-fiscales/a-19165553>

Vargas-Parada, L. (29 de junio de 2020). *Inteligencia artificial y ciencia de redes contra la evasión fiscal*. <http://www.acmor.org/articulo/inteligencia-artificial-y-ciencia-de-redes-contra-la-evasion-fiscal>

6. PONENCIAS

Gershenson, C. (26 de octubre de 2020). *Detectando la Evasión Fiscal con Inteligencia Artificial y Ciencia de Redes*. Conferencia del Seminario de Sistemas Complejos y Física Estadística, Ciudad de México, México.

7. TESIS

Gutiérrez de Pablo, G. (2015). *Análisis jurídico de los paraísos fiscales y medidas para evitar sus efectos* (Tesis de Doctorado, Universidad de Málaga). https://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/12862/TD_GUTIERREZ_DE_PABLO_Gonzalo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Imaoka Hojyo, L. (2013). *Análisis jurídico del acuerdo modelo sobre intercambio de información en materia tributaria de la OCDE: ¿hacia una nueva tendencia en el intercambio de*

información? (Tesis de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid).
<http://eprints.ucm.es/21012/1/T34413.pdf>

8. LEGISLACIÓN

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (14 de diciembre de 2016). *Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal. N° 9416.*

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* 1917. (última reforma 11 de marzo de 2021). Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Código Fiscal de la Federación.* 1981. (última reforma 08 de diciembre de 2020). Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_110121.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley del Impuesto sobre la Renta.* 2013. (última reforma 08 de diciembre de 2020). Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR_081220.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.* 2006. (última reforma 06 de noviembre de 2020). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_061120.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley de Instituciones de Crédito.* 1990. (última reforma 27 de marzo de 2020). Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_270320.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.* 2016. (última reforma 27 de enero de 2017). Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados. (12 de noviembre 2002). *Exposición General de la Propuesta de la Nueva Hacienda Pública Distributiva*. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2001/abr/Inis/ExpoM.html>

Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024. Diario Oficial de la Federación. México, 05 de agosto de 2020.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal 2021*. [Archivo PDF]. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2021.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (27 de mayo de 2010). *Comunicado de prensa "México se adhirió a la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de la OCDE y el Consejo de Europa"*. [Archivo PDF]. http://www.hacienda.gob.mx/comunicados_principal/comunicado_036_2010.pdf

Secretaría de Servicios Parlamentarios, Cámara de Diputados. (s.f.). *II. Función presupuestaria o financiera*. <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prospar/iifunci.htm>

Sistema de Administración Tributaria. (30 de agosto de 2017). *Se emiten Lineamientos en materia de intercambio de información*. [Archivo PDF]. <https://www.sat.gob.mx/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1461173333588&ssbinary=true>

9. JURISPRUDENCIA

Tesis 1a. CXLI/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXIV, Julio de 2011, p. 310.

Tesis 2a. LXIV/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, Mayo de 2008, p. 234.

Tesis I.3o.C.695 C, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVIII, Septiembre de 2008, p. 1253.