

Fiscalidad y derechos humanos: una relación ignorada

LAURA RUIZ ÁLVAREZ

Economistas sin Fronteras

ecosfron.euskadi@ecosfron.org

1. INTRODUCCIÓN: UN CONTEXTO DE OPORTUNIDAD PARA REFORZAR EL VÍNCULO ENTRE FISCALIDAD Y DERECHOS HUMANOS

En junio de 2014, la relatora especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos presentará, durante la 26ª sesión del Consejo de derechos humanos de las Naciones Unidas, un informe sobre el impacto de la política fiscal y tributaria en el disfrute de los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza.

Para ello, la Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos (OHCHR, por sus siglas en inglés) ha realizado una consulta a los gobiernos nacionales que conforman Naciones Unidas (NNUU) para evaluar si el régimen fiscal permite al Estado recaudar suficientes recursos para garantizar la realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), y cuáles son los obstáculos, a escala nacional o internacional, que impiden aumentar la base fiscal. Así mismo, se pregunta sobre la posición del Gobierno respecto a la cooperación tributaria intergubernamental en temas de: paraísos fiscales, medidas para evitar la manipulación de los precios de transferencia, reporte corporativo país por país, intercambio automático de información...

La justificación de la consulta se explica porque "la política fiscal es relevante en la consideración de las cuestiones de derechos humanos y la extrema pobreza. Los bajos niveles de ingresos fiscales nacionales, en particular, podrían ser un obstáculo importante para el cumplimiento de la obligación del Estado de garantizar el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales. Una evaluación basada en derechos humanos de la política fiscal es especialmente necesaria debido al impacto de la crisis financiera global que se inició en 2008 y a sus repercusiones

en curso en el disfrute de los derechos humanos en todo el mundo" (OHCHR, 2013).

En efecto, la protección de los derechos humanos requiere la disponibilidad de recursos públicos para financiar las instituciones y servicios básicos que son condición necesaria para garantizar los derechos humanos. Sin embargo, en muchos países el acceso a estos ingresos públicos, sobre todo a los fiscales, es la mayor barrera para que el Estado desempeñe este rol. Adicionalmente, no se trata solo de la cuantía en concepto de ingresos fiscales, sino del tipo de impuesto aplicado desde la óptica de derechos humanos; ciertos gravámenes al consumo tienen un impacto proporcionalmente mayor en las personas más pobres, reduciendo su poder adquisitivo y, por tanto, su capacidad para satisfacer sus DESC.

En el marco de una economía globalizada, la capacidad de un Estado para recaudar ingresos públicos no solo depende de su política tributaria y fiscal, sino en mayor medida de la que apliquen otros países y de las prácticas realizadas por las grandes empresas.

Ha finalizado un 2013 en el que los recortes del gasto público se han presentado como la única vía posible para luchar contra "la crisis". El combate contra el déficit y la deuda pública y la insostenibilidad del modelo social han sido los argumentos elevados a dogma político en Europa, para justificar el progresivo debilitamiento de los servicios públicos, así como de las políticas de protección social y cooperación internacional.

Sin embargo, una recopilación de lo acontecido este año en el panorama internacional y europeo alienta a afirmar que, finalmente, el debate sobre la otra cara de la política tributaria ha irrumpido para hacerse oír. Cada vez son más las voces que apuntan la mirada hacia los ingresos fiscales como factor fundamental en la financiación pública y que instan a desviar la atención, focalizada en la reducción del gasto, para centrarla en el incremento de los ingresos.

La crisis económica global ha puesto de relieve las carencias del sistema financiero internacional: su opacidad, deficiente regulación y excesivo margen al criterio empre-

sarial en la interpretación de la normativa. En este contexto, se han puesto de relieve las consecuencias de la evasión y la elusión fiscal en los países desarrollados, así como su protagonismo en las causas de la crisis.

2. FISCALIDAD Y DESARROLLO

Las finanzas públicas son esenciales para la provisión de protección social, infraestructura y servicios básicos como educación y sanidad. En general, las principales vías de acceso a recursos públicos a disposición de los estados son los impuestos, la deuda y la cooperación internacional. Un Estado moderno se apoya fundamentalmente en los impuestos de sus ciudadanos y de las empresas instaladas en él, para sufragar los bienes públicos con una mayor autonomía en la toma de decisiones de gasto.

En 2002, el Consenso de Monterrey era el resultado de la primera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Naciones Unidas, en el que se reconocía la importancia de los sistemas impositivos en relación con el aumento de los recursos estatales para la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo.

Ya por aquellas fechas las ONG proclamaban la relevancia de unos ingresos públicos sostenibles para los estados empobrecidos, que les permitieran financiar su propio desarrollo con independencia de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo y sin encadenarse a la deuda externa. Esta independencia daría mayor estabilidad al presupuesto público, ya que los ingresos fiscales son mucho menos volátiles e impredecibles que los flujos de la ayuda extranjera. También aumentaría el margen de acción de los gobiernos en materia de políticas públicas y la capacidad de la sociedad civil de exigir rendición de cuentas a sus dirigentes, incidiendo positivamente en el contrato social entre los ciudadanos y su gobierno sobre el que se erigen los sistemas democráticos.

Así mismo, la política tributaria puede tener un enorme impacto sobre la desigualdad. En un contexto en el que casi la mitad de la riqueza mundial está en manos del 1% de la población mundial (Oxfam Internacional, 2014), la función redistributiva de los impuestos cobra especial relevancia. El mismo Foro Económico Mundial considera que esta desigualdad supone un grave riesgo para el progreso de la humanidad.

Según un informe de Oxfam Internacional (2014: 2), "la desigualdad económica extrema es perjudicial y preocupante por varias razones: además de ser moralmente cuestionable, puede repercutir negativamente en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, así como multiplicar los problemas sociales. Asimismo, agrava otro tipo de

desigualdades, como las que existen entre hombres y mujeres. En muchos países, la desigualdad económica extrema resulta preocupante debido a los efectos perniciosos que la concentración de riqueza puede acarrear para la equidad en la representación política. Cuando la riqueza se apropia de la elaboración de las políticas gubernamentales secuestrándolas, las leyes tienden a favorecer a los ricos, incluso a costa de todos los demás. El resultado es la erosión de la gobernanza democrática, la destrucción de la cohesión social y la desaparición de la igualdad de oportunidades".

En la Eurozona (UE 27), los ingresos fiscales representan el 38,8% del Producto Interior Bruto (PIB) (Eurostat 2013)¹; en muchos países en vías de desarrollo, la presión fiscal no llega a la mitad de esta cifra. Muchos países no cuentan con un sistema tributario eficaz por diversos motivos internos: porque las autoridades fiscales carecen de recursos técnicos y materiales, por la corrupción de las élites políticas o por la magnitud de la economía informal. También es frecuente la competencia fiscal entre países para atraer inversión extranjera directa a través de desgravaciones fiscales, así como la aplicación de las regulaciones impuestas por las instituciones financieras internacionales para la concesión de créditos.

Sin embargo, el principal problema para recaudar impuestos en los países pobres se encuentra en la esfera internacional. Según la organización Global Financial Integrity (GFI), la fuga ilícita de capitales privados, no declarados ante las autoridades y por los cuales no se paga impuesto alguno en los países en desarrollo, oscila alrededor de un billón de dólares anuales. El último informe de GFI indica un aumento del 13,7% de las cifras de 2011 respecto al 2010.

En el caso específico de África, las estimaciones de GFI oscilan entre 597 mil millones de US\$ (mejor escenario) y 1,4 billones de US\$ (peor escenario), evaporados de las arcas públicas africanas entre 1980 y 2009.

Como consecuencia de esta fuga ilícita de capitales, el continente africano perdió más recursos en el periodo de referencia de los que recibió, convirtiéndose de facto en acreedor neto del resto del mundo. La pérdida de ingresos públicos en África en los últimos 30 años casi equivale a su PIB actual y representa más del doble de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) recibida. La fuga ilícita de capitales ha aumentado paralelamente al crecimiento económico de la región, lo que evidencia la incapacidad de este indicador de medir la mejora en las condiciones de vida de la mayoría de ciudadanos. De hecho, en África subsahariana se ubican seis de los 10 países más desiguales del mundo (OSIWA, 2013).

¹ Según datos de 2011.

Evasión y elusión fiscal

¿Qué entendemos por fuga ilícita de capitales? Tras las cifras anteriores se encuentran, por definición, los recursos transferidos de un país a otro no declarados e incluyen aquellos procedentes de la corrupción, sobornos, actividades criminales, contrabando, evasión y elusión fiscal.

Mientras que la corrupción representa el 3% de la fuga ilícita de capitales a escala mundial y el crimen organizado el 30%, alrededor del 60% de esta magnitud se debe a multinacionales que evaden beneficios mediante prácticas de ingeniería financiera abusiva con el fin de evitar pagar sus impuestos (GFI, 2008).

En efecto, las empresas multinacionales tienen diversas posibilidades para estructurar sus actividades y negocios con el objeto de eludir dichos impuestos. Para ello, emplean varias estrategias fiscales legales e ilegales. Evasión impositiva implica evadir impuestos por medios ilegales; la elusión impositiva supone el uso legal de las ambigüedades e imprecisiones de la regulación fiscal en beneficio propio, con el objeto de reducir el importe gravable. Los casos denunciados en la prensa recientemente de grandes empresas como Apple, Google o Amazon corresponden a esta última categoría².

Una de las principales prácticas de elusión fiscal es la manipulación de precios de transferencia, a través de la cual dos filiales de una misma multinacional compran y venden productos entre sí, a un precio demasiado alto o demasiado bajo, con el fin de reducir sus beneficios en los países donde tendrían que pagar impuestos por esos beneficios. A menudo la compra-venta se realiza con filiales en paraísos fiscales para trasladar allí los beneficios por los cuales apenas se pagan impuestos. Normalmente esta compra-venta se realiza por servicios intangibles, como gestión o uso de marca comercial, para los que es difícil aplicar el principio de plena competencia auspiciado por la OCDE, por el cual los precios de transferencia en operaciones intragrupo deben establecerse según los precios de mercado de referencia.

Otra práctica habitual en línea con la anterior es la subcapitalización de filiales a través de préstamos intragrupo, de forma que el interés a pagar reduzca la base imponible en un determinado país, y consecuentemente los impuestos, y el interés a cobrar se recaude también en un paraíso fiscal.

Con ambas prácticas el beneficio global del grupo empresarial aumenta, lo que evidencia lo obsoleto de la concepción tradicional de que la empresa multinacional es un conjunto independiente de entidades relacionadas. La realidad es que las transnacionales operan como una unidad

² Jiménez, M.: "Los siete gigantes de Internet pagan en España solo un millón en impuestos", *El País*, 18 enero 2014, http://economia.elpais.com/economia/2014/01/18/actualidad/1390071860_568641.html

económica, con gestión centralizada, integración funcional y economías de escala. Y que a través del desplazamiento de sus operaciones a lo largo de su red internacional aplican sofisticadas estrategias de planificación fiscal para evitar el pago de los impuestos allí donde su actividad se produce realmente.

La OCDE señala que alrededor del 60% del comercio mundial se produce entre empresas del mismo grupo (Love, 2013) y, por lo tanto, es susceptible de ser objeto de prácticas de abuso de precios de transferencia y de ser dirigido a paraísos fiscales. Sin embargo, ni una sola de esas operaciones intragrupo ni por país aparecen desglosadas en las cuentas consolidadas de las multinacionales. Como consecuencia, se hace imposible en la práctica obtener información sobre los impuestos que las compañías más grandes del mundo pagan en cada país en el que realizan sus actividades.

Si las cuentas anuales e informes financieros de las empresas multinacionales recogieran el desglose país por país de todas sus subsidiarias, sería posible conocer el volumen de negocios reales, beneficio generado e impuestos pagados en cada país. Esta mayor transparencia financiera podría ayudar a las autoridades fiscales y a la sociedad civil a implementar las reformas pertinentes, así como orientar la presión pública hacia una fiscalidad más justa.

Elusión fiscal y paraísos fiscales

En 2010 el Fondo Monetario Internacional (FMI) estimó que el dinero en los balances de paraísos fiscales ascendía a 18 billones de dólares (un tercio del PIB mundial, aproximadamente). Los impuestos generados por estos fondos supondrían más de cinco veces lo que el Banco Mundial estimó en 2002 como necesario para lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la pobreza (Tax Justice Network, 2008).

Así mismo, la Red de Justicia Fiscal (TJN, por sus siglas en inglés) estima que los activos existentes en estas jurisdicciones son propiedad de alrededor de 92.000 personas solamente, es decir, el 0,001% de la población mundial³.

Existe una noción ampliamente extendida de que los paraísos fiscales son unas pocas islas paradisíacas en el Caribe, como las Islas Caimán o Bahamas. Sin embargo, la realidad es que se extienden por todo el mundo, incluidas localizaciones en Europa o estados Unidos. Secreto bancario, fiscalidad muy baja para no residentes, ausencia de cooperación fiscal e intercambio de información con fines judiciales con otras administraciones son las principales

³ <http://www.financialsecrecyindex.com>

características que definen a un paraíso fiscal. Así mismo, estos se apoyan en una legislación que facilita la creación de sociedades pantalla para no residentes, sin necesidad de realizar una actividad real en el país.

TJN publica anualmente su informe *Financial Secrecy Index* que analiza el nivel de secreto bancario para elaborar un ranking de países y lugares que definen el mapa de los paraísos fiscales en el mundo. En la edición 2013 de este listado, Reino Unido se alza con la posición más alta en cuanto a secreto bancario mundial⁴. Una investigación de 2012 del periódico *The Guardian* identificaba más de 21.500 compañías británicas que tenían como directores a un grupo de solo 28 personas⁵.

Estado de la cuestión

Diez años después del Consenso de Monterrey, los países desarrollados se han visto forzados a abrir los ojos ante los efectos del fraude fiscal en sus propias arcas y durante 2013 hemos presenciado un respaldo sin precedentes a diversas iniciativas con intención normativa, desde la OCDE y la Unión Europea EU, hasta los mercados de valores, para luchar contra la evasión de capitales. Por una parte, la UE ha aprobado que las empresas extractivas y bancarias presenten sus cuentas anuales desglosadas país por país; también ha propuesto avanzar en la transparencia sobre la identidad del beneficiario final de una empresa para prevenir el blanqueo de capitales a través del sistema financiero. Por otra, el G8 y el G20 han acordado trabajar en un estándar global de intercambio automático de información financiera para acabar con el secreto bancario de los paraísos fiscales.

En febrero de 2013, la OCDE publicó su informe *Abordar la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios*. Este informe sin precedentes reconoce por primera vez que las estrategias de optimización fiscal de las multinacionales son una causa fundamental de la erosión de la base imponible y esta constituye un serio riesgo para los ingresos fiscales. También reconoce que las normas fiscales internacionales redactadas hace 80 años se han alejado del actual contexto empresarial y ya no son adecuadas. Afirma que la acción unilateral no resolvería el problema y que se necesita un enfoque global y completo.

⁴ <http://www.financialsecrecyindex.com>

⁵ Leigh, D., Frayman, H. y Ball, J.: "Offshore Secrets Revealed: the Shadowy Side of a Booming Industry", *The Guardian*, 25 noviembre 2012, <http://www.theguardian.com/uk/2012/nov/25/offshore-secrets-revealed-shadowy-side>

El reporte financiero país por país

Los primeros frutos de los esfuerzos que muchas organizaciones de la sociedad civil llevaban realizando desde 2002 para conseguir avances en pro de la transparencia financiera y la lucha contra la corrupción y la evasión fiscal se producen en julio de 2010 con la aprobación de la ley de Reforma de Wall Street y de Protección del Consumidor (más conocida como Dodd-Frank) por el Congreso de EEUU. Esta incluye una cláusula que marca un hito, ya que requiere que las empresas extractivas inscritas en la Comisión Estadounidense de Bolsas y Valores publiquen cuánto pagan a cada país en el que operan.

En junio de 2013, la UE adoptó nuevas leyes que van más allá de la Dodd-Frank exigiendo a las empresas del sector extractivo, también del forestal, que informen sobre sus pagos a cada gobierno en concepto de impuestos y derechos de explotación por proyectos superiores a 100.000 euros. Se trata de la *Accounting Directive* y de la *Transparency Directive*. Los estados miembros tienen hasta mediados de 2015 para transponer ambas directivas en sus legislaciones nacionales y se espera que los primeros desgloses país por país se comiencen a incorporar a las cuentas anuales en 2016.

La legislación bancaria también fue reformada en 2013 en la misma línea que las anteriores directivas, mediante la modificación de la conocida como *Capital Requirements Directive* y posteriormente los líderes europeos se han comprometido a extender el reporte financiero país por país a todos los sectores.

Intercambio automático de información fiscal multilateral

Una de las aproximaciones más relevantes para combatir la evasión y la elusión fiscal es el intercambio de información entre autoridades fiscales. En la actualidad existen numerosos acuerdos bilaterales que abordan esta cuestión, aunque estos solo se aplican si se puede aportar pruebas sólidas de que se ha incurrido en fraude fiscal que justifique la solicitud de la información, lo que en la práctica hace muy complicado obtenerla.

La nueva directiva sobre fiscalidad del ahorro aprobada en 2013 incluye el intercambio de información entre los países de la UE y 15 paraísos fiscales fuera de la UE sobre titulares de cuentas individuales (pero no empresas). Algunos paraísos fiscales europeos no han firmado la iniciativa y otros solo lo han hecho de forma parcial (Inspiration, 2013).

En septiembre de 2013 el G20 se comprometió a implementar un sistema automático de intercambio de informa-

ción fiscal para 2015. Este sistema requerirá que los países participantes informen a otro si sus bancos u otras instituciones financieras alojan cuentas a nombre de cualquier ciudadano o compañía del otro país. Así mismo, las instituciones financieras deberán registrar sistemáticamente toda la información relevante sobre los titulares extranjeros de sus cuentas.

La OCDE tiene el mandato del G20 de desarrollar el sistema de intercambio automático de información financiera. Debido a su estructura, la OCDE no se puede considerar como un foro internacional en el que los países en vías de desarrollo puedan negociar como iguales sobre impuestos y transparencia, aunque estos temas sean de crucial importancia para ellos. En realidad, no existe ningún organismo internacional actual que pueda coordinar la política fiscal global en el que los intereses del sur y del norte tengan el mismo peso, ya que el Comité de Expertos de Naciones Unidas en Cooperación Internacional sobre Asuntos Fiscales no ha mostrado hasta la fecha tener la solidez suficiente para jugar este papel.

Identificación del beneficiario real (beneficial ownership)

A menudo, las empresas e individuos mantienen su riqueza en fideicomisos, fundaciones y empresas a través de apoderados, haciendo casi imposible averiguar quién es el propietario real. Por eso, junto con el intercambio de información automático se necesita un mecanismo que proporcione a las autoridades fiscales y ciudadanos información sobre "quién posee qué dónde" (Inspiration, 2013).

En octubre de 2013 el primer ministro británico David Cameron se comprometió a lograr que la información sobre el beneficiario real de las compañías estuviera disponible a través de registros públicos. Esta misma propuesta acaba de ser respaldada por el Parlamento Europeo como parte de una batería de medidas contra el blanqueo de dinero.

Responsabilidad corporativa

Ante la presión mediática debido a casos de elusión fiscal o corrupción, un número creciente de empresas se están viendo forzadas a rendir cuentas sobre sus operaciones financieras en terceros países y a escala internacional.

El pago de impuestos es una de las principales vías a través de las que el sector privado contribuye a la sociedad. Sin embargo, la responsabilidad fiscal de la empresa es habitualmente el elemento olvidado en materia de responsabilidad social corporativa.

La responsabilidad fiscal comienza por la transparencia de la empresa, a través de la publicación de su información económica país por país y presencia en paraísos fiscales en

las memorias de sostenibilidad. Además, la empresa debe contar con una política fiscal responsable específica, de carácter público y cuya responsabilidad de implementación esté vinculada a la dirección de la compañía, así como un sistema de gestión de la política fiscal con criterios de cumplimiento y denuncia y personal formado asignado (Action Aid, 2013).

3. POLÍTICA FISCAL Y DERECHOS HUMANOS

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en su Artículo 2 recoge:

"Cada uno de los estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

Los métodos habituales utilizados para evaluar si un Estado está usando todos los medios disponibles para garantizar los DESC solo se centran en el análisis del gasto público y no analizan los esfuerzos gubernamentales en la recaudación de impuestos como vía para incrementar el máximo de los recursos. Sin embargo, a medida que la sociedad se ha hecho más compleja, en los últimos años se ha ido desarrollando el discurso sobre derechos humanos que incluye la necesidad de promover la movilización de recursos, estableciendo así una relación directa entre política fiscal y los derechos humanos.

Se hace imperativo, por lo tanto, examinar los impactos que la política fiscal tiene sobre la garantía y la promoción de los DESC. Las verdaderas prioridades de las políticas públicas se muestran más claramente en presupuestos y regulaciones que en declaraciones y programas de acción. Así mismo, la política fiscal refleja la influencia de posibles grupos de interés.

El Informe elaborado por la International Bar Association's Human Rights Institute Task Force sobre *Flujos ilícitos de capitales, pobreza y derechos humanos* (octubre de 2013) concluye que las acciones de los estados que respalden la elusión fiscal, o supongan un impedimento en los esfuerzos de otros países para atajarla, pueden constituir una violación de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Es más, bajo esta óptica, los estados tienen la obligación de asegurar la coherencia entre sus políticas y regulaciones empresariales, fiscales, tributarias y de derechos humanos, tanto a escala nacional como internacional. Estas medidas engloban, por tanto,

aspectos como la regulación de la transparencia financiera y de la fiscalidad de las corporaciones multinacionales, así como sus efectos en el ámbito doméstico y sobre países en vías de desarrollo.

Proteger, respetar, reparar: también en materia fiscal

El *Marco de la Naciones Unidas 'proteger, respetar, remediar' para las actividades empresariales y los derechos humanos* (2008), desarrollado por el representante especial John Ruggie, es un marco conceptual desarrollado para servir de base al debate sobre cómo abordar el papel que tienen las empresas y los gobiernos en las cuestiones sobre empresas y derechos humanos. El marco se basa en tres pilares:

1. el deber del Estado de proteger frente a los abusos de derechos humanos cometidos por terceros, incluidas las empresas;
2. la obligación de las empresas de respetar los derechos humanos; y
3. la necesidad de mejorar el acceso de las víctimas de abusos de derechos humanos a vías de reparación efectivas.

Los *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para 'proteger, respetar y remediar'*—un total de 31 principios— se adoptaron en junio de 2011 por el Consejo de derechos humanos de NNUU.

Una atenta mirada a algunos de estos principios (recuadro 1) nos permitiría establecer una relación directa entre el deber del Estado y la obligación de las empresas en materia de fiscalidad y política tributaria para proteger y respetar los derechos humanos respectivamente.

Los obstáculos y posibles soluciones para aumentar los recursos disponibles para el desempeño de los DESC no son cuestiones tradicionalmente abordadas por la política internacional de derechos humanos. De hecho, no se hace ninguna mención a las cuestiones relacionadas con los impuestos en la *Declaración Universal de los derechos humanos*. Sin embargo, la responsabilidad de empresas y estados de proteger y respetar los derechos humanos está estrechamente ligada a las cuestiones de justicia fiscal y las obligaciones derivadas para su cumplimiento.

Recuadro 1. Selección de principios rectores que recogen implícitamente la relación entre fiscalidad y derechos humanos

El deber del Estado de proteger los derechos humanos

Artículo 3: En el cumplimiento de su deber de protección, los estados deben:

b) Asegurar que otras leyes y normas que rigen la creación y las actividades de las empresas, como el derecho mercantil, no restrinjan sino que propicien el respeto de los derechos humanos por las empresas.

Artículo 5: Los estados deben ejercer una supervisión adecuada con vistas a cumplir sus obligaciones internacionales de derechos humanos cuando contratan los servicios de empresas, o promulgan leyes a tal fin, que puedan tener un impacto sobre el disfrute de los derechos humanos.

Artículo 6: Los estados deben promover el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas con las que lleven a cabo transacciones comerciales.

Artículo 9: Los estados deben mantener un marco normativo nacional adecuado para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos cuando concluyan acuerdos políticos sobre actividades empresariales con otros estados o empresas, por ejemplo a través de tratados o contratos de inversión.

Artículo 10: Los estados cuando actúen en calidad de miembros de instituciones multilaterales que tratan cuestiones relacionadas con las empresas deberán:

b) Alentar a esas instituciones, en el marco de sus respectivos mandatos y capacidades, a promover el respeto de los derechos humanos entre las empresas y a ayudar a los estados que lo soliciten a cumplir su deber de protección contra las violaciones de los derechos humanos cometidas por empresas, en particular mediante iniciativas de asistencia técnica, fomento de la capacidad y sensibilización.

La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos

Artículo 11: Las empresas deben respetar los derechos humanos. Eso significa que deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros [.....] Las empresas no deben menoscabar la capacidad de los estados para cumplir sus propias obligaciones en materia de derechos humanos.

Artículo 17: Con el fin de identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos, las empresas deben proceder con la debida diligencia en materia de derechos humanos. Este proceso debe incluir una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, la integración de las conclusiones, y la actuación al respecto; el seguimiento de las respuestas y la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas. La debida diligencia en materia de derechos humanos:

a) Debe abarcar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que la empresa haya provocado o contribuido a provocar a través de sus propias actividades, o que guarden relación directa con sus operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales.

Artículo 21: Para explicar las medidas que toman para hacer frente a las consecuencias de sus actividades sobre los derechos humanos, las empresas deben estar preparadas para comunicarlas exteriormente, sobre todo cuando los afectados o sus representantes planteen sus inquietudes. Las empresas cuyas operaciones o contextos operacionales implican graves riesgos de impacto sobre los derechos humanos deberían informar oficialmente de las medidas que toman al respecto. En cualquier caso, las comunicaciones deben reunir las siguientes condiciones:

a) Una forma y una frecuencia que reflejen las consecuencias de las actividades de la empresa sobre los derechos humanos y que sean accesibles para sus destinatarios;

b) Aportar suficiente información para evaluar si la respuesta de una empresa ante consecuencias concretas sobre los derechos humanos es adecuada.

Fuente: Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para 'proteger, respetar y remediar' (NNUU).

4. FISCALIDAD Y DERECHOS HUMANOS EN ESPAÑA

El indicador de riesgo de pobreza y exclusión *At Risk of Poverty and/or Exclusion* (AROPE) asciende al 28,2% de la población en España (Eurostat, 2013). Este año 2013, España se sitúa en el segundo puesto de la UE en términos de desigualdad, por detrás de Letonia.

En 2010 el Gobierno inició medidas de reducción del gasto público con la aprobación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan reformas extraordinarias para la reducción del déficit público. Desde ese momento hasta la actualidad, endurecido con las sucesivas medidas de austeridad del actual gobierno, la política de recortes ha deteriorado los recursos destinados a sanidad, educación y desempleo, cooperación al desarrollo, y reducido el ritmo de ampliación de la partida destinada a pensiones (Alianza Española contra la Pobreza e Inspiration, 2013).

Estas medidas han perjudicado de manera especial a los hogares con las rentas más bajas y a la población más vulnerable, como el incremento del IVA del 16 al 21% y del IVA reducido del 7% al 10 %, entre 2010 y 2012, y la exclusión de atención sanitaria a 873.000 inmigrantes en situación de irregularidad mediante el decreto-ley 16/2012, de acuerdo con estimaciones gubernamentales.

España fue uno de los países que apoyó la aprobación en septiembre de 2012 de los *Principios Rectores sobre Extrema Pobreza y derechos humanos* en el Consejo de derechos humanos de las Naciones Unidas. Estos principios que España ha impulsado a escala internacional remarcan la importancia de que las reformas sociales no afecten de manera desproporcionada a quienes viven en la pobreza y que no comprometan su capacidad de ver reconocidos sus derechos. Sin embargo, los resultados de las políticas puestas en marcha son evidentes; la extensión e intensificación de la pobreza en España son alarmantes.

Se trata de un país que tiene unos tipos impositivos de los más elevados de Europa en renta (52%), IVA (21%) y beneficios empresariales (30%), y sin embargo tiene una de las recaudaciones más bajas de Europa, en torno al 31,4% del PIB, lo que representa casi un 7,5% menos que la media europea (GESTHA, 2013).

España no consigue recaudar lo suficiente; los informes del Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA) estiman el fraude fiscal en 88.000 millones de euros anuales, de los cuales el 71,7% se achacarían a grandes empresas y fortunas (Alboan, 2013). Paralelamente, el último informe anual del Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa calcula que el 94% de las empresas del IBEX 35 tienen sociedades participadas en paraísos fisca-

les (Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa, 2013). Para la red internacional Tax Justice Network, España ocupa la décima posición mundial en fraude fiscal⁶.

El desplome del ingreso fiscal en términos absolutos y relativos ha generado en España una cruzada política por la reducción del gasto público. Mientras, el sistema tributario sigue plagado de deducciones y bonificaciones que permiten una planificación fiscal agresiva, eludiendo el pago de muchos impuestos y en muchos casos realizando fraude fiscal de las rentas más elevadas. En este escenario, donde es la clase media la que soporta la financiación del gasto público, el crecimiento del desempleo y la reducción de los costes salariales agrava seriamente la situación fiscal.

Aún así las cosas, los contribuyentes reciben un mensaje desde los poderes públicos incentivándoles al fraude, esto es, la amnistía fiscal. En efecto, el "plan de regularización de activos ocultos" que puso en marcha el Gobierno en 2012, para que los defraudadores reconozcan (parte o totalidad) de lo que han evadido, supone perdonarles las multas asociadas y las posibles sanciones penales mientras que el impuesto a pagar es claramente inferior a lo que correspondería en caso de que no hubieran evadido. Se trata pues de una medida cuestionable, no solo desde el punto de vista ético, sino del económico ("riesgo moral") y desde el político, ya que supone decantarse por la decisión de obtener recursos a corto plazo sin afrontar una reforma fiscal integral que aborde el problema estructural del fraude fiscal.

Los avances en el debate sobre justicia fiscal que se han logrado en 2013 requerirán tener los ojos bien abiertos para analizar hasta qué punto España contribuye a la implementación de los compromisos adquiridos en el seno de la UE y el G20:

- España es uno de los países que respalda el intercambio de información automático, ya que pertenece al grupo de países de la UE que encabezan el apoyo a la Ley de Cumplimiento Fiscal de Cuentas Extranjeras (FATCA, por sus siglas en inglés), que contempla un sistema muy cercano al intercambio automático de información, en concreto con estados Unidos sobre personas estadounidenses que tienen cuentas en el extranjero (Alianza Española contra la Pobreza e Inspiration, 2013).
- Así, España apoya en teoría la creación de un único estándar global para el intercambio automático de información, con el objetivo de promover la cooperación administrativa internacional en igualdad de condiciones para todas las jurisdicciones.
- La posición del Gobierno de España en relación a la 4ª Directiva europea contra el blanqueo de dinero, que con-

⁶ <http://www.financialsecrecyindex.com>

templa la iniciativa de un registro de beneficiarios reales y últimos de las empresas, es que únicamente las instituciones financieras y las autoridades correspondientes pueden acceder a esta información, pero no la sociedad civil en general.

- Con respecto al reporte financiero país por país, España apoya el modelo que se está debatiendo en los distintos foros internacionales, en el mismo sentido de accesibilidad exclusiva para las autoridades fiscales.

5. CONSIDERACIONES FINALES

"Expertos" en fiscalidad internacional dedican sus carreras profesionales a desarrollar complejos esquemas para reducir las obligaciones tributarias de empresas e individuos y consolidar una visión global de que se trata de una práctica aceptable, obteniendo por ello elevadas remuneraciones. No obstante, la evasión fiscal es un delito.

A su vez, el impacto de la elusión fiscal sobre los países en desarrollo es dramático, ya que su economía depende en gran medida de los impuestos que pagan las empresas transnacionales que en ellos operan. La evasión y elusión fiscal a la escala que se produce internacionalmente supone un crimen contra los derechos humanos.

Y, sin embargo, no se hace mención alguna a estas cuestiones en la versión final del *Plan nacional de empresas y derechos humanos* puesto en marcha por la Oficina de derechos humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, en respuesta al *Plan de acción de la Unión Europea para los derechos humanos y la democracia* de 2012.

En efecto, entre las numerosas lagunas del plan también se encuentra la omisión de la referencia a la obligatoriedad

de las empresas españolas de pagar los impuestos adecuados, tanto en España como en los países donde realizan sus actividades comerciales, así como el deber del Gobierno de España de establecer las oportunas medidas para garantizar que así sea.

De esta forma, el plan ha dejado pasar la oportunidad de incluir la voluntad firme del Gobierno de condicionar la contratación comercial, el acceso a ayudas y servicios públicos o la concesión de instrumentos de AOD a empresas que practiquen la elusión fiscal o tengan sociedades registradas en paraísos fiscales donde no realicen ninguna actividad económica, o que obstaculicen el acceso a su información financiera relevante o el desarrollo de regulaciones contra la evasión fiscal.

Por otra parte, el plan deberá "realizar un diagnóstico exhaustivo, antes de la finalización de 2014, sobre las políticas, legislación e instrumentos existentes y su relación con los Principios Rectores: identificación de vacíos, incoherencias, necesidades normativas.... Así mismo, debería desarrollar medidas de acción específicas para garantizar la coherencia de las políticas de apoyo a la internacionalización empresarial y su alineación con los Principios Rectores" (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2013).

Entre estas medidas, no podrían faltar, además de las cuestiones de condicionalidad anteriores, aspectos como la inclusión de cláusulas de transparencia fiscal en los tratados comerciales y acuerdos bilaterales de inversión; el refuerzo del apoyo técnico, financiero e institucional a los países receptores de AOD para el fortalecimiento de sus administraciones tributarias; el respaldo en los foros internacionales a las medidas de transparencia y regulación financiera que se están debatiendo en la actualidad, así como dotar a la Agencia Tributaria de presupuesto y recursos humanos para investigar y luchar contra el fraude fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

- ActionAid (2013): *Tax Responsibility, an Investor Guide*.
- Alboan (2013): *Política fiscal y derechos humanos. Consulta a las organizaciones de la sociedad civil española*, Informe octubre 2013.
- Alianza Española contra la Pobreza e Inspiration (2013): *Respuesta a la consulta de la relatora especial de pobreza extrema y derechos humanos. Consulta sobre el impacto en los derechos humanos de la política fiscal y tributaria*, diciembre 2013.
- Global Financial Integrity (2008): *Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resource for Development*.
- Inspiration (2013): *Manual de justicia fiscal Internacional. Comprender los impuestos y el desarrollo*.
- International Bar Association's Human Rights Institute Task Force (2013): *Tax Abuses, Poverty and Human Rights. International Bar Association*.
- Kar, D. y LeBlanc, B. (2013): *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2011*, Global Financial Integrity, Washington.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2013): *Borrador plan nacional de empresas y derechos humanos*.
- Naciones Unidas (2002): *Consenso de Monterrey*, Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.
- Naciones Unidas (2011): *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*, Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.
- Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa (2013). *La RSC en las memorias anuales de las empresas del IBEX 35*.
- Lanz, R. y Miroudot, S. (2011): "Intra-Firm Trade: Patterns, Determinants and Policy Implications", *OECD Trade Policy Papers*, No. 114, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg9p39lrwnn-en>
- OCDE (2013): *Base Erosion and Profit Shifting*, http://www.oecd.org/ctp/WCRVol6Issue2_BEPS.pdf
- OSIWA (2013): "Dakar Forum Concept Note on Illicit Financial Flows from Africa", Open Society Initiative for West Africa.
- Oxfam Internacional (2014): *Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica*, 178 Informe de Oxfam, Resumen, 20 enero 2014.
- Love, P. (2013): "BEPS: why you're taxed more than a multinational", *OECD Insights. Debate the issues*, <http://oecdinsights.org/2013/02/13/beps-why-youre-taxed-more-than-a-multinational/>
- Obenldand, W. (2013): "Taxes and human rights", *Policy brief of the Tax Justice Network Germany*, nº8, February 2013.
- UE (2013): *Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings, Amending Directive 2006/43/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC*.
- UE (2013): *Directive 2013/50/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Directive 2004/109/EC of the European Parliament and of the Council on the Harmonisation of Transparency Requirements in Relation to Information about Issuers Whose Securities are Admitted to Trading on a Regulated Market*.
- US. Securities and Exchange Commission (2010): *Dodd-Frank Financial Reform and Consumer Protection Act*. Section 1504.