

Amnistías fiscales como una herramienta para facilitar la consecución de acuerdos de paz y acuerdos políticos: Un documento de debate del IFIT

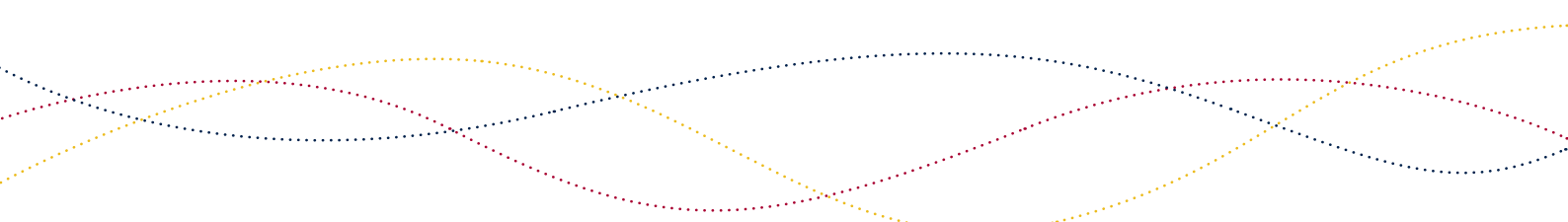
La obtención de amnistía política para crímenes atroces es una expectativa frecuente en las negociaciones con dictadores, comandantes militares, jefes paramilitares, líderes rebeldes y otros, en la medida en que ofrece una seguridad jurídica deseable a nivel nacional. Sin embargo, esta amnistía política sólo llega hasta cierto punto. Por ejemplo, ésta no protege legalmente los activos económicos o negocios ilícitos de estos actores responsables de crímenes atroces. Esta falta de protección o de garantía económica puede disuadir a estos responsables de sentarse a negociar, que seguirán prefiriendo el *statu quo*.

La falta de protección legal sobre los activos económicos no sólo es un desincentivo para una o más de las presuntas partes negociadoras. También lo es para la red de financiadores e intermediarios que se beneficia de estos negocios ilegales y cuyo enriquecimiento depende de que los responsables de los delitos se mantengan en el poder.

Generalmente, estos responsables tienen tres tipos de preocupaciones con respecto a su patrimonio ilícito. Primero, temen la exposición y la humillación. Esto es especialmente cierto para cualquier actor cuya narrativa política está basada en el patriotismo, la justicia social o ambas, y que teme que ésta se vea destruida ante la posibilidad de que sus negocios ilícitos y actos de corrupción sean de conocimiento público. En segundo lugar, los perpetradores temen perder el dinero en sí y lo que ese dinero les compra política e institucionalmente (es decir, lealtad, silencio o ambos), sin mencionar el estilo de vida que la riqueza ilegal trae a sus familias. En tercer lugar, existe el temor de ser procesado, ya sea por posesión de activos adquiridos ilegalmente, por no haber declarado activos legales o ilegales a las autoridades fiscales, o por ambos.

En este sentido, la perspectiva de sentarse en una negociación, que podría significar la pérdida de poder, supone para estos responsables exponerse a una combinación desalentadora de deshonra personal, pérdida de riqueza, tiempo en la cárcel y un impacto negativo para su familia. Aparte de estas afectaciones que están asociadas a las actividades económicas ilegales, están aquellas relacionadas con los riesgos de exposición y responsabilidad por los delitos políticos y violaciones de derechos humanos.

De ahí que, en aquellos países en los que –en aras de poner fin a una dictadura o a un conflicto armado– surja la posibilidad de avanzar en una negociación, es necesario contar con un plan u hoja de ruta que permite hacer frente a este asunto de los activos ilegales. Este documento de debate de IFIT propone una aproximación novedosa a este asunto a partir de la aplicación de herramientas y lecciones derivadas del uso global de amnistías fiscales condicionadas. Para cumplir con este propósito, el documento: 1) plantea el concepto básico de amnistías fiscales; 2) describe tendencias y datos relevantes de su uso global, y 3) presenta una serie de consideraciones clave en la aplicación de técnicas de amnistía fiscal que pueden servir para inducir, alcanzar e implementar acuerdos de paz o negociaciones políticas.



Amnistías Fiscales: General

Este documento utiliza la siguiente definición de amnistía:

La amnistía es una medida legal extraordinaria cuya función principal es eliminar la responsabilidad penal (y a veces civil) de individuos o grupos que han cometido delitos, independientemente de que hayan sido juzgadas por éstos en un tribunal de justicia.¹

Aunque históricamente las amnistías han sido acordadas entre Estados soberanos, hoy en días las autoridades de los Estados nacionales también las promulgan con frecuencia. La protección legal que ofrecer esta figura de la amnistía suele ser robusta, sobre todo si se otorga en países en donde existe una prohibición a la extradición –ya sea en la constitución o como resultado de una negociación– y el beneficiario se abstiene de viajar al extranjero.

Ahora bien, los Estados hacen uso de las amnistías en diversas situaciones y con propósitos muy disímiles. Por ejemplo, éstas pueden: 1) usarse bien sea para corregir injusticias previas o, por el contrario, afianzar situaciones de impunidad; 2) adoptarse en distintos momentos del conflicto, ya sea durante, inmediatamente después o en tiempos de paz; 3) derivar de leyes democráticamente aprobadas, de acuerdos negociados o de decisiones unilaterales de jefes de Estado; 4) estar dirigidas a agentes estatales, a actores no estatales o a ambos; 5) tener asociadas estrictas condiciones para su otorgamiento o no requerir condición alguna.

Las amnistías fiscales operan como una subcategoría de las amnistías. La mayoría de países han utilizado esta figura en algún momento; unos pocos la han convertido en una herramienta habitual.

Por lo general, los gobiernos utilizan la amnistía fiscal con el fin de aumentar los ingresos fiscales al incluir nuevos contribuyentes que en el pasado no han declarado parte o la totalidad de sus activos o ingresos. La amnistía le ofrece a estos evasores de impuestos la posibilidad de presentar una declaración completa y pagar un impuesto único (o multa) sobre los activos o ingresos no declarados previamente. A cambio, estos evasores logran quedarse con parte o la totalidad de estos activos y evitar ser enjuiciados. Con la aplicación de esta figura, los gobiernos logran mejorar el recaudo de impuestos que de otra forma no hubieran obtenido y, además, contar con un registro más preciso de los activos de los evasores que facilita su gravamen en el futuro.

En la aplicación de la amnistía fiscal amplia no hay distinción entre activos lícitos e ilícitos. Los evasores, en efecto, mantienen la posesión de sus activos ilegales, que terminan siendo legitimados a través de esta figura. En esta transacción, sin duda compleja e

incómoda, el Estado asegura la obtención a perpetuidad de ingresos fiscales adicionales. Esta amnistía también significa un borrón y cuenta de nueva de los impuestos anteriores no pagados por los activos lícitos e ilícitos, perdonando no sólo el monto tributario de los años anteriores (incluidos intereses y multas) sino también la responsabilidad de haber evadido previamente la declaración de esos activos e ingresos.

La definición de la amnistía fiscal, ya sea por medio de una negociación o vía decreto, debe contemplar, antes que nada, cuál será su alcance. Éste puede ir desde la inclusión de todo tipo de activos no declarados previamente (lícitos e ilícitos, en el país y en el extranjero) hasta la exclusión de todos los activos, excepto los legales que se encuentra en el país. Desde una perspectiva tributaria, la primera opción sería más deseable, ya que le permite al gobierno obtener impuestos de la mayor cantidad de activos posibles. Sin embargo, un alcance demasiado amplio puede desincentivar a los actores a quienes se busca atraer por medio de esta figura. Asimismo, una amnistía de amplio alcance es más compleja de poner en práctica. Especialmente en razón a que los activos en el exterior tendrían que ser objeto de una negociación aparte con las autoridades de los otros Estados involucrados, que tienen su propio marco legal (hay Estados que tienen restricciones adicionales por cuanto el acceso a recursos de cooperación internacional se ve afectado por la manera en que le den tratamiento a activos ilícitos). En últimas, el alcance óptimo de la amnistía es principalmente una función de las restricciones y posibilidades de un Estado en un contexto determinado.

TIPOS DE ACTIVOS BÁSICOS:

1. Origen lícito y en el país	2. Origen ilícito y en el país
3. Origen lícito y fuera del país	4. Origen ilícito y fuera del país

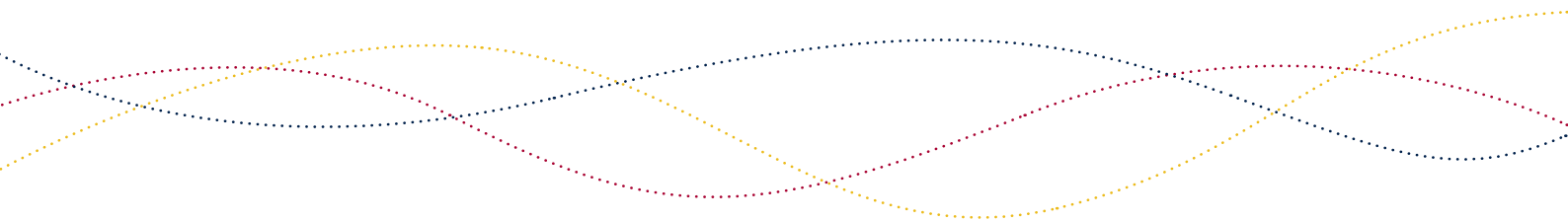
Las técnicas de amnistía fiscal aparentemente nunca se han aplicado a contextos de negociación. Sin embargo, es común que las amnistías políticas se refieran a delitos económicos asociados. La tendencia en estos casos, no obstante, es excluir estos delitos de lo que cobijaría esta figura. Es decir, logran el resultado opuesto a lo que se pretende con una amnistía fiscal.ⁱⁱ Esta tendencia refleja cómo hay un doble rasero en la aplicación de las amnistías en las que, por un lado, se justifica un tratamiento especial para los responsables de crímenes atroces en aras de lograr la paz, pero se excluyen de este tratamiento crímenes en principio menos graves, como los de corrupción o desfalco.

En este contexto es aún más relevante hacer un diseño riguroso de la amnistía fiscal en situaciones de negociación de paz o política. Las siguientes son algunas de las preguntas prescriptivas y estratégicas que habría que hacerse a la hora de pensar en este diseño:

- ¿Los beneficios potenciales de una eventual amnistía fiscal –que pueden ser fiscales, asociados al aumento de la tributación, como políticos, relacionados con facilitar la paz o el restablecimiento democrático– superan los riesgos previsibles?
- ¿Se han considerado primero alternativas jurídicas menos extremas a la amnistía fiscal para lograr el objetivo deseado?

- ¿La amnistía fiscal propuesta restringe razonablemente el alcance del perdón financiero y legal ofrecido a los beneficiarios?
- ¿Impone esta amnistía las condiciones máximas posibles a los beneficiarios, tanto en términos de su elegibilidad inicial como de los requerimientos ex post?
- ¿Es viable la implementación de la amnistía definida?

Si la amnistía fiscal se negocia dentro de un acuerdo político o de paz, ésta puede incluirse como parte de una amnistía política más amplia o, alternativamente, redactarse por separado. Valga señalar que ésta puede adoptarse antes de o durante las negociaciones, o incluso después de que se llegue a un acuerdo. En términos de los beneficiarios potenciales, la amnistía puede estar dirigida ya sea a todos los ciudadanos o a un conjunto limitado de actores directamente vinculados con la negociación. En general, los elementos que hacen parte del diseño de esta amnistía –que serán desarrollados en la sección 3– siguen la premisa según la cual los objetivos y alcance de ésta determinarán los detalles y formas que ésta adopte.



Amnistías Fiscales: Lecciones Aprendidas

Aunque los tipos de amnistías fiscales varían según la naturaleza de los activos que serían cobijados por esta figura, un componente que suele ser común a todos es el de la suspensión temporal de las sanciones y el enjuiciamiento –y, en algunos casos, la obligación tributaria subyacente– de los potenciales beneficiarios. Generalmente, los gobiernos adoptan esta figura para cumplir con un objetivo esencial: aumentar los ingresos fiscales en el corto plazo y, a la vez, obtener de parte de estos nuevos contribuyentes un compromiso tributario de largo plazo. Las autoridades nacionales utilizan las amnistías fiscales también para fines macroeconómicos más amplios, como la repatriación de activos extranjeros. No obstante, este tipo de amnistías, sobre todo si incluyen activos ilícitos, pueden terminar afectando las normas que tienen los Estados en materia de vigilancia y control de lavado de activos. En algunos contextos –como el programa de amnistías que implementó Irlanda en la década de 1980–, los gobiernos han recurrido a esta figura para suavizar la transición hacia un régimen de sanciones más estricto contra la evasión fiscal.

Según un estudio del FMI de 2008,ⁱⁱⁱ la evasión de impuestos obedece en gran medida al cálculo que hacen los contribuyentes de los beneficios de la evasión versus los costos, que tienen que ver sobre todo con la posibilidad de ser descubiertos. La amnistía fiscal por sí misma no cambia en nada ese análisis de riesgo. Por el contrario, si no viene acompañada de herramientas robustas que hagan cumplir las normas tributarias, puede incluso tener un impacto negativo en el recaudo al reducir aún más los costos de evasión. Por otra parte, si la amnistía ofrece demasiados beneficios a los evasores puede ser percibida como injusta por los contribuyentes ordinarios y, en consecuencia, aumentar el riesgo de incumplimiento generalizado de las obligaciones tributarias. De ahí que para que las amnistías en efecto sirvan para aumentar los niveles de cumplimiento tributario (*compliance*) su aplicación debe ir de la mano de otras medidas dirigidas a resolver deficiencias específicas del marco legal. Esta consideración aplica también para las amnistías fiscales que se acuerden en el marco de una negociación. Algunas de las medidas adicionales a definir pueden ser:

- Aumento de las sanciones penales y civiles por incumplimiento futuro posterior al plazo de solicitud de amnistía.
- Facultades estatutarias aumentadas para las autoridades impositivas, fiscales o de ejecución pertinentes.
- Aumento del flujo de información internacional entre las autoridades tributarias en diferentes jurisdicciones.

- Incentivos para proporcionar información sobre irregularidades, incluso con respecto a terceros que actúen ilegalmente.
- La amenaza creíble de consecuencias reputacionales por incumplimiento.

Es importante que las amnistías fiscales se presenten como una acción excepcional disponible durante un período de tiempo definido. El uso repetido de amnistías generalmente tiene un efecto adverso sobre el objetivo deseado y sobre el cumplimiento a largo plazo de las obligaciones tributarias.^{iv} Sin embargo, es de notar que, a pesar de su repetida aplicación, la amnistía fiscal de Argentina 2016/17 fue en general exitosa. Esto se debe en gran medida a que el Gobierno mejoró sus mecanismos de aplicación, que incluyeron otorgar poderes especiales a la Unidad de Inteligencia Financiera; y, antes del programa, a la firma de acuerdos con países como Suiza y Estados Unidos para impulsar sus esfuerzos de evasión fiscal y lucha contra el lavado de capitales.

Por otra parte, a la hora de poner en marcha una amnistía fiscal y trazar metas de recaudo fiscal, es importante que existan políticas contables creíbles. Esta contabilidad debe incluir todos los costos asociados con la administración de la amnistía y la eventual pérdida de ingresos por multas y cuentas por cobrar, que pueden ser importantes. El estudio del FMI de 2008 señala que numerosos programas de amnistía han reportado ingresos brutos significativos, pero ingresos netos a menudo limitados. Los ejemplos incluyen la India, que finalmente generó ingresos negativos, y los programas de amnistías en Italia y los estados de Michigan y Kentucky, que terminaron por obtener ingresos insignificantes.

La aplicación de las amnistías fiscales produce una enorme cantidad de información nueva sobre los contribuyentes. Para responder a este flujo de información y poderlo procesar de manera oportuna, es importante que los gobiernos cuenten con suficientes recursos e infraestructura apropiada. Por ejemplo, es necesario establecer sistemas de intercambio de información entre las autoridades relevantes que tienen información diferente sobre los contribuyentes.

Según una encuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de 2015, 13 de los 47 países que implementaron diferentes tipos de amnistías fiscales también llevaron a cabo programas especiales para la divulgación de impuestos en el extranjero, y algunos de estos incluían incentivos o la posibilidad de repatriar activos. Los datos sobre los activos recuperados de los programas de amnistía fiscal en el extranjero indican que estas iniciativas han sido muy beneficiosas para los presupuestos estatales, aunque los efectos a largo plazo siguen sin ser muy claros.

Los acuerdos de cooperación internacional con otros países pueden ser una herramienta eficaz para disuadir a los evasores de impuestos que han ocultado su patrimonio en el extranjero y también pueden servir como un incentivo adicional para hacer parte de una amnistía. Este tipo de acuerdos son esenciales cuando una amnistía implica la repatriación o divulgación de activos extranjeros, sobre todo porque la información sobre los fondos o activos estará en manos de autoridades extranjeras, lo que dificulta que las instituciones financieras y las autoridades nacionales verifiquen la legitimidad y el origen de los fondos. Los acuerdos a incluir pueden ser los siguientes:

- Tratados de asistencia judicial recíproca (MLA, por sus siglas en inglés).
- Acuerdos de intercambio de información.
- Acuerdos que rigen los enjuiciamientos y procedimientos relacionados (como la extradición).

El Estándar de la OCDE para el Intercambio Automático de Información de Cuentas Financieras alienta a los gobiernos a obtener información detallada de las cuentas de sus instituciones financieras e intercambiar esa información automáticamente con otras jurisdicciones anualmente para permitir el descubrimiento de una evasión fiscal no detectada anteriormente. Con ese fin, muchos países ya han ratificado e implementado diversos tipos de acuerdos de cooperación. Por ejemplo, en 2015, Italia firmó un acuerdo con Suiza que estableció un proceso automatizado de intercambio de información entre los dos países con respecto al fraude fiscal. Esto llevó a Italia a eliminar a Suiza de su lista negra. Acuerdos como este podrían constituir la base para ampliar las medidas y los acuerdos que se ocupan de los delitos económicos transfronterizos de manera más general, aunque dichos acuerdos requerirían una consideración y una negociación cuidadosas para cumplir con las obligaciones contra el lavado de dinero.

La naturaleza de una amnistía fiscal a menudo es incompatible con las disposiciones contra el lavado de dinero, porque las amnistías otorgan al beneficiario inmunidad de investigación o enjuiciamiento por delitos fiscales o de lavado de dinero en relación con fondos y otros activos declarados o repatriados. Como tal, el Grupo de Acción Financiera Internacional (“GAFI”), el organismo de control mundial de lavado de dinero, ha desarrollado cuatro principios básicos aplicables a las amnistías fiscales:

- Los activos repatriados deben depositarse en una institución financiera que esté sujeta a medidas contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.
- Se debe prestar especial atención a los activos provenientes de países que no aplican adecuadamente los estándares del GAFI.
- Las autoridades deben concientizar a las instituciones financieras sobre la posibilidad de abuso y los riesgos inherentes al lavado de dinero.
- Para beneficiarse de la amnistía, cualquier documento o declaración sobre los bienes repatriados debe avalar la legitimidad de su origen.^v

El GAFI también señala que es una buena práctica que una amnistía no proporcione una exención total o parcial al Estado de sus requisitos contra el lavado de dinero. Como tal, se espera que las instituciones financieras nacionales lleven a cabo la debida diligencia sobre los contribuyentes que están repatriando activos bajo el programa, así como que identifiquen al beneficiario final de la cuenta a la que se repatriarán los activos. Las instituciones financieras también deben tratar de determinar el origen de esos activos para asegurarse de que no sean producto del delito.

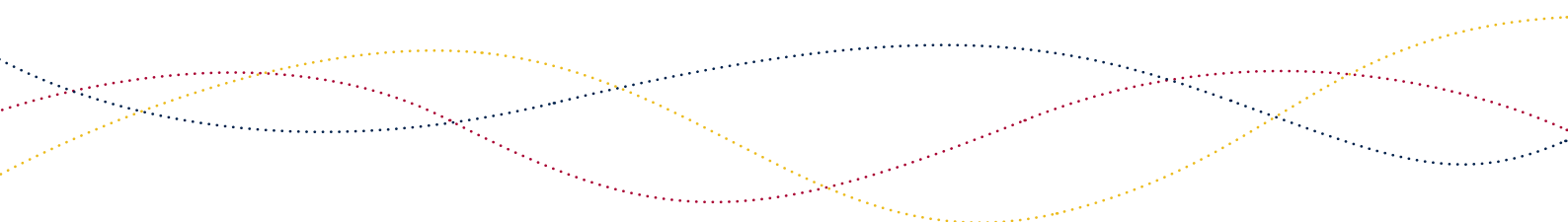
Es probable que cualquier amnistía fiscal que implique la repatriación de activos ilícitos (es decir, activos que son en sí mismos producto del delito) sea incompatible con el GAFI en la medida en que la amnistía disponga que esos activos pueden ser retenidos por el individuo. Cuando se aplica una amnistía a dichos activos, es probable que esto sea un

factor de complicación en la negociación de acuerdos de cooperación internacional y, en última instancia, puede significar que los acuerdos relacionados con la repatriación de activos ilícitos extranjeros pueden no ser alcanzables. De hecho, una de las razones atribuidas al éxito del programa de amnistía de Argentina 2016/17 fue que no se aplicó a activos provenientes de lavado de activos, narcotráfico o actividades terroristas y también negó la amnistía por activos mantenidos en “Alto riesgo” o “Jurisdicciones no cooperativas”, según la clasificación del GAFI.^{vi}

Los principios del GAFI también establecen lo siguiente:

- Que las autoridades fiscales deben poder realizar sus propias investigaciones sobre el origen de los activos o remitir dichas investigaciones a otras autoridades competentes.
- Que debería preverse el intercambio de información entre las autoridades competentes.
- Que los países desde los cuales se repatrian activos deben brindar el mayor grado de cooperación a las autoridades que implementan la amnistía.
- Que los países no deben invocar leyes que exijan a las instituciones financieras mantener el secreto o la confidencialidad como motivo para rechazar la cooperación.^{vii}

Con la excepción de Turquía, los programas de amnistía más recientes han cumplido en gran medida con los principios del GAFI. El cumplimiento de estos principios no solo mitiga los riesgos de lavado de dinero, sino que los estudios de caso indican que es más probable que el cumplimiento de estos principios dé como resultado que la amnistía tenga éxito. Por ejemplo, un programa de amnistía italiano en el 2000 generó ingresos significativos, pero el FMI concluyó que fue decepcionante después de tener en cuenta los costos generales y el hecho de que los participantes eran anónimos, lo que significa que las autoridades fiscales no pudieron acceder a información que podría usarse para reducir la evasión fiscal en el futuro y mejorar las auditorías. Por el contrario, la amnistía fiscal de 2014 de Italia disponía que los participantes debían declarar su nombre, información bancaria e intermediarios para que las autoridades pudieran verificar el origen de los activos. La amnistía también se implementó junto con el fortalecimiento por parte del Gobierno de la criminalización del lavado de dinero y finalmente se consideró más exitosa, a pesar de generar menos ingresos que la amnistía de 2000. Los estudios en Suiza indican que buscar un amplio respaldo público sobre la implementación de dichas amnistías también puede aumentar su éxito, en parte porque pueden servir para fomentar una mayor participación.^{viii}



Amnistías Fiscales Negociadas: Asuntos Clave Para Su Diseño

Para considerar si tiene sentido negociar el perdón legal condicional de delitos económicos a través de una amnistía fiscal, hay varios asuntos a considerar primero para asegurarse de que dicha amnistía sea una alternativa razonable como parte de un proceso de negociación política o de paz. Si estos asuntos se resuelven positivamente, el siguiente paso es considerar qué principios deben guiar el diseño y la negociación de cualquier amnistía. Solo a partir de entonces resulta apropiado considerar la gama de opciones prácticas de diseño para la propia amnistía.

Cada uno de estos pasos se presenta a continuación, teniendo en cuenta, por un lado, el interés público y, por otro, los intereses privados de los perpetradores que son objeto de la amnistía y cuyos miedos a la deshonra personal, la destrucción de la riqueza, el tiempo en la cárcel y el impacto familiar debe tenerse en cuenta como parte de cualquier solución realista.

Cuestiones Fundamentales

- Cuál es el potencial de una amnistía para generar mejoras en los siguientes aspectos:
 - El comportamiento futuro de los actores dentro del Estado y de los actores armados no estatales relevantes.
 - La posición fiscal del Estado.
 - Las relaciones más amplias con otros Estados, incluida la provisión de inversión directa.
- ¿Existe la posibilidad de que esta amnistía fiscal tenga un impacto significativo en la capacidad del Estado para financiar la transición que resulte de la negociación, o cualquier necesidad social o humanitaria urgente relacionada con ella?
- ¿Existe evidencia o una posibilidad creíble de que esta amnistía genere una evasión fiscal generalizada, en particular por parte de la élite económica o política vinculada al régimen o grupo armado no estatal en cuestión?
- ¿Cuál es el nivel probable de retorno en relación con los costos previstos de la implementación de la amnistía?

Principios de Diseño

Los siguientes principios deben guiar el diseño de una amnistía, luego de una evaluación afirmativa de las cuestiones fundamentales:

- Proceso legítimo.
- Sustento constitucional y legal.
- Mínima indulgencia para máxima recuperación.
- Imposición de condiciones máximas a los solicitantes de amnistía.
- Regla de revocación de inmunidad por cualquier violación comprobada de las condiciones de amnistía.
- Compromiso del Gobierno para garantizar poderes legales y capacidad técnica, respaldados por recursos financieros, para que los organismos encargados de hacer cumplir la ley puedan llevar a cabo las siguientes acciones:
 - Configurar y administrar el proceso de amnistía.
 - Determinar las solicitudes de amnistía dentro de un plazo razonable.
 - Hacer cumplir con rigor las condiciones contra quienes no se acojan a la amnistía.
- El uso de acuerdos y arreglos internacionales para los casos en los que se mantienen activos importantes fuera de la jurisdicción nacional y se pretende que estén cubiertos por los términos de la amnistía.

Opciones de Diseño

Las decisiones específicas que se toman en la negociación y el diseño de una amnistía fiscal destinada a facilitar una transición política o posconflicto no pueden determinarse en abstracto. En todo caso, a continuación se presenta una lista de chequeo con elementos relevantes a tener en cuenta y a aplicar según el contexto específico. (Véase también el Anexo 1 para un modelo hipotético de la implementación de la amnistía fiscal).

Sustento legislativo

- Realizar cualquier modificación del marco legal existente para hacer operativa la amnistía, en particular en relación con:
 - Cualquier criminalidad subyacente.
 - Facilitadores profesionales de terceros.
- Asegurar el cumplimiento de la amnistía propuesta con las normas nacionales e internacionales sobre lavado de dinero y financiamiento del terrorismo.
- Asegurar una compatibilidad razonable con los principios del GAFI para las amnistías fiscales y los programas de repatriación de activos, si es necesario incluyendo la participación u observación internacional.
- Considerar la posibilidad de que se restrinja el uso de los fondos recuperados para el pago de reparaciones a las víctimas del régimen o del conflicto.

Indulgencia mínima

- Analizar las formas de impuestos que cubrirá la amnistía (p. ej., impuestos individuales o corporativos) y considerar si los umbrales de materialidad (p. ej., en cuanto al impuesto adeudado) podrían ser necesarios.
- Establecer el período que abarcará la amnistía en términos del no pago de impuestos hacia atrás.
- Asegurar que la amnistía se limite al no pago de impuestos sobre ingresos legítimamente obtenidos.
- Excluir de manera explícita otros delitos de la amnistía (p. ej., delitos de fraude y otros delitos determinantes que conduzcan a activos obtenidos ilícitamente, lavado de dinero o financiación del terrorismo) a menos que las ganancias obtenidas de esos delitos se declaren, repatrien y entreguen.
- Considerar qué partes pueden beneficiarse o quedar excluidas de la totalidad o de parte de la amnistía:
 - Personas (incluida la edad o la riqueza de las personas interesadas).
 - Miembros de la familia.
 - Corporaciones.
 - Facilitadores profesionales.
- Establecer las consecuencias legales de la concesión de la amnistía, que pueden incluir los siguientes hechos:
 - Inmunidad de procesamiento por falta de pago de impuestos.
 - No más investigación sobre la falta de pago del impuesto pagado bajo la amnistía.
 - Efecto de la amnistía en los procesos legales en curso (p. ej., investigaciones, citaciones, órdenes judiciales, juicios), hallazgos legales previos (p. ej., juicios) y registros personales (p. ej., antecedentes penales, datos en poder de las autoridades fiscales).
 - Posible introducción de acuerdos de enjuiciamiento diferido al estilo estadounidense en los que un solicitante revela voluntariamente una infracción relacionada con activos ilícitos.
- Asegurar una regla de confidencialidad de las solicitudes de amnistía y las decisiones tomadas sobre las solicitudes, respaldada por garantías internacionales si es necesario.

Imposición de condiciones máximas a los solicitantes de amnistía

- Asegurar que las personas elegibles deban presentar la solicitud de amnistía fiscal dentro de un período de tiempo corto pero razonable establecido por la legislación.
- Establecer un deber de divulgación completa, franca y precisa de los activos elegibles para la amnistía.
- Exigir la entrega en el momento de la solicitud de todas las pruebas necesarias para que las autoridades tomen una decisión informada.
- Establecer un delito de inducir a error (o intentar inducir a error) a las autoridades de manera deliberada durante el proceso de amnistía.

- Permitir que la agencia ejecutora, como parte de cualquier decisión de amnistía, imponga condiciones legalmente vinculantes en cuanto a la conducta futura del solicitante.
- Asegurar que la amnistía se otorgue solo cuando las autoridades estén satisfechas de que la solicitud está completa y solo después del pago del impuesto evaluado por las autoridades como adeudado por el contribuyente.
- En el caso de los habilitadores profesionales, condicionar la amnistía a proporcionar información sobre las actividades de sus jefes.
- Establecer disposiciones que permitan la denegación de la amnistía si el contribuyente se presenta después de que las autoridades tributarias u otras autoridades hayan abierto una auditoría o investigación en su contra.
- Dependiendo del alcance de la amnistía, establecer un requisito para repatriar los activos mantenidos fuera de la jurisdicción para que pasen a ser gravables en el país, o pagar impuestos internos sobre ellos como si estuvieran retenidos en la jurisdicción.

Revocabilidad de la amnistía

- Crear una disposición explícita para que la amnistía sea revocable ante las situaciones que se describen a continuación:
 - El descubrimiento posterior de que no se entregó la información completa o veraz durante el proceso de solicitud de amnistía.
 - Cualquier incumplimiento grave de un término o condición legal de la amnistía.
 - La reincidencia por parte del solicitante (por la futura comisión de los delitos mencionados).
- Estipular las consecuencias del incumplimiento de la amnistía:
 - Posibilidad de enjuiciamiento por delitos relacionados con la tributación.
 - Posibilidad de enjuiciamiento por otros delitos vinculados.

Capacidad y poderes legales de las autoridades

- Asegurar la suficiencia de recursos y la competencia de las autoridades, si es necesario con un período de acompañamiento internacional, para imponer la ley ante los siguientes individuos/situaciones:
 - Personas que no ingresan al proceso de amnistía.
 - Falta de cooperación con el proceso.
 - Falle en colaborar con la entrega de información completa y precisa durante el proceso.
 - Incumplimiento de las condiciones de la amnistía.
 - Reincidencia por parte del solicitante.
- Establecer poderes de investigación y legales adecuados por parte de las autoridades para lograr lo siguiente:
 - Obtener información de los solicitantes de amnistía y de personas relacionadas (p. ej., miembros de la familia, facilitadores profesionales).
 - Forzar la cooperación de los solicitantes y personas relacionadas.

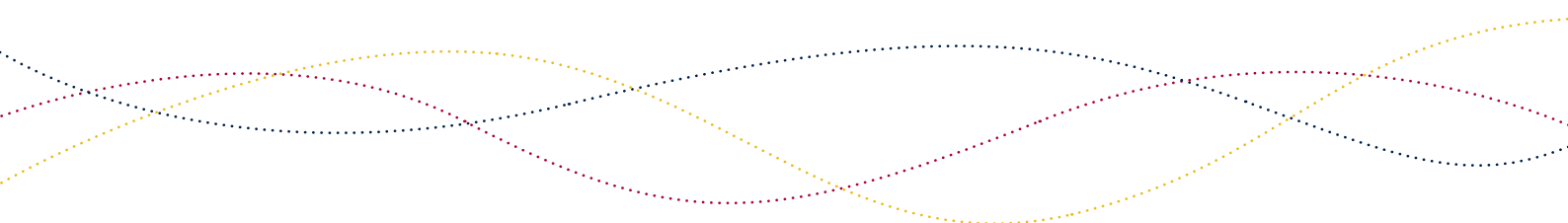
- Asegurar la interacción organizada entre las autoridades y el sector financiero nacional, incluido el establecimiento de deberes específicamente aplicables al sector financiero que exigen a las empresas:
 - Informar la riqueza inexplicable de parte de los clientes.
 - Proporcionar información a las autoridades que lo soliciten para respaldar el análisis de cualquier solicitud de amnistía.
 - Informar sobre cualquier actividad sospechosa que surja durante el período de amnistía.
 - Prohibir cualquier intento de un solicitante o una persona relacionada de transferir activos fuera de la jurisdicción.
- Crear un grupo de trabajo interpartidista o interdepartamental para asegurar la coordinación entre todas las autoridades nacionales, si es necesario reforzada por un período de acompañamiento internacional.
- Establecer el derecho del solicitante de la amnistía a impugnar las decisiones sobre la concesión y revocación de la amnistía a través de los tribunales.
- Tener un plan para comunicar la amnistía a las partes interesadas claves, a nivel nacional e internacional.
- Contemplar necesidad a largo plazo de una mayor capacidad de auditoría fiscal por parte de las autoridades tras la concesión de la amnistía.

Consideraciones internacionales (cuando la amnistía se dirige a activos mantenidos fuera de la jurisdicción)

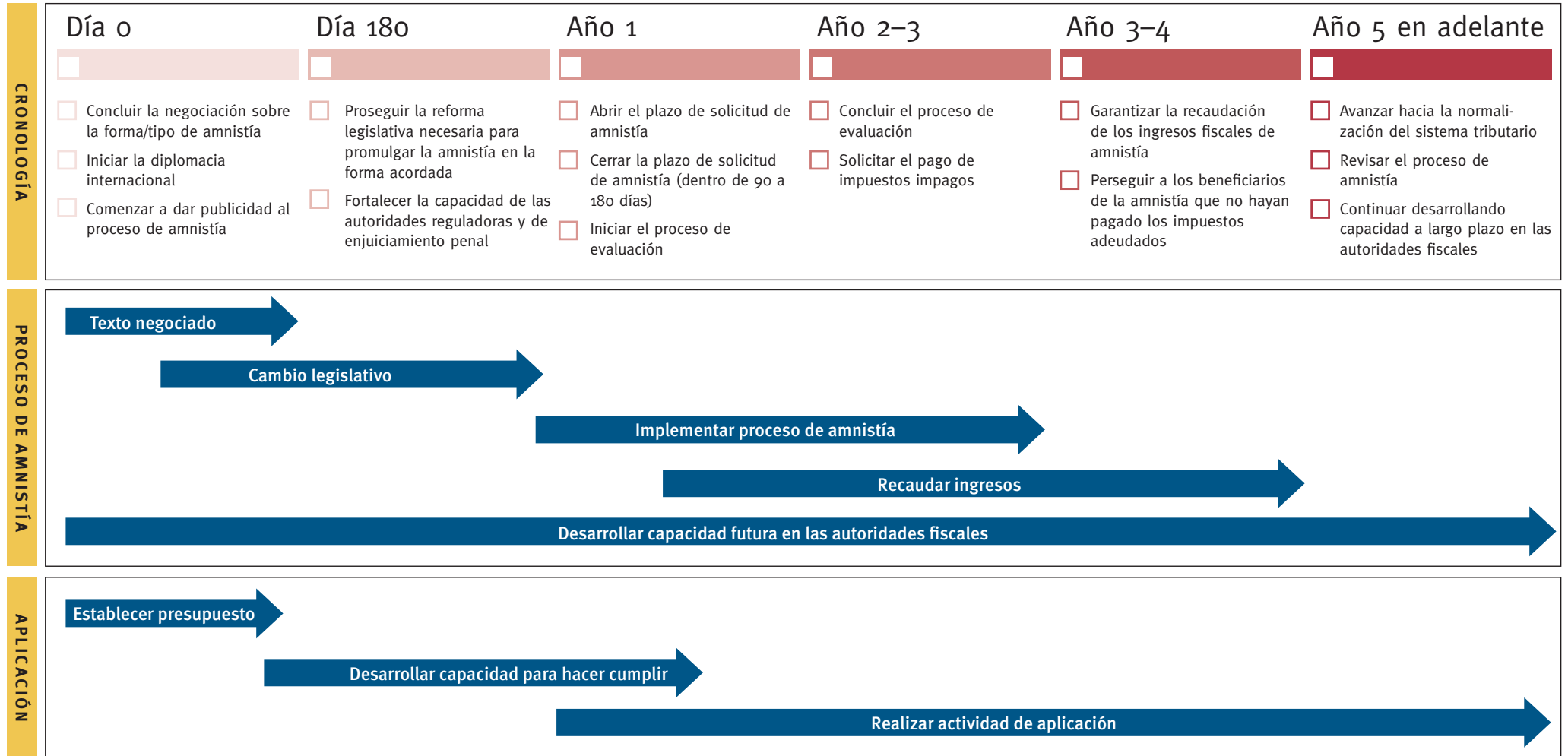
- Involucrar a todas las partes interesadas clave a nivel internacional para contextualizar la amnistía en términos humanitarios, incluso con los siguientes actores:
 - El gobierno de los Estados interesados.
 - Organismos internacionales de normalización.
 - Donantes clave.
 - Organizaciones relevantes del tercer sector.
- Evaluar el alcance de las disposiciones de los sistemas legales extranjeros para las siguientes acciones:
 - Congelar fondos.
 - Liberar fondos congelados (si corresponde).
- Evaluar y tomar medidas firmes para reducir el riesgo de fugas de información sobre los contribuyentes durante cualquier cooperación internacional.
- Establecer procesos para intercambios internacionales de información, que incluyan los siguientes elementos:
 - Procesos de MLA existentes.
 - Acuerdos personalizados con el Estado en cuestión (incluida la posibilidad de acuerdos de enjuiciamiento diferido al estilo estadounidense).
 - Requisito de un proceso específico para solicitudes de información relacionada con la amnistía.

- Cuando los solicitantes puedan estar sujetos a sanciones económicas, lleve a cabo actividades diplomáticas en aras de:
 - Discutir con entidades sancionadoras clave (por ejemplo, el Consejo de Seguridad de la ONU, EE. UU., UE, Reino Unido) la aplicación de sanciones a los efectos de la amnistía.
 - Buscar que los gobiernos pertinentes autoricen la realización de transferencias a los efectos de la amnistía.
- Ponerse en contacto temprano con reguladores y fiscales extranjeros para discutir los siguientes aspectos:
 - El impacto de la amnistía en cualquier decisión de interés público sobre el procesamiento de un solicitante.
 - El alcance y el enfoque de cualquier acuerdo de extradición con el Estado en cuestión.

Robert Dedman, Lisa McKinnon-Lower y Mark Freeman son los autores principales de este artículo. Ellos agradecen a los colegas y expertos de IFIT y King & Spalding LLP por sus útiles comentarios sobre un borrador inicial del documento. Para obtener asesoramiento personalizado sobre la redacción de los tipos de amnistías descritos en esta publicación, comuníquese directamente con IFIT.



Anexo 1: Modelo hipotético de la implementación de la amnistía fiscal



Notas Finales

ⁱ Mark Freeman, *Necessary Evils: Amnesties and the Search for Justice* (Cambridge University Press, 2009), pág. 13.

ⁱⁱ Los ejemplos incluyen las amnistías de *Argentina de 1983, Túnez de 1989, Burundi de 1990, Rumania de 1990, El Salvador de 1993, Jordania de 1999, Filipinas de 2000 y Zimbabue de 2000*. *Ibíd.*, pág. 150.

ⁱⁱⁱ Eric Le Borgne & Katherine Baer, *Tax Amnesties: Theory, Trends and Some Alternatives* (IMF, 2008): <https://www.elibrary.imf.org/view/books/058/09193-9781589067363-en/09193-9781589067363-en-book.xml>.

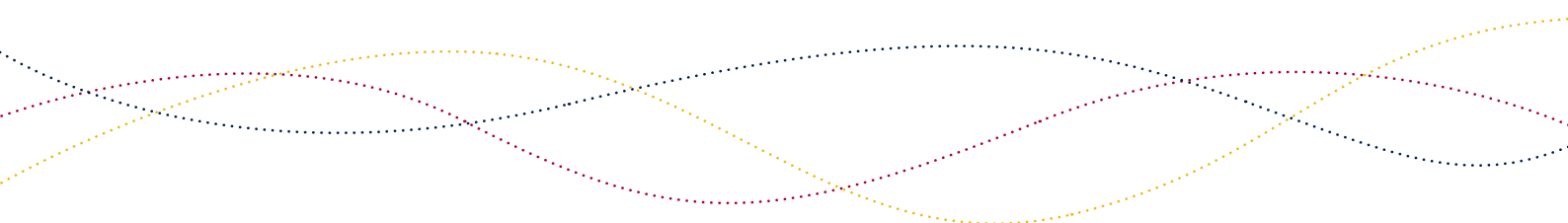
^{iv} Véanse, por ejemplo, los programas de amnistía en la India, Filipinas, Turquía y Argentina (entre 1977 y 1987 el Gobierno llevó a cabo programas de amnistía casi todos los años).

^v <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>

^{vi} Un funcionario de Bélgica propuso recientemente la idea de introducir una forma de amnistía fiscal para los delitos económicos con el objetivo de devolver miles de millones de euros a la economía legal. Si se implementa de alguna forma, el resultado (y en particular la forma en que el Gobierno belga se ocupa de las cuestiones contra el blanqueo de capitales) será particularmente pertinente.

^{vii} <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/call-for-action-june-2020.html>

^{viii} <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>



Institute for Integrated Transitions

www.ifit-transitions.org



INSTITUTE FOR INTEGRATED TRANSITIONS