



UNIVERSIDADE DA CORUÑA

Facultad de Economía y Empresa

Trabajo de
fin de grado

Los paraísos fiscales.

Un caso particular:
La evolución de Andorra

Cristina Isabel Jácome Alonso

Tutores:

Ignacio Fernández Fernández;
María Milagros Sieiro Constenla.

Doble Grado en ADE y Derecho
Año 2018

Resumen

Las profundas reformas llevadas a cabo en el ámbito internacional, dirigidas fundamentalmente a la consecución de una mayor transparencia fiscal y cooperación, así como la constante lucha contra el blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, han puesto en el punto de mira el fenómeno de los paraísos fiscales. El turbulento contexto normativo ha afectado especialmente a países que se encuentran en el límite terminológico de “*paraíso fiscal*”, y la efectividad de los compromisos de intercambio de información se está poniendo en entredicho. El presente Trabajo de Fin de Grado tiene por objeto analizar el concepto, características y vías de acceso a las ventajas proporcionadas por los paraísos fiscales, con la finalidad última de proponer una serie de medidas tendentes a paliar y, en la medida de lo posible, terminar con la opacidad y lograr la supresión del secreto bancario. Asimismo, se abordará el fenómeno de Andorra, principado que no sin esfuerzos ha tratado de evitar ser considerado paraíso fiscal como consecuencia de un cuestionable secreto bancario.

Palabras clave: Paraísos fiscales; elusión fiscal; evasión fiscal; planificación fiscal internacional; Andorra; BEPS; intercambio automático de información; secreto bancario; fiscalidad internacional.

Abstract

The deep reforms carried out in the international area, directed fundamentally to the attainment of a major fiscal transparency and cooperation, as well as the constant fights against money laundering and terrorism financing, have placed tax havens into the spotlight. The unsettled regulatory context has concerned specifically those to be operating within the term of “*tax haven*”, and the efficiency of their commitments for a further exchange of information is being questioned. This final project aims to analyse the concept, characteristics and the ways to access the advantages provided by tax havens, with the overriding aim of proposing a series of measures tending to relieve and, to the extent possible, to end with opaqueness and to achieve the suppression of bank secrecy. We will also address the issues in Andorra, principality that, not without some difficulty, has tried to avoid being considered a tax haven as a consequence of a questionable bank secrecy.

Key words: Tax havens; tax evasion; international tax planning; Andorra; BEPS; automatic exchange of information; international taxation; bank secrecy.

Índice

Introducción: contextualización. Planificación fiscal internacional, elusión y evasión tributaria	5
1. Paraísos fiscales.....	8
1.1. Génesis, evolución e impacto.....	9
1.2. Concepto, características y clasificación. La heterogeneidad en la delimitación del término “paraíso fiscal”	13
1.2.1. Concepto.....	13
1.2.2. Características.	14
1.2.3. Clasificación.	17
1.2.4. La heterogeneidad en la delimitación del término “paraíso fiscal”.....	18
1.3. El empleo de paraísos fiscales. Vías de acceso: estrategias e instrumentos empleados.....	22
1.3.1. El empleo de paraísos fiscales.	22
1.3.2. Las vías de acceso: estrategias e instrumentos empleados.	23
2. Medidas antielusión	32
2.1. En el ordenamiento jurídico español	32
2.2. En el ámbito internacional.	34
3. Andorra	42
3.1. Contextualización.....	42
3.2. Andorra y Europa: el fin del proteccionismo.	48
3.3. Eliminación de la consideración de paraíso fiscal.....	49
3.4. Andorra y España.	52
3.5. Un nuevo marco fiscal para Andorra.	53
4. Recomendaciones	55
4.1. El reconocimiento del problema.	56
4.2. Voluntad política.....	56
4.3. Una definición universal.	57
4.4. Transparencia, publicidad y control.	57
4.5. Sancionabilidad de la elusión tributaria o gravámenes sobre operaciones con paraísos fiscales.	60
4.6. A nivel interno: “cláusulas antielusión”.	61
4.7. Establecimiento de un sistema impositivo global.....	62
Conclusiones.....	63
Bibliografía	67

Índice de figuras

Figura 1. Impuestos evadidos (% sobre impuestos debidos).....	11
Figura 2. Riqueza extranjera en Suiza (%).....	39
Figura 3. Población total de Andorra (personas).....	42
Figura 4. VAB por sectores 2016 (% sobre el total).....	43
Figura 5. Número de establecimientos en el sector financiero (unidades).....	44
Figura 6. Solicitudes de IED formalizadas. Volumen (€).....	46
Figura 7. Registro de sociedades mercantiles constituidas (unidades).....	46
Figura 8. Exportaciones e importaciones de Andorra (millones de EUR).....	47

Índice de tablas

Tabla 1. Ratios del sector bancario andorrano (%).....	44
Tabla 2. Agregados económicos del sector bancario andorrano (Millones de €)	44
Tabla 3. Rating de Andorra (Standard & Poor's).....	52

Introducción: contextualización.

Planificación fiscal internacional, elusión y evasión tributaria

La fiscalidad, en un contexto de globalización económica, plantea una serie de retos que han de ser abordados, en parte por la creciente internacionalización de las prácticas empresariales, en parte por las incuestionables repercusiones de la heterogeneidad de sistemas fiscales sobre el comercio mundial.

En el marco de la internacionalización, concretamente, han adquirido especial relevancia multitud de conductas ilegales o cuanto menos reprochables, como la erosión de bases imponibles y la transferencia de beneficios, por parte no sólo de empresas sino también de personas físicas como tales, que en último término se han visto reflejadas en una notable limitación de los sistemas fiscales para la generación de ingresos, pese a los esfuerzos de los Estados por aumentar su capacidad recaudatoria en su pretensión de mejorar un déficit público afectado por la crisis iniciada en 2008.

La lucha contra el fraude pretende lograr el control de prácticas fiscales abusivas, fomentando, si bien de un modo conminatorio, la responsabilidad fiscal del contribuyente. Encuentra su principal elemento limitante en la existencia de intereses contrapuestos entre los Estados y su pretensión de atraer inversión extranjera directa (IED) mediante estrategias con beneficio extrafiscal alto y costo fiscal prácticamente nulo, ya sea disminuyendo la carga tributaria sobre determinados sujetos o rentas, o atenuando obligaciones de investigación o colaboración, e incurriendo en ocasiones en una “*competencia fiscal perniciosa*”. Otro factor limitante sería su estrecha dependencia de la colaboración fiscal internacional para su efectividad, por medio de instrumentos tales como los Acuerdos o Convenios bilaterales con cláusula de intercambio de información. Todo ello hace que los Estados sean en realidad los primeros protagonistas de la verdadera planificación fiscal internacional.

La globalización económica se define como la interacción entre las economías y la desaparición virtual de las fronteras generadas por *“la creciente interdependencia económica entre todos los países, provocada por el aumento del flujo de bienes y servicios, de capitales y por la difusión de la tecnología y de la información”* (Vallejo, 2002; p. 14). La heterogeneidad en los regímenes fiscales nacionales ofrece a las multinacionales con presencia internacional la opción de tomar decisiones empresariales atendiendo, entre otros factores, al régimen fiscal aplicable.

La discusión acerca de las diferentes prácticas llevadas a cabo a nivel internacional para reducir la carga impositiva de la actividad empresarial está plagada de confusiones terminológicas que es menester resolver.

A tal efecto, podemos definir **planificación fiscal internacional** (*international tax planning*), en palabras de Rivas Coronado y Vergara Hernández (2000; p. 9), como *“un proceso, constituido por una serie de actos o actuaciones lícitas del contribuyente, cuya finalidad es invertir eficientemente los recursos destinados por éste al negocio de que se trata y con la menor carga impositiva que sea legalmente admisible”*, en el ámbito de las opciones que el ordenamiento jurídico contempla.

El contribuyente, por tanto, realiza una selección entre alternativas dispuestas legalmente con el objeto de minimizar la carga tributaria derivada del ejercicio de su actividad o la tenencia de un patrimonio (Arespacochaga, 1996), incluyendo la renuncia a tal efecto de la realización de negocios o actividades, arribando a la situación tributaria óptima, sin oponerse, ni siquiera indirectamente, a lo dispuesto en la normativa tributaria. Se trata por tanto de una práctica lícita basada en la economía de opción, *“la autonomía de la voluntad, la libertad de empresa, libertad de contratación, libertad económica y en los principios constitucionales y tributarios de reserva de Ley y legalidad”* (Yupangui, 2010; p. 20)

Cosa distinta son la elusión y evasión tributarias (*tax noncompliance*, estudiada desde la perspectiva psicológica por Wenzel, 2005), que se distinguen de la planificación en su reconocimiento social, pues se consideran prácticas moralmente reprochables.

Por un lado, consideramos **elusión tributaria** como *“toda conducta dolosa del contribuyente que tiene como finalidad evitar el nacimiento de una obligación tributaria,*

valiéndose para ello de fraude de ley, de abuso de derecho o de cualquier otro medio ilícito que no constituya infracción o delito” (Rivas y Vergara, 2000; p. 21). Existe, por tanto, un aprovechamiento de subterfugios legales, empleando formas jurídicas atípicas, pero sin constituir una conducta sancionable: se trata de una conducta jurídicamente legítima. Hay voces en contra, como pone de manifiesto Yupanguí Carrillo, pues se llevan a cabo estas prácticas maliciosamente con miras a no pagar tributos o pagarlos en forma disminuida, perjudicando en esta forma al Estado, por lo que su tipificación podría resultar factible: la ley fiscal, en ese caso, nació con el propósito de tener un alcance que permitiera gravar esa conducta¹.

Por otro lado, la ***evasión tributaria*** sería “*toda conducta ilícita del contribuyente, dolosa o culposa, consistente en un acto o en una omisión, cuya consecuencia es la sustracción al pago de una obligación tributaria que ha nacido válidamente en la vida del derecho, mediante su ocultación a la administración tributaria, en perjuicio del patrimonio estatal*” (Rivas y Vergara, 2000; p. 29). En este caso no se evita el hecho imponible, la obligación tributaria sí habría nacido y el contribuyente trataría de impedir que la administración tributaria tuviera conocimiento de ella (por ejemplo, omitiendo la declaración impositiva); o que lo tuviera, pero por una cuantía diferente a la real (por ejemplo, a través de facturas falsas)

Visto lo que precede, cabe preguntarse qué papel juegan en este contexto los paraísos fiscales, que constituyen el objeto de este TFG y se desarrollarán a continuación. Veremos que aparecen frecuentemente en las planificaciones con el objeto de erosionar las bases imponibles y transferir beneficios, socavando los esfuerzos para reforzar el sistema financiero global (Hernández, 2005) contra la evasión y el fraude fiscal. Asimismo, se abordará el fenómeno de Andorra, principado que no sin esfuerzos ha tratado de evitar ser considerado paraíso fiscal como consecuencia de un cuestionable secreto bancario.

¹ Esta diferencia o conflicto entre legalidad y legitimidad ha sido estudiada en profundidad por Verna (1993)

1. Paraísos fiscales

La denominación de “*paraíso fiscal*” parece haber surgido de una traducción errónea, intencionada o no, al castellano del término anglosajón “*tax haven*”, que significa refugio o puerto fiscal²; por “*tax heaven*”, cielo o paraíso fiscal, contraponiéndose al “*infierno fiscal*” (Lacalle, 2013) que supondrían los Estados con elevada tributación y complejidad burocrática para los grandes capitales.

Su principal característica es, junto con la existencia de un régimen tributario privilegiado, especialmente para no residentes que invierten en su territorio (cualidad que comparten con las *zonas de baja tributación*), la opacidad que favorece la aparición de conductas lícitas o ilícitas de ética cuestionable, como la elusión y la evasión fiscal ya explicadas; y una competencia perniciosa y perjudicial para la libre circulación, que generan una desconfianza³ que hace menester su regulación.

La concesión de privilegios fiscales a no residentes es una práctica aceptada históricamente (Malherbe, 2001), si bien no todos los economistas de prestigio comparten la justificación económica de su existencia⁴.

Sin embargo, ha de distinguirse de la “*competencia fiscal perniciosa*” entre Estados, mencionada anteriormente. Este fenómeno se trata ya en el Código de Conducta sobre la fiscalidad de las empresas de 1977⁵ y se define con mayor precisión en la Comunicación sobre el Fomento de la Buena Gobernanza en el Ámbito Fiscal de 2009⁶, como “*aquella que influye o puede influir de forma significativa en la radicación de la*

² “Se trata de un paralelismo que compara al hombre de negocios con el marino que busca refugio y atraviesa el océano de legislaciones fiscales con todas sus tempestades, es decir, los controles y los impuestos sobre la riqueza, y llega a un puerto, un paraíso fiscal, donde puede finalmente descansar” (Chambost, 1982)

³ “...tras la regulación de los paraísos fiscales está la desconfianza del legislador, no sólo nacional, sino de otras naciones que comparten (...) tradición jurídica común, hacia determinados países y territorios que contienen una regulación fiscal caracterizada (...) no sólo por la benignidad en el tratamiento de los actos y negocios de transcendencia tributaria, sino por la opacidad informativa frente a terceros países, lo que favorece que, a través de determinadas operaciones (...) se puedan eludir las obligaciones fiscales a que deben ser sometidas las personas naturales o jurídicas (...) elusión que cuenta con el favorecimiento y la facilidad que brindan los paraísos fiscales en el ámbito de la información tributaria, bancaria y societaria en general”. Sentencia de la Audiencia Nacional de 4 de noviembre de 2010, rec. 407/2007 (JUR 2011\33243)

⁴ Ver a tal efecto el artículo de Wintour (2016)

⁵ Conclusiones del Consejo Ecofin de 1 de diciembre de 1997 sobre política fiscal, DOCE C-2 de 06.01.1998, p. 1. Recuperado de <https://bit.ly/2JnGa17>

⁶ Comunicación COM(2009) 201 final de la Comisión. Fomento de la Buena Gobernanza en el Ámbito Fiscal. Recuperado de <https://bit.ly/2JG9G1n>

actividad empresarial dentro de la Comunidad, estableciendo un nivel impositivo notablemente inferior al que se suele aplicar en el Estado miembro afectado". Existe, por tanto, una relativa cooperación por acción u omisión en la ocultación de rentas o creación de negocios artificiosos (Rosembuj, 1999), alentando conductas que dan la posibilidad de beneficiarse "sin contrapartida" de bienes colectivos generados por Estados con una fiscalidad normal, conducta que resulta, además de perjudicial para la recaudación, injusta. Se trata de una carrera entre Estados hacia tributaciones menores que puede resultar enormemente destructiva (Oxfam, 2016). Cabe decir que existen límites difusos entre competencia fiscal "lesiva" y "beneficiosa" (Chico de la Cámara, 2005), fundamentados principalmente en la desproporción e inadecuación de las prácticas en la primera de ellas, llevadas a cabo para atraer a inversores extranjeros (Dharmapala, 2009; p. 1058).

Otros factores que han facilitado la expansión del fenómeno han sido el uso de Internet, la financiarización de la economía, la ingeniería financiera y, para algunos autores, el neoliberalismo (liberalización, desreglamentación y desintermediación de los mercados financieros)

1.1. Génesis, evolución e impacto.

Se ha señalado como posible antecedente la "fácil incorporación" en los estados de Nueva Jersey y Delaware, en el s. XIX, estableciendo facilidades fiscales y normativas para la constitución legal de empresas, sin establecer el deber de informar sobre la identidad de sus accionistas (Oxfam, 2015). El resultado fue la atracción de capitales y la emulación de estas prácticas por algunos cantones suizos a partir de 1920 (Palan, 2009). Fue poco después cuando, a raíz de disputas comerciales⁷, se creó de facto la ventaja de residencia ficticia por razones fiscales: el primer germen de paraíso fiscal (Chavagneux, Murphy y Palan, 2010; pp. 117-118), que se extendió a todo el Imperio Británico. Así, en los años 20 y 30 se comenzaron a aplicar medidas de paraísos fiscales propiamente dichos. Se establecían de esta manera dos polos: por una parte, la Colonia Británica y sus dependencias de ultramar; y por otra, Irlanda y Europa Continental, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo, Suiza y Liechtenstein⁸.

⁷ Entre las que destaca el de la *Egyptian Delta Land and Investment Co. Ltd. V. Todd*. Recuperado de <https://bit.ly/2sJr0sX>

⁸ Este último, a modo de ejemplo, crea la llamada *Anstalt* en 1926 en su Ley de Sociedades (*Personen-und Gesellschaftsrecht*); modalidad de sociedad inspirada en el trust anglosajón y en la *Anstalt* económica austríaca, sin imponer requisitos en cuanto a la nacionalidad de los accionistas. Recuperado de <https://bit.ly/2Mcv24Y>

El apogeo se produjo alrededor de 1960 (reflejo de ello fue la constitución del *euromercado* en Londres en 1957⁹), justificado por un aumento de impuestos, el mercado de los eurodólares (impulsado por el *Plan Marshall*) y petrodólares, la financiación de la reconstrucción de Japón y el desarrollo de las empresas trasnacionales. Estas últimas juegan un papel importante, al crear complejas redes de filiales en el extranjero para acceder a mercados y mano de obra barata, sortear barreras arancelarias y comerciales, o aprovechar ventajas fiscales y jurídicas.

La eliminación del sistema de Bretton Woods y el establecimiento de un sistema de tipos de cambio flotantes, y la subida de precios del petróleo por la OPEP en 1973, provocaron que los bancos poseyeran grandes cantidades en eurodólares y petrodólares, fuera del control de la Reserva Federal. Así, surgieron un gran número de paraísos fiscales, como las Islas Norfolk, Vanatu, Nauro, Bahrein o Dubái, permitiendo la instalación de *Offshore Banking Units* (OBU), filiales de bancos extranjeros sujetos a una baja tributación que sólo aceptaban depósitos de no residentes.

El modelo clásico de *tax haven* lo constituyeron las Islas Caimán tras su modificación legislativa de 1967. En la actualidad, y a modo de ejemplo, esta pequeña isla (de aproximadamente 56.000 habitantes) cuenta con 15.000 empresas en sólo uno de sus edificios (Oxfam, 2015). Ofrece productos financieros como eurobonos o preferentes, cuenta con ventajas fiscales conocidas internacionalmente y una normativa jurídica empresarial laxa.

El difuminado de fronteras nacionales y la descomposición del modelo económico internacional provocados por la globalización (especialmente por la internacionalización de la economía capitalista) y en parte por el neoliberalismo en los 80 favorecieron el fenómeno de los paraísos fiscales, hasta que a comienzos de los 90 se estima que existían entre sesenta y cien territorios calificados como tales. Las evidentes consecuencias de las políticas de los 80 derivaron finalmente en quiebras bancarias y crisis financieras que llevaron al emprendimiento de acciones contra estas prácticas fiscales perjudiciales, creándose el Grupo de Acción financiera sobre el blanqueo de capitales (GAFI - *Financial Action Task Force* – FATF, en inglés) en 1989, y el Foro de

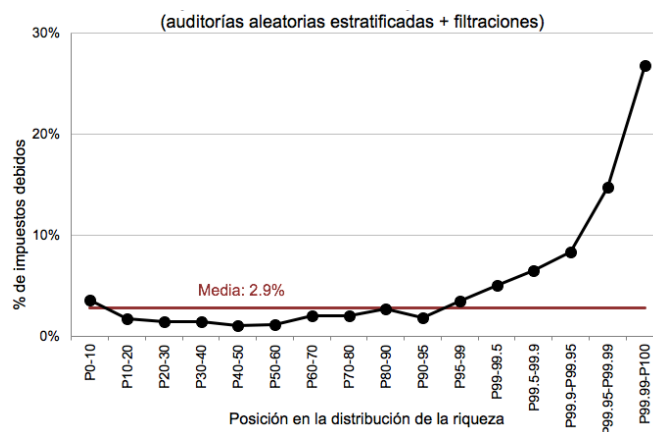
⁹ La creación del euromercado en Londres (1957), mercado oficial no intervenido por el Banco de Inglaterra, facilitó las operaciones con paraísos fiscales, pues las transacciones llevadas a cabo por bancos británicos en nombre de clientes no residentes no se consideraban a efectos legales o fiscales como realizadas en territorio británico. Ello atrajo capitales de forma masiva, convirtiendo la City de Londres en uno de los mayores centros financieros extraterritoriales y potenciando el uso de estos territorios.

Estabilidad Financiera en 1999 (sustituido por el Consejo de Estabilidad Financiera en 2009). Diversos organismos tomaron carta en el asunto, como la Organización de Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el GAFI y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y gobiernos de la Unión Europea (UE) y el G7. Las deficiencias de las medidas adoptadas radican principalmente en la inobservancia del origen de la proliferación del fenómeno y políticas para su eliminación.

En la actualidad, el fenómeno parece desplazarse hacia Hong Kong o Singapur (Gutiérrez, 2015). Lo que está claro es que está lejos de desaparecer, consecuencia, en parte, de los riesgos de la globalización (The World Bank, 2007). Ya en el Comité de Expertos de París en 1999 se consideró que la mitad del comercio mundial pasaba por paraísos fiscales (García y Santamaría, 2010), y los más recientes estudios de autores como Zucman (2015), analizado en profundidad por Pontes (2015); u organismos como la Tax Justice Network (2012), de la ONG Oxfam o del Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ) corroboran la vigencia de la institución.

A nivel cuantitativo, puede destacarse que al menos 14 billones de euros pertenecientes a fortunas individuales se esconden en paraísos fiscales en el mundo, 9,5 de los cuales se encuentran en paraísos fiscales relacionados con la Unión Europea (Oxfam, 2013) La mayoría pertenece a grandes riquezas (Zucman, 2015), como permite deducir la Figura 1. De hecho, según la *Tax Justice Network*, las fortunas en paraísos habrían aumentado en un 70% durante la crisis económica mundial (Basterra, 2012), y de no evitarlo, crecerán a un ritmo anual del 6% (según un estudio de impacto de la CE)

Figura 1. Impuestos evadidos (% sobre impuestos debidos)



Fuente: Zucman (2015)

Tal es el volumen gestionado por estos territorios, que se ha estimado entidades financieras radicadas en paraísos fiscales custodian aproximadamente el 25% del PIB mundial, esto es, unos 17,5 billones de euros (El Economista, 2013); así como el 19,5% de los depósitos globales. Asimismo, se estima que el 42% de la facturación neta de grandes empresas norteamericanas proviene de paraísos fiscales.

La deslocalización de capitales en paraísos supone una pérdida de ingresos fiscales en torno a 80.000 millones para los gobiernos europeos (120.000 millones a escala global), estimándose que España podría recaudar 25.500 millones de euros más si lograra reducir su fraude fiscal a la mitad, acercándose a la media europea (18.300 de los cuales procederían de grandes fortunas y de las principales empresas). Más preocupante resulta el caso de los países en desarrollo, que según la Confederación Europea de ONG para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria (CONCORD), podrían estar perdiendo ingresos mayores que los flujos anuales de Ayuda Oficial al Desarrollo que reciben.

El caso Offshore Leaks¹⁰ en 2013, el caso LuxLeaks¹¹ en 2014, el caso SwissLeaks¹² en 2015, el caso Bahamas Leaks¹³ y los Panama Papers¹⁴ en 2016, o los papeles del Paraíso (*paradise papers*)¹⁵ en 2017, entre otros, ponen de manifiesto que la problemática de los paraísos fiscales es un tema de actualidad al que todavía no se ha dado solución.

Resulta habitual, por tanto, la ubicación de patrimonios y canalización de rentas de actividades empresariales o de capital y plusvalías obtenidas de enajenaciones de activos hacia zonas de baja tributación. Su uso debilita, empobrece y merma la

¹⁰ Informe del Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ) sobre 130.000 cuentas en el extranjero, y los activos extraterritoriales de personas de 170 países y territorios (si bien los datos no discriminaban los usos legítimos para compañías offshore y fideicomisos)

¹¹ Involucró a 343 grandes transnacionales, que asesoradas por expertos fiscales, empleaban maniobras legales (evasión y planificación fiscal) para desviar sus fondos, lo que supuso grandes pérdidas económicas a los demás miembros de la Unión Europea.

¹² Investigación periodística publicada en febrero de 2015 por el ICIJ tras la filtración del empleado Hervé Falciani, en virtud de la cual 180,6 mil millones de euros habrían sido mantenidos por la multinacional británica HSBC en Ginebra, contribuyendo deliberadamente a la evasión de impuestos por más de 100 mil clientes y 20 mil compañías offshore, entre noviembre de 2006 y marzo de 2007.

¹³ Filtración informativa acerca de sociedades *offshore* establecidas en Bahamas por 539 intermediarios diferentes (destacan al efecto el despacho Mossack Fonseca y los bancos UBS y Credit Suisse) con el fin de ayudar a los clientes de los despachos a ocultarse de las autoridades de su país.

¹⁴ Filtración de más de 11,5 millones de informaciones internas del despacho Mossack Fonseca desde 1977 a 2015, por el diario alemán *Süddeutsche Zeitung* y el ICIJ (difundidos en España por La Sexta y El Confidencial). Contiene información sobre 214.488 entidades offshore empleadas para ocultar el patrimonio y ganancias de personas físicas y jurídicas en paraísos fiscales (incluyendo la alusión a personas políticamente expuestas y personalidades de las finanzas, negocios, deportes y arte)

¹⁵ Filtración masiva de documentos (13,4 millones) relativos a inversiones en paraísos fiscales, que ponen de manifiesto el uso de complejas estructuras financieras por parte de multimillonarios y multinacionales para ocultar su patrimonio y ocultar su capital a las autoridades fiscales. Se hace mención a más de 120.000 personas y entidades.

confianza en el Estado, incrementa el esfuerzo fiscal del resto de ciudadanos y PYMES y daña la libre competencia. Este problema se agrava cuando afecta a países en vías de desarrollo, condenándoles a una permanente pobreza. No sólo entorpece la progresividad fiscal, la justicia redistributiva y la financiación de servicios públicos sociales, sino que, en palabras de Reyes (2014), *“también provoca inestabilidad económica y financiera, crecimiento y protección de la actividad criminal y de la corrupción, y el fomento de legislaciones cada vez más laxas en materia financiera, administrativa, contable, laboral y ambiental”*

El impacto y costos de la utilización nociva de estos territorios es por tanto evidente, y tiene repercusiones negativas a nivel fiscal, social, económico y en términos de seguridad (como veremos, suponen un obstáculo en la lucha contra actividades ilegales). Por todo lo anterior, resulta imprescindible adoptar medidas urgentes. Pero para ello es necesario delimitar el fenómeno y sus características.

1.2. Concepto, características y clasificación. La heterogeneidad en la delimitación del término “paraíso fiscal”

1.2.1. Concepto.

El concepto de paraíso fiscal depende del estándar internacional adoptado en un momento determinado, y por tanto no es pacífico, siendo fácil incurrir en el simplismo de realizar un mero catálogo de países a tal efecto. En palabras de Carpizo y Santaella (2007), *“la formulación de una definición universal del concepto de paraíso fiscal es una tarea muy complicada, debido a los diferentes rasgos que se pueden apreciar en los numerosos países existentes en la actualidad”*.

Las consecuencias políticas de su delimitación han llevado a que, en el primer informe fruto del *Foro sobre prácticas fiscales perjudiciales*, la OCDE estableciera una serie de criterios para la concreción del fenómeno de los paraísos fiscales, sugiriendo asimismo medidas para su erradicación (OCDE, 1998). Se los definió como *“territorios que no cumplen las normas mínimas de buena gobernanza en el ámbito fiscal y que generan perjuicios, por la merma de bases impositivas que originan, por el peligro que suponen para la equidad de las condiciones de competitividad de las empresas, y por las distorsiones ocasionadas en el mercado interior”*

1.2.2. Características.

El concepto propuesto por la OCDE ha sido inicialmente flexible, y posteriormente ha sufrido cambios. Ante la necesidad de enunciar un conjunto de caracteres principales, diversos autores como Salto Van Der Laat (2000) e Imaoka (2013), han enumerado una serie de características básicas, que son un nivel de tributación escaso, la opacidad, y un procedimiento laxo para la creación de sociedades.

En primer lugar, se caracterizan por establecer un **nivel de tributación escaso**. Se trata del establecimiento de una carga fiscal reducida especialmente para no residentes¹⁶, o la reducción de la tributación para determinadas categorías de rentas o sociedades. En este sentido, cabe mencionar ciertas especialidades con respecto a algunas de las formas de manifestación de esta característica:

- Un nivel de tributación escaso para determinadas rentas, o una exención para la totalidad del ingreso de fuente extranjera. En ocasiones están exentos depósitos e inversiones, lo que, junto con la ausencia de un intercambio de información efectiva, lleva a la no tributación de sus intereses.
- Asimismo, la jurisdicción podría imponer gravámenes exclusivamente nominales a las ganancias. Por ejemplo, el establecimiento de tarifas altas, cuando el criterio de la fuente se aplique de manera muy restrictiva, dejando fuera de la base imponible la práctica totalidad de los ingresos.
- En ocasiones, cuentan con una definición artificial de la base imponible. Por ejemplo, mostrando tendencia a minorar la base mediante el acceso incondicional a mecanismos para evitar la doble imposición, la posibilidad de realizar deducciones que todavía no se han causado o la detracción de costos, aunque correspondan a ingresos no gravables.
- También puede darse un doble sistema de control de cambios, en que los residentes serían sometidos al control de cambios y los no residentes sólo cuando realizaran operaciones con moneda nacional. Esta diferenciación también podría darse en el caso de coexistencia de regímenes tributarios diferenciados para residentes y los que no tienen esta consideración.
- Usualmente, los regímenes fiscales laxos son aplicados en determinadas áreas del territorio del país, y no la totalidad, manteniéndose asimismo aislados

¹⁶ Han de distinguirse paraísos fiscales clásicos (característicos principalmente por la opacidad y la baja fiscalidad), de aquéllos con imposición normal pero con regímenes fiscales favorables a no residentes (es decir, que cuentan con un sistema fiscal dual). Temática tratada entre otros por Ferre Navarrete (2007)

(régimen de estanqueidad, o “*ring fencing*”) del resto de la economía nacional. Se destinan únicamente a no residentes para captar bases imponibles extranjeras sin que disminuyan los ingresos de las nacionales. Puede ser, como distingue Hurtado (2016), subjetiva (si excluye de sus beneficios a los residentes), u objetiva (se prohíbe a las no residentes operar con nacionales). En ocasiones no permitirían transacciones en moneda local.

En este sentido, existe otro fenómeno que constituye una problemática específica: los *regímenes fiscales preferenciales* (RFP). Se dan cuando un país, cooperativo o no, establece, para favorecer la competitividad de ciertos sectores en el ámbito internacional, un sistema que ofrece un tratamiento especial a determinadas categorías de capital entrante (Molina y Pedraza, 2010) para evitar la fuga de capitales nacionales y favorecer la atracción de capitales extranjeros, lo que va habitualmente acompañado de una aplicación y supervisión inadecuada de los sistemas. Algunos autores consideran que la mera existencia de los mismos deriva en una cuestionable y arbitraria línea divisoria entre países cooperantes con RFP y paraísos fiscales, y en el Acuerdo del ECOFIN del 5 de diciembre de 2017 se prevé una conexión entre la consideración de paraíso fiscal y la existencia de un RFP.

La segunda característica es la **opacidad**. Ésta se concreta en unos deberes de información notablemente atenuados, justificados por un pretendido secreto comercial, financiero y bancario, y reflejados en la práctica inexistencia de Convenios internacionales con cláusula de intercambio de información con otros países. A modo de ejemplo, Suiza y Liechtenstein han tipificado como delito la vulneración del secreto bancario¹⁷. Letonia también se caracteriza por su estricta ley de secreto bancario.

Asimismo, y como última característica, suele establecerse un **procedimiento laxo para la creación de sociedades**, con escaso control administrativo, mercantil o financiero, también sobre las filiales, permitiendo incluso la creación de entidades simplemente domiciliadas en el país que no realizan en él actividad comercial sustancial, con el objeto de realizar operaciones categorizadas como “*tax driven*” (esto es, realizadas por motivos puramente fiscales)

¹⁷ Ver a tal efecto la ley bancaria suiza de 1934, *Federal Law on Banks and Savings Banks*, de 8 de noviembre de 1934. Recuperado de <https://bit.ly/2sKUNBj>

Este procedimiento puede manifestarse en forma de datos personales de propietarios y accionistas de empresas que no figuran en los registros públicos; la permisión del empleo de representantes formales o *nominees*, o la creación de sociedades por medio de títulos al portador (o cuentas anónimas o numeradas)

Cabe destacar, por su relevancia, la posibilidad que se ofrece en ocasiones de establecer fideicomisos y otras figuras jurídicas que dificultan la identificación del beneficiario real. Un ejemplo lo constituyen los *trust*, figura de incipiente actualidad como consecuencia de la reciente filtración de datos que inició la investigación periodística que ha recibido el nombre de "*Paradise Papers*". Es una figura no reconocida jurídicamente por España, procedente del derecho anglosajón (*Common Law*), que permite la administración de activos generadores de rentas, transferidos por uno o múltiples constituyentes ("*settlor*" o "*grantor*") a un fideicomiso, por parte de un agente gestor *offshore* ("*trustee*"). En la escritura de constitución del fideicomiso se designan beneficiarios de las rentas o capital, entre los cuales puede estar el propio fideicomitente que creó el *trust*. Sin embargo, las rentas generadas son propiedad del *trust*, no pudiendo imputarse a los beneficiarios; y el entramado se beneficia de los privilegios y secretismo propios de los paraísos fiscales. Su uso es legal, siempre y cuando el beneficiario último lo declare a las autoridades fiscales del país de residencia.

Algunos paraísos ofrecen la posibilidad de constituir, modificar, alquilar y liquidar sociedades de forma rápida y con alto grado de confidencialidad, como las *International Business Companies (IBC)*, o las *Limited Liability Companies (LLC)*, por medio de la eliminación de controles de auditoría y la permisión de su dirección por medio de fiduciarios.

Sin embargo, doctrinalmente se ha ido perfeccionado esta definición, añadiendo a los tres caracteres mencionados elementos como (López, 2010):

- a) Una amplia estructura soporte (entidades bancarias, abogados...)
- b) Inaplicación del principio del operador independiente (*arm's length principle*)¹⁸.
- c) Tolerancia de facto al blanqueo y otras deficiencias normativas¹⁹.

¹⁸ Se refiere a la inaplicación de los principios tributarios internacionales para la valoración de precios de transferencia entre asociadas para calcular los beneficios de operaciones internas.

¹⁹ Hay territorios que incluso se promocionan como paraísos fiscales para no residentes, como la isla de Vanatu. Otros carecen de auditoría anual y general; y en otros se da la inaplicación o aplicación laxa de los principios internacionales de precios de transferencia (*transfer pricing*). Se trata de legislaciones flexibles, que también permiten la fácil reubicación del domicilio fiscal, la negociación de la tarifa o base gravable con la Administración fiscal, la constitución de sociedades que emitan acciones al portador, instrumentos de deuda anónimos, etc.

- d) Facilidad de transacción de capitales a nivel internacional.
- e) Una infraestructura de alto nivel con apoyo en centros financieros *offshore*.
- f) Seguridad jurídica en su territorio (Lampreave, 2012), y cierta estabilidad política y económica.
- g) Especialización y tecnología adecuadas para facilitar actividades financieras rápidas y complejas.

Como consecuencia de estas características, los paraísos fiscales ofrecen un caldo de cultivo óptimo para políticas de evasión y elusión fiscal. Un efecto inmediato es que, con frecuencia, termina poniéndose de manifiesto un volumen elevado de operaciones financieras de no residentes en moneda extranjera, desproporcionado en relación a la actividad económica local (y las rentas que logran huir del país de tributación normal hacia este tipo de territorios, no tributan)

1.2.3. Clasificación.

La heterogeneidad del concepto dificulta su clasificación. Sin embargo, no son pocos los autores que han tratado de trazar líneas divisorias. Así, los paraísos fiscales se podrían clasificar como sigue (Botis, 2014; pp. 184-185):

- a) “*Zero Havens*” o paraísos puros, en que los ingresos y las ganancias de capital no están gravados.
- b) Países con bajas tasas impositivas como resultado de la aplicación de reducciones en cuotas, por la implementación de acuerdos fiscales con respecto a la doble imposición.
- c) Países en que el impuesto sobre rentas o beneficios se establece tomando en consideración la base territorial (*locally base*), eximiendo operaciones realizadas fuera del territorio.
- d) Países con ventajas específicas a las sociedades *Holding* o a las *offshore*.
- e) Países que ofrecen exenciones fiscales a las industrias creadas para desarrollar la exportación.
- f) Países que proporcionan beneficios financieros para empresas internacionales, clasificadas como empresas financieras *offshore* con ciertos privilegios.
- g) Países que proporcionan ventajas fiscales específicas a empresas bancarias u otras financieras instituciones con actividades offshore.

No obstante, por una parte, no se trata de calificaciones excluyentes, y por otra, la enumeración incluye territorios de tributación atenuada, como consecuencia de los ya mencionados límites difusos del concepto. Por ello se plantean otras clasificaciones: por ejemplo, la que distingue los paraísos fiscales para las personas físicas, y para las personas jurídicas; o la que distingue los paraísos fiscales primarios (destino final de capitales y rendimientos) de secundarios (facilitan el paso o canalización de rentas y capitales hacia los primeros por medio de sociedades pantalla)

La clasificación propuesta por Chavagneux y Palan (2007; pp. 13-14) distingue (a) aquellas pequeñas economías insulares con regímenes fiscales diseñados de manera específica con el objetivo de atraer capital extranjero; (b) países con sistemas fiscales complejos y bien regulados, si bien ciertos aspectos de su legislación los convierten en destinos atractivos para inversores extranjeros (Luxemburgo o Suiza²⁰); y (c) otros países que presentan características propias de los paraísos, si bien puede resultar problemática su calificación como tal (como, por ejemplo, Holanda o Irlanda).

1.2.4. La heterogeneidad en la delimitación del término “paraíso fiscal”

En línea con lo anteriormente expuesto, cabe desarrollar con mayor profundidad la problemática de la heterogeneidad en la delimitación de los paraísos fiscales y la consecuente existencia de diferentes listas.

La OCDE en 2000 elaboró una lista de aquellas jurisdicciones o países que consideró paraísos fiscales, distinguiendo paraísos fiscales “no cooperantes” de “regímenes fiscales preferenciales potencialmente perjudiciales”; al tiempo que el Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información comenzaba a realizar trabajos en materia de transparencia e intercambio de información en materia tributaria. En 2001, la OCDE suprime el criterio de “carencia de actividad económica sustancial”, quedando únicamente como criterio la falta de transparencia e intercambio de información, en lo que podría parecer una pretensión de “limpieza de imagen” de este tipo de jurisdicciones. Así, en 2002, sólo quedaban 7 territorios “no cooperativos” de los 35 iniciales.

²⁰ Suiza ofrece una gran variedad de servicios offshore: seguros y reaseguros, inversiones financieras, fondos de cobertura, administración de fideicomisos estructuras de evasión de impuestos a la renta de sociedades, entre otros. Ver a tal efecto Tax Justice Network (2018, a))

Tras la elaboración del *Modelo de Acuerdo de Intercambio de Información tributaria* de 2002, y un informe de aplicación de las normas relativas a los datos contables de actualización de acuerdo con las reglas fijadas por el Grupo Mixto especial, se ha ido progresando en materia de transparencia, al menos en papel. El informe de progreso de 2009 de la OCDE se componía de tres listas: una blanca (países que habían firmado y aplicaban acuerdos de intercambio de información fiscal con al menos doce países), una gris (lista de jurisdicciones comprometidas con los estándares internacionales de intercambio fiscales pero que aún no los habían aplicado sustancialmente, esto es, países que habían adoptado el compromiso), y una negra (países que no habían contraído compromiso alguno).

Esta lista movilizó a las jurisdicciones, que comenzaron a contraer compromisos de intercambio de información. Finalmente, tras el informe de 14 de enero de 2010, los paraísos fiscales, según los criterios de la OCDE, parecen haber desaparecido, pues no existen jurisdicciones que no acepten estándares internacionales de intercambio de información, sino que en puridad se trata de jurisdicciones en que se encuentran pendientes de implantación²¹. En cierto modo y pese a que sí se han producido mejoras en transparencia e intercambio de información, podría considerarse que se ha ido vaciando el contenido del término paraíso fiscal, o dulcificándose sus límites. De hecho, en palabras de Rosa (2013), *“bastó que los paraísos fiscales se comprometiesen de palabra a realizar intercambios de información fiscal. Aparte de la poca efectividad de unos acuerdos que de por sí fueron rebajados en exigencias, hubo paraísos que firmaron acuerdos con otros paraísos”*.

Otros organismos publican listas al efecto, como la Unión Europea con la *Lista negra paneuropea de jurisdicciones de terceros países no cooperativas en materia fiscal* (5 de diciembre de 2017); el GAFI; o la ONG Tax Justice Network (TJN) con el *Financial Secrecy Index* (que incluyó en 2015 países que no podrían ser nombrados en una lista de la OCDE, como Suiza, el Estado de Delaware en EEUU, o Alemania). Asimismo, la TJN colabora con la revista Forbes. Murphy (2010), colaborador de la misma, estableció en 2010 una lista de los 10 paraísos más interesantes para invertir en función de su opacidad y la facilidad de la movilidad de activos financieros.

²¹ Ver a tal efecto García (2011) y Samplon (2007)

El FMI, por su parte, habla de centros financieros exteriores (*Offshore Financial Centers, OFC*). Los criterios para clasificar una jurisdicción como OFC son la existencia de: (a) instituciones financieras involucradas en negocios con no-residentes en su mayoría; (b) activos financieros y obligaciones externas desproporcionadas con respecto a las necesidades financieras de su economía doméstica; (c) bajos o nulos niveles impositivos; (d) regulación financiera laxa o moderada; y (e) secreto bancario, opacidad y anonimato (Paredes, Rodríguez y De la Cuesta, 2014)

Centro *offshore* no es, en puridad, sinónimo de paraíso fiscal, y sin embargo este término erróneo ha sido empleado comúnmente para definirlos (Gutiérrez De Pablo, 2013), insinuando gestas de deslocalización y añadiendo más confusión a la cuestión terminológica (Chavagneux, Murphy y Palan, 2010). Este tipo de territorios se relacionan con la idea de refugio fiscal en el sentido de que se trata de la ubicación de sociedades en territorios donde no realizan una actividad económica y son controladas por otras personas o entidades (García Pérez, 2011). La diferencia principal es que adoptan un papel activo (frente al principalmente pasivo de los paraísos fiscales), facilitando los flujos financieros especulativos a nivel internacional.

Los distintos criterios empleados e incluso las divergentes referencias terminológicas resultan en una falta de consenso que dificulta una lucha coordinada contra los usos nocivos de estos territorios. De hecho, la CCFD *Terre solidaire* (2011) ha realizado un análisis con respecto a los diferentes listados y el impacto de las medidas sobre las conductas ilícitas, que permite concluir que hay tantas listas como organismos, instituciones o países, pues se utilizan diferentes criterios para su determinación.

Por ejemplo, hay sistemas que se basan en la tributación efectiva o nominal del país de origen: Alemania considera países de baja tributación a los que emplean un tipo inferior al 30%; Gran Bretaña cuando es inferior en un 50% a la tributación que correspondería en su país; y Francia hace referencia a una carga fiscal de al menos un tercio menos que el que correspondería en su país (art. 238 A del Código General de Impuestos francés). Otros emplean referencias genéricas y conceptos jurídicos indeterminados, como Bélgica (hace referencia a que se trate de un “país fiscalmente privilegiado”)

España, por su parte, mantiene una relación o listado reglamentario. Sin establecer explícitamente los criterios seguidos, y sin motivar la inclusión de cada país o territorio,

se toma esta incorporación como elemento determinante para su consideración como paraíso fiscal, sin caber calificación tácita o implícita y sin perjuicio de ulteriores modificaciones o actualizaciones. Los criterios que recoge son, básicamente, la escasa carga fiscal y la falta de intercambio de información efectivo.

El Informe DGT 23 de diciembre de 2014, prevé que se mantiene vigente (pese a la modificación de la Ley 36/2006 establecida por la Ley 26/2014, y en tanto no se apruebe una nueva relación), la lista actual de territorios contenida en el RD 1080/1191 y actualizada conforme a los criterios introducidos por el RD 116/2003. La misma incorpora, en la actualidad²²: Islas Marianas, Mauricio, Montserrat, República de Naurú, Islas Salomón, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Islas Turks y caicos, República de Vanuatu, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de EEUU, Reino Hachemita de Jordania, República Libanesa, República de Liberia, Principado de Liechtenstein, Macao, Principado de Mónaco y República de Seychelles.

Los anteriores territorios tienen, pues, la consideración de paraísos fiscales según la legislación española. La DA 1 de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, permite diferenciarlos de los territorios de nula tributación, que a diferencia de los paraísos no lesionan el deber de intercambio de información. Pese a su diferente naturaleza, en determinadas ocasiones se les da un tratamiento similar (por ejemplo, arts. 8, 23.1.c) y 100.14 LIS).

En cuanto a la posible actualización de la lista (inclusión y exclusión), la DA 1.2 de la Ley 36/2006 establece tres posibles situaciones, sin determinar explícitamente un criterio prevalente:

(a) “La existencia con dicho país o territorio de un convenio para evitar la doble imposición internacional con cláusula de intercambio de información, un acuerdo de intercambio de información en materia tributaria o el Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de la OCDE y del Consejo de Europa enmendado por el Protocolo 2010, que resulte de aplicación”.

En 2010, el Convenio de Asistencia²³ se ha adecuado a los estándares internacionales de transparencia e intercambio de información acordados por la OCDE, y se ha abierto la firma y aceptación a países que no pertenezcan al Consejo

²² Fuente: <https://bit.ly/2MftvLo> [consultado 9 noviembre 2017]

²³ Texto consolidado del Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en materia Fiscal; Estrasburgo, 25 de enero de 1988. Recuperado de <https://bit.ly/2sJVBXn>

de Europa o la OCDE²⁴. La suscripción al Protocolo conlleva que no quepa denegar la información solicitada en base al secreto bancario o al interés nacional.

(b) “Que no exista un efectivo intercambio de información tributaria²⁵ en los términos previstos por el apartado 4 de esta disposición adicional”

Hace referencia a países o territorios que no tengan la consideración de paraísos fiscales, y aunque hayan suscrito un Tratado Internacional, pretendiendo garantizar su eficacia práctica mediante una cuestionable remisión reglamentaria.

(c) “Los resultados de las evaluaciones inter pares realizadas por el Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales²⁶”

Podría plantearse la preeminencia de estas evaluaciones, de eficacia automática, sobre el listado reglamentario, por contar con rango legal al figurar directamente en la Disposición Adicional, al tiempo que *“la referencia al listado reglamentario no otorga rango de ley a las designaciones que efectúa”* (Sánchez, 2015)

En aplicación de estos criterios, se han producido exclusiones de la lista (que no tiene carácter automático, sino que ha de realizarse de manera expresa) Las últimas han sido Luxemburgo, Panamá, Singapur, San Marino, Trinidad y Tobago y el Sulfanato de Omán. Asimismo, existen acuerdos rubricados que todavía no han entrado en vigor²⁷.

1.3. El empleo de paraísos fiscales. Vías de acceso: estrategias e instrumentos empleados.

1.3.1. El empleo de paraísos fiscales.

La estructura de una inversión en el extranjero dependerá de múltiples factores. Empresarialmente, por ejemplo, dependerá de factores comerciales, organizativos, financieros o de hecho (Briones, 1993). A tal efecto, el ahorro fiscal sólo constituye una de las numerosas funciones que cumplen los *tax haven*.

Es necesario realizar un apunte previo a esta exposición: la utilización de los paraísos fiscales no presupone la realización de una actividad ilegítima. Ello no es óbice para obviar que la falta de información puede contribuir a la evasión de los controles del país

²⁴ Instrumento de Ratificación del Protocolo de Enmienda al Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal; París, 27 de mayo de 2010

²⁵ Se desarrolla en la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 1804/2008, de 3 de noviembre, que recoge las limitaciones en el intercambio de información tributaria.

²⁶ Ver a tal efecto el estudio realizado por Musilek (2014)

²⁷ Concretamente: Bermuda, Islas Caimán, Islas Cook, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Isla de Man y Guernese, Gibraltar, Macao y Mónaco.

de origen respecto a los movimientos financieros, a la ocultación del origen delictivo de los bienes (contrabando, droga, tráfico de armas, corrupción política o empresarial, entre otras) o a la no tributación por la riqueza. De hecho, como se puso de manifiesto en el *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo*, el problema de los paraísos fiscales suele surgir cuando se plantea el tema de la evasión y el llamado “*tax shelter*” (búsqueda de un refugio para el patrimonio), permaneciendo en la sombra “*el problema del dinero perteneciente a la delincuencia organizada o destinado a la financiación del terrorismo*”²⁸. Asimismo, proporcionan múltiples usos relativos a operaciones contables, financieras o administrativas o facilidades para la búsqueda de legislaciones laxas en materia laboral y ambiental.

Los “*tax haven*” han sido tradicionalmente conocidos por ser instrumentos para la canalización de rentas a través de sociedades conductoras firmantes de un CDI hacia sociedades bases en paraísos fiscales, con el fin de concurrir en el mercado en una situación ventajosa al haber sufrido una carga fiscal inferior a sus competidoras (y alterando, por ende, el principio de libre competencia)

Sin embargo, el empleo de paraísos fiscales, en la actualidad podría considerarse que no forma parte relevante de la planificación fiscal de las multinacionales por diversas razones, entre las cuales podrían destacar la imagen o las medidas antiparaíso adoptadas, que se estudiarán con profundidad en el epígrafe 2. Sí puede encontrarse con mayor frecuencia, preocupando a organismos internacionales por el volumen de capital en juego, la canalización de inversiones a través de “*entidades de propósito especial*” (EVS) por parte de estas multinacionales; por ejemplo, sociedades pantalla para facilitar la financiación de una inversión o manejar el riesgo de tipo de cambio.

1.3.2. Las vías de acceso: estrategias e instrumentos empleados.

El siguiente punto a abordar es la forma de utilización de los paraísos fiscales. Resulta inevitable mencionar las posibilidades de evasión o elusión que ofrecen las características de los paraísos fiscales a la hora de enumerar sus elementos definidores, por lo que lo que se expondrá en este apartado ha de tenerse en cuenta mencionando las características mencionadas anteriormente (a modo de ejemplo, puede mencionarse

²⁸ Dictamen COM (2009) 201 final del Comité Económico y Social Europeo de 17.12.2009. Fomento de la Buena Gobernanza en el Ámbito Fiscal.

la práctica habitual de apertura de cuentas bancarias en paraísos a nombre de sociedades, para proteger la identidad de los beneficiarios últimos, que podrán así eludir el pago de impuestos, ocultando el verdadero titular del patrimonio)

La forma inmediata de aprovechamiento es la **fijación de la residencia fiscal en un paraíso** (desplazamiento de domicilio). Se aprovechan así los principios de la eficacia y extensión de la ley en el espacio²⁹ y los criterios para determinar la extensión normativa (nacionalidad y territorialidad³⁰). El sistema de imposición directa establece dos tipos de obligaciones en función de la determinación de residencia: la obligación personal y real de contribuir. En virtud de la primera se grava la renta mundial del considerado residente con base a la legislación del tributo, con independencia del lugar de generación. En virtud de la segunda, el considerado no residente estará sujeto a obligaciones fiscales con respecto a la renta generada dentro del territorio (Pérez de Ayala, 1998).

Ésta es precisamente la fundamentación teórica de la deslocalización de domicilio fiscal: el cambio de residencia a efectos fiscales de un contribuyente (persona física o jurídica) considerado residente fiscal en determinado territorio (bajo régimen de obligación personal), a un paraíso fiscal, para pasar al régimen de obligación real en el territorio de origen y personal en el territorio de menor tributación.

En cuanto a la realización de esta práctica por parte de personas jurídicas, cabe decir que los criterios establecidos en diferentes jurisdicciones o incluso Convenios de Doble Imposición (CDIs), son heterogéneos en lo referente al establecimiento de la residencia para determinar la obligación personal de contribuir (en el IS, por ejemplo, se recoge en el art. 8.3 LIS), por lo que no existe manera directa o sencilla de deslocalizar la sede, y suelen recurrir a la constitución de nuevas empresas (como se verá posteriormente)

Las personas físicas (los casos con más repercusión mediática son los de empresarios o deportistas) pretenden buscar territorios con baja o nula imposición sobre renta, patrimonio o sucesiones; o sistemas basados en el principio de territorialidad. Su intención suele ser que queden gravadas las rentas producidas de manera interna y no las provenientes del exterior.

²⁹ La importancia de esta distinción ha sido resaltada por Berliri (1971)

³⁰ Se trata de un aspecto básico de los fundamentos del derecho, definido entre otros por Sainz de Bujanda (1979) En España es de aplicación el segundo criterio (art. 21 LGT), si bien puede variar si así lo establece la ley (por ejemplo, el art. 9.3 LIRPF)

Los Estados, visto lo que precede, tratan de normativizar medidas con el objeto de prevenir o desincentivar estos cambios de residencia por razones elusivas o evasivas. De hecho, la regulación de la extensión de la sujeción tributaria puede considerarse una de las muchas medidas anti-fraude.

Además del cambio de domicilio fiscal, resulta menester mencionar otras estrategias más complejas y menos conocidas, fruto de la intensa sofisticación de los esquemas de planificación fiscal agresiva. Se trata de modos de elusión que, en muchos casos, se ven favorecidos por la existencia de paraísos fiscales.

Por ejemplo y en línea con lo anterior, la **refundación de la compañía**. Consiste en la creación de una filial en un territorio considerado paraíso fiscal, invirtiendo posteriormente la relación de propiedad. Como resultado, la empresa inicial se convierte en filial de la que se ha constituido en el paraíso fiscal. El caso *Tyco Internacional Ltd.* ilustra con claridad este supuesto, pues la compañía se desplazó de este modo a las Islas Bermudas (Hernández, 2005, p. 136)

También resulta habitual la **manipulación de precios entre partes dependientes**. Se trata de operaciones en que se produce la venta de productos fabricados, compra de materias primas o cargo de gastos por servicios a entidades vinculadas por un precio superior en la compra o inferior en la venta al de mercado, según convenga, con el fin de que el beneficio se grave en el territorio de menor tributación. La habitualidad de estas prácticas ha provocado el establecimiento de un régimen de vigilancia de las operaciones entre partes no independientes, por medio de la regulación de los llamados “precios de transferencia” (*transfer pricing*), tratando de evitar la erosión de bases imponibles y la transferencia de beneficios (*base erosion and profit shifting*, BEPS)

No obstante, estas manipulaciones de los precios a conveniencia no sólo se realizan entre partes vinculadas, sino que pueden ser empleados por partes no vinculadas para alcanzar una menor contribución tributaria y extraer el dinero desde países en desarrollo. Pueden facturar servicios no realizados o a precios superiores a los de mercado. Un estudio de Raymond Baker estima que un 50% del comercio internacional con países latinoamericanos sufre manipulación de precios en un promedio del 10% (Fuest y Riedel, 2010; p. 5).

Las nuevas modificaciones legislativas y medidas a nivel nacional e internacional han tratado asimismo la **deducibilidad (o no) de los gastos financieros** para evitar determinadas conductas.

Concretamente, adquiere especial relevancia en este ámbito la denominada *infracapitalización (thin capitalization)*. Se basa en el principio de disminución de la base imponible mediante la concesión de préstamos entre entidades vinculadas, con los gastos financieros generados por el pago de intereses (a tal efecto pueden servir los denominados *back-to-back loans*³¹) En concreto, consistiría en este caso en la creación de empresas en países de tributación normal, pero con un capital mínimo que resultaría insuficiente para iniciar sus actividades; y el establecimiento paralelo de filiales o sucursales del mismo grupo empresarial en paraísos fiscales que la financien vía préstamo (préstamos intragrupo). Así, se estarían transfiriendo recursos de la sociedad infracapitalizada (que podrá además deducirse los gastos financieros del pago de intereses, reduciendo la base imponible del Impuesto sobre la Renta); a las filiales o sucursales (que no tributarían sobre los intereses por encontrarse en un territorio de nula tributación). Se produce por tanto una fuga de capitales hacia la empresa ubicada en la jurisdicción de baja o nula tributación sin pagar ningún tipo de gravamen (Bustos, 2014). De esta manera, constituye una forma camuflada de capitalización, generando intereses superiores a las condiciones normales de mercado (Oxfam, 2015).

Estas medidas pretenden evitar también conductas como la reestructuración del accionariado por medio de adquisiciones de participaciones en vinculadas con cargo a préstamos de entidades del grupo, que por una parte generarían gastos financieros, y por otro tendrían como destino países con un trato fiscal favorable para estos rendimientos³².

Otro método comúnmente empleado sería la recalificación de rentas. Por ejemplo, reconversión de rendimientos en ganancias de capital, a un tipo inferior de gravamen; o emplear los rendimientos en su país de origen vía préstamos o inversiones. Por ello surge la tendencia de igualar el tipo de gravamen sobre rentas de capital al de ganancias de capital, o incluso la eliminación del impuesto sobre el patrimonio. El problema es que

³¹ Por ejemplo, se depositaría una cantidad en un paraíso fiscal, pidiendo a un país con tipos elevados un préstamo a una sucursal del mismo banco con garantía por medio de una carta de conformidad, retornándose el beneficio al paraíso fiscal como gasto financiero, con una asumible comisión de la entidad.

³² Incluso en Europa puede mencionarse la existencia de la exención en la fuente de la tributación de rendimientos financieros generados por una entidad residente en otro país europeo.

recaerá mayor esfuerzo fiscal sobre los perceptores de rendimientos empresariales o del trabajo, ahondando diferencias sociales.

Para hacer frente a estas prácticas, se han adoptado múltiples medidas anti-subcapitalización que han sido superadas por el modelo más actual de limitación a la deducibilidad de gastos financieros. En concreto, cabe mencionar la Acción 4 del Plan de Acción BEPS (OCDE, 2013). El enfoque recomendado se fundamenta en una norma de ratio fijo que limita las deducciones netas de una entidad, en concepto de intereses y otros pagos económicamente equivalentes, a un porcentaje determinado de sus beneficios antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones (EBITDA)

Otra práctica común que ha provocado la adopción de sendas medidas ha sido la denominada **doble rebaja** (*double-dipping*). Mediante esta técnica se pretende duplicar los beneficios, aprovechando disparidades tecnológicas legales que deriven en normas tributarias que prevén condiciones favorables tanto en el país de fuente de la base tributaria como en el de residencia. De esta manera, se benefician de una sola deducción aplicable, dos sujetos independientes. Un ejemplo podría constituirlo la utilización de la depreciación en contratos de leasing, cuando según la legislación del país de la fuente se le considera leasing financiero y según la legislación del país de residencia, leasing operativo. Así, los dos sujetos de la operación podrán aplicar independientemente la deducción por depreciación de activos, generando por ende distorsiones de los flujos de capitales y de la concurrencia en el mercado interior.

Cabe mencionar en este sentido los instrumentos financieros híbridos, que presentan características de instrumentos financieros de deuda y de instrumentos financieros de capital o patrimonio simultáneamente (*debt and equity instruments*)³³. Concretamente, incluyen préstamos participativos y acciones con derecho a dividendo privilegiado.

La Comisión Europea, en su propuesta de modificación de la Directiva 2011/96³⁴, tomando como base el Plan BEPS de la OCDE y el Plan de acción para reforzar la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal, de 6 de diciembre de 2012³⁵, pretende la prohibición de instrumentos financieros híbridos que por medio de estrategias de planificación fiscal transfronteriza derivan en una doble no imposición.

³³ Se aconseja ver al efecto el Informe final de la OCDE, *Hybrid Mismatch Arrangements. Tax policy and compliance issues*, de marzo de 2012. Recuperado de <https://bit.ly/2sTNVku> [consultado a 18 de mayo de 2018]

³⁴ Propuesta de 25 de noviembre de 2012, COM (2013) 814 final; de modificación de la Directiva 2011/96 del Consejo, de 30 de noviembre de 2011.

³⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo, COM (2012) 722 final.

La problemática que se suscita en este caso particular³⁶, es que los pagos que se realicen a título de un préstamo híbrido transfronterizo, por yuxtaposición de distintos ordenamientos jurídicos, pueden considerarse gasto fiscalmente deducible en un Estado Miembro y distribución de beneficios en otro (exenta en virtud de lo dispuesto en la Directiva 2011/96). Se genera así una doble no imposición de los dividendos. Finalmente, en la Directiva 2014/86 en su art. 4, establece la obligación de gravar estos beneficios en cuanto hubieran sido deducibles por la filial.

Por su parte, la nueva LIS ha establecido la no deducción fiscal de las figuras híbridas en su artículo 15, en sus apartados a) y j). El precepto tiene un mayor alcance siendo aplicable a todos los tipos de sociedades, aunque no formen parte de un grupo (como señalaba la línea de la Directiva Matriz-Filial)

No obstante, en ocasiones los operadores económicos se ven beneficiados por las propias legislaciones de los Estados. Un ejemplo lo constituye la posibilidad de lograr el **diferimiento del pago del impuesto** (*deferred tax payment*) Consiste en el aprovechamiento del diferimiento del pago del impuesto permitido por determinadas legislaciones cuando se reinvierte en operaciones extranjeras.

Por esta permisividad de la norma, grandes corporaciones, como las petroleras o energéticas, aprovechan para diferir el pago del impuesto, por ejemplo, en países como México, que sostiene un Régimen de Consolidación de Resultados Fiscales. También podría mencionarse Estados Unidos, pues somete a tributación los ingresos mundiales de sus empresas residentes, permitiendo sin embargo el diferimiento del pago del impuesto sobre la renta respecto de operaciones transnacionales que sean reinvertidas en operaciones extranjeras.

El mismo resultado puede buscarse mediante el empleo de filiales y establecimientos permanentes de entidades extranjeras para la erosión de la base imponible, por medio de la mera tenencia de activos y diferimiento del pago de impuestos o generación de gastos deducibles.

Otra vía empleada por las compañías, especialmente las multinacionales, es la **deslocalización de intangibles** o “aparcamiento de la propiedad intelectual”. Mediante

³⁶ Working Paper n° 61 – 2015, *Study on Structures of Aggressive Tax Planning and Indicators*, Final Report, 2.2.2 Structure 2 - Hybrid loan ATP structure, pp. 29-34

esta técnica, se reubica la propiedad intelectual en entidades situadas en territorios distintos a donde se genera el beneficio, para licenciar cánones y trasladar el beneficio a paraísos fiscales o territorios que den un trato favorable a este tipo de instituciones. Así, los ingresos obtenidos por cesiones de uso de la propiedad intelectual no pagarán impuesto, o lo harán de forma nominal, en lugar de formar parte de la renta de fuente mundial del sujeto residente en un país de tributación normal. Al mismo tiempo, se inflarían los costos y gastos en el país de mayor tributación, en ocasiones de manera exorbitante, reduciendo así la utilidad gravable.

Sin embargo, este fenómeno puede darse incluso en el caso de existir Convenio. Un ejemplo lo constituiría la integración de patentes y marcas, pagando cánones a países que, pese a contar con los mencionados CDIs, establecen regímenes privilegiados para ciertas rentas, como Irlanda para las relacionadas con las artes creativas.

Resulta imprescindible mencionar, a la hora de analizar las vías de acceso a las ventajas proporcionadas por los territorios de nula tributación y paraísos fiscales en particular, el papel que juegan las denominadas **sociedades base y sociedades instrumentales**.

Se trata de la acumulación de rentas con el objeto de diferir el gravamen, evitando la progresividad del impuesto. Consiste en la constitución de sociedades en territorios de baja tributación para acumular patrimonios y rentas de Estados con carga fiscal normal: hasta que no se distribuyan como dividendos al contribuyente (o se recalifiquen los beneficios obtenidos, reinvirtiéndolos), no se devenga el impuesto en el país de residencia, y la imposición fiscal no se habrá producido (Gutiérrez, 1995), partiendo del presupuesto de que el paraíso no grave los ingresos obtenidos. Las rentas o patrimonio proceden del territorio de origen, donde están domiciliadas las personas físicas o jurídicas que controlan la sociedad base. Pueden dedicarse a:

- a) Administración de patrimonios, transfiriendo la titularidad jurídica de activos, y no la propiedad real y efectiva. A modo de ejemplo, cabe mencionar el caso de sociedades inscritas en Gibraltar que son titulares de inmuebles en España.
- b) Tenencia de acciones (*holding*), convirtiéndose en un centro de negocios teórico de la sociedad matriz. Su deslocalización puede contribuir a aumentar beneficios después de impuestos, reducir la tributación de las ganancias de capital futuras o evitar problemas de control o riesgo de cambios (Albi, 1993; p. 16); pero también pueden servir al fin de ubicar rentas en territorios de nula tributación

(inversión de fondos, financiación de otras empresas del grupo o cobro de rentas de intereses de préstamos, royalties o licencias) y gastos en los de alta (Badenes y otros, 1994; p. 306)

- c) Sociedades de servicios, que acumulan beneficios por su prestación: *rent-a-star* (un artista establece una sociedad en un paraíso fiscal a la que atribuye los ingresos de los eventos, y se constituye como su empleado sujeto a un salario); re-facturación entre empresas; o servicios profesionales (consultoría o asesoría) (Gutiérrez, 1995; p. 461)
- d) Otros: Banca off-shore, seguros y reaseguros, fideicomisos o fondos de inversión³⁷.

Diversas medidas anti-fraude han reducido el atractivo de las sociedades base, derivando en la utilización de las llamadas sociedades instrumentales o conductoras (*conduit companies*), que permiten la obtención indirecta de las ventajas y beneficios de los paraísos fiscales, eludiendo los impuestos en el país en que se obtienen las rentas. Éstas se constituyen en un país que tenga suscrito un CDI con el país de origen de las rentas, y actúan como intermediarias para remitir las mismas al beneficiario-accionista residente en un país con el que el Estado fuente no tenga Convenio. En palabras de Fernández (1990, p. 2), citado por Salto van der Laet (2000), *“para que la operación sea rentable, se precisa que el país donde se localice la sociedad no grave las rentas percibidas; lo que se consigue no sólo domiciliándola en un paraíso fiscal, sino también en un país que exonere, bien por Ley nacional, bien por Convenio, determinadas rentas de fuente extranjera”*

Esta situación, como puede deducirse, constituye un uso abusivo de los CDI, denominado *treaty shopping*: uso de un CDI por un sujeto de derecho que carece de legitimidad para hacerlo, por medio de la creación de una sociedad en un Estado contratante del mismo para aprovechar sus ventajas. Vemos por tanto que los CDIs tienen la finalidad de evitar que la renta obtenida sea sometida de manera simultánea a un impuesto idéntico o análogo en dos o más Estados, pero que ello no obsta para que puedan ser utilizados como vía de acceso hacia los paraísos.

Una fórmula comúnmente utilizada consiste por tanto en el empleo de empresas pantalla para canalizar rentas hacia refugios fiscales por medio de la utilización de CDIs. Se trata

³⁷ Para más información, ver Badenes y otros (1994, pp. 306-311)

de una triangulación de operaciones como la que sigue: un país A que tiene firmado un CDI con B, al tiempo que éste ha firmado un acuerdo o menores tasas de retención con C, paraíso fiscal. Podría utilizarse a B para triangular el dinero de una transacción entre A y C, esquivando de ese modo la mayor retención o cobro de impuestos que corresponderían a la transacción, al ser considerado C paraíso fiscal por A.

Otro ejemplo lo constituiría la elusión de retenciones por no residentes (*withholding tax*), o del impuesto análogo por los rendimientos obtenidos en un país (como la disminución de la tributación sobre dividendos, intereses, cánones o ganancias de capital). No se trata en este caso de paraísos fiscales, sino de países que tienen firmados CDIs.

En este caso, la estrategia puede consistir en la creación de sociedades en países o territorios que prevén beneficios fiscales para no residentes en determinadas operaciones como la tenencia de acciones, o canalización de rendimientos para que no estén sujetos a tributación. Se emplea habitualmente un esquema triangular: una sociedad en un paraíso fiscal sería poseedora de la propiedad intelectual y licenciaría a una entidad constituida en un país intermedio. Para evitar este tipo de prácticas las legislaciones fiscales han adoptado medidas *anti treaty-shopping*, como la tributación por la renta mundial de los contribuyentes obligados por obligación personal, o la incorporación del régimen de transparencia fiscal.

Los paraísos fiscales, al contrario que los territorios de nula tributación, garantizan la opacidad informativa, y facilitan el **blanqueo de capitales**. Existen prácticas que pretenden la puesta en circulación legal de capitales, ya se trate de dinero negro en sentido estricto (no declarado a la Hacienda Pública), o en sentido amplio, también llamado dinero sucio (no declarado al fisco, procedente de actividades ilícitas como la inmigración ilegal, el narcotráfico, la prostitución, la financiación del terrorismo o más concretamente el tráfico de armas). Es en este segundo caso en que cabe hablar de lavado de dinero o blanqueo. Los paraísos fiscales, en este contexto, se tornan instrumentos que facilitan la canalización e introducción de este capital en el circuito legal, por medio de tres fases: colocación, ensombrecimiento o pantalla e integración. Concretamente, la práctica más habitual consiste en la creación de una tupida red de cuentas y sociedades en paraísos fiscales que dificulta sobremanera el seguimiento de los capitales.

Por último, cabe mencionar que los paraísos fiscales también suelen emplearse con el objeto de establecer navieras con lo que se da en llamar pabellones de conveniencia. Los motivos pueden ser no sólo fiscales, sino también laborales o mercantiles.

La digitalización de la economía lleva a que surjan otras utilidades, enfocadas a aprovechar la opacidad en el ejercicio de actividades diversas, como los juegos de azar, descargas de productos en soporte digital o servicios on-line.

2. Medidas antielusión

La fuga de recursos hacia paraísos fiscales, facilitada por la globalización y digitalización de la economía, para el desarrollo de políticas no sólo de planificación, sino también de evasión y elusión fiscal, derivan en la necesidad de la adopción de iniciativas para combatir este tipo de comportamientos, tomando en consideración la importancia del componente internacional del problema (Ordóñez, 2017)

2.1. En el ordenamiento jurídico español

Como ya se ha mencionado anteriormente, España sigue el criterio del listado reglamentario de países o territorios considerados paraísos fiscales, al establecerlos en el RD 1080/1991, modificado (y flexibilizado) a través del RD 116/2003, de 31 de enero. El objeto de esta determinación es delimitar el fenómeno para la aplicación de las medidas antielusión o medidas antiparaíso que ahora se expondrán, y que en el ordenamiento jurídico español se encuentran en la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto de Sociedades (LIS); la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (LIRPF); o el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes (LIRNR)³⁸.

³⁸ En el presente trabajo no será objeto de desarrollo lo establecido en otras disposiciones, como por ejemplo la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, si bien se aconseja al respecto la lectura del artículo de Camarero (2010) acerca del conocido "*fraude carrusel*" descubierto por la Agencia Tributaria en 2016.

Las normas anti-paraíso pueden clasificarse, de acuerdo con su finalidad, en (Samplon, 2007; pp. 205 y ss.):

1. **Medidas protectoras de bases imponibles nacionales**: Pretenden evitar la concesión de beneficios fiscales a operaciones cuyo objeto es lograr una tributación inferior, realizando la presunción *iuris tantum* de que la mediación de entidades residentes en países o territorios calificados como paraísos fiscales, supone que soportan una tributación baja o nula (la opacidad de estos territorios evita su comprobación). Por ejemplo, la no deducibilidad de determinados gastos, o reglas especiales de valoración. A modo de ejemplo, pueden mencionarse las medidas que limitan la deducibilidad de gastos financieros (que han superado las anteriores normas anti-subcapitalización)
2. **Exclusión de beneficios fiscales**: por ejemplo, inaplicabilidad de exenciones para evitar la doble imposición, no admisibilidad de determinadas deducciones³⁹ o exclusión de regímenes especiales.
3. **Obligaciones tributarias específicas**, especialmente de información acerca de la tenencia de valores o bienes en paraísos fiscales.
4. **Otras medidas**: Destacan las referidas a la transparencia fiscal internacional, residencia, o las controvertidas amnistías fiscales⁴⁰. Con respecto a estas últimas, son procesos que pretenden favorecer la regularización voluntaria por parte de los obligados tributarios de sus obligaciones. Sin embargo, esta medida es a menudo cuestionada por su presunta injusticia y socavación de la conciencia fiscal, por considerarse que la pérdida es superior a la recaudación lograda, y por considerar que socava la legitimidad del Estado (De la Torre, 2014; p. 315, continuador del pensamiento de Menéndez 1978; p. 315)

Así, podemos encontrar una serie de medidas antielusión en la LIS y su Reglamento, afectadas por el art. 1.1 y la DA 1.2 de la Ley 36/2006. Entre otras, se establece la presunción de residencia (art. 8 LIS)⁴¹, la regla de valoración al valor normal de mercado (art. 19.2 LIS), la obligación de documentación específica (art. 21 Ter del RIS)⁴², o la prohibición de beneficios previstos para la corrección de la doble imposición, como exenciones (dividendos y participaciones en beneficios de entidades no residentes del art. 21.1 y plusvalías del 21.2 LIS o rentas obtenidas en el extranjero mediante

³⁹ Ver STSJ Madrid, 2-2-2006, nº 114/2006, rec. 2053/2002; y STS 19-1-2011, rec 1024/2006.

⁴⁰ Ver a tal efecto el estudio realizado por Calvo (2012, p. 6)

⁴¹ Resulta de interés al respecto el estudio realizado al efecto por Vaquer (2010)

⁴² Para un análisis en profundidad de las obligaciones de documentación, se recomienda la lectura de Calderón (2011)

establecimiento permanente ubicado en paraíso fiscal del art. 22 LIS), o determinadas reducciones (art. 23 LIS) y deducciones (art. 14 LIS)

También existen medidas antiparaíso en LIRNR. Pueden destacarse por su relevancia las referidas a los responsables tributarios (art. 9.3 LIRNR), la prohibición de exenciones (art. 14.2 respecto de las exenciones del art. 14.1, letras c), i), h) y j) LIRNR), o el establecimiento de imposiciones complementarias (art. 19.3.a LIRNR) y gravámenes especiales (art. 40 LIRNR)

Por último, la LIRPF también incluye medidas antiparaíso. Podemos mencionar la presunción de residencia del art. 9 LIRPF (que fija la dificultad de la prueba de residencia y establece una presunción de permanencia durante cuatro años cuando se acredite la nueva residencia fiscal en un paraíso); los límites a la deducción (art. 91.10, 92.4.2º LIRPF) e inaplicación de exenciones (art. 7, letra p, párrafo 2º LIRPF, por trabajos realizados en paraísos fiscales), la imputación de rentas por cesión de derechos de imagen (art. 92, con que se pretende evitar, con mayor o menor éxito, la evasión de impuestos por parte de artistas o famosos, como la previsión del art. 93.1, letra b, párrafo 1º), u obligaciones de información específicas sobre operaciones realizadas con paraísos fiscales (DA 13.2 LIRPF)

Para concluir este apartado, es necesario decir que hay voces que consideran que se trata de un “estatuto especialmente ominoso” en cuanto a la penalización observada por estos artículos (Carmona, 2003).

2.2. En el ámbito internacional.

De todas formas, la eficacia de las medidas depende, como se mencionaba ya en la contextualización realizada al comienzo del escrito, de la reacción y cooperación internacional. De no contar con ella, el secreto bancario y la falta de cooperación en materia tributaria frustraría la identificación de los responsables y derivaría en la impunidad absoluta por la comisión de estas conductas. Es por ello que se han previsto asimismo medidas a nivel supranacional.

La eliminación de las barreras a la libre circulación en el seno de la Unión Europea por medio de la armonización fiscal se ha visto obstaculizada por la reticencia de los Estados miembros a renunciar a su soberanía en lo referente a fiscalidad directa (Calderón y

Martín, 2006), por lo que la tendencia actual se dirige hacia la armonización directa por medio de Directivas, complementada con la armonización negativa o indirecta a través de la jurisprudencia del TJUE (*“motor de la integración europea”* según De Juan Casadevall, s.f.), el denominado *soft law* (actos o instrumentos jurídicos sin carácter obligatorio, pero incardinados, de una forma u otra, en el sistema de fuentes, según Sarmiento, 2006), el control de Ayudas de Estado en materia fiscal y la coordinación e integración de políticas fiscales.

La Comisión Europea presentó al Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la UE (ECOFIN), en 1977 y en base a los trabajos del Grupo MONTI, un conjunto de medidas a adoptar con el objeto de combatir la creciente competencia fiscal perniciosa o perjudicial (Serrano y García-Villanova, 2008; p. 334). Entre ellas figuraban el Código de Conducta sobre la fiscalidad de las empresas⁴³ (sin fuerza jurídicamente vinculante), medidas para evitar las distorsiones en la fiscalidad de las rentas de capital (lo que sería el origen de la Directiva del Ahorro⁴⁴), y medidas para suprimir la retención fiscal en pagos transfronterizos de intereses y cánones entre empresas⁴⁵.

En el seno de la OCDE, se han planteado diversas iniciativas, por medio del Foro de Administraciones Tributarias o el Foro Global. Así, pueden mencionarse:

- 1) La elaboración de *“listas negras”*, ya mencionadas anteriormente, que enlistan los países y territorios considerados como paraísos fiscales.
- 2) La firma de acuerdos bilaterales entre Administraciones Tributarias para el intercambio de información tributaria.
- 3) La iniciativa BEPS en 2013, que se puede dividir en tres etapas:
 - a. El Reporte BEPS (*Addressing BEPS*) (febrero 2013): elaboración de un diagnóstico general del problema.
 - b. El Plan de Acción (julio 2013): muestra el cambio de paradigma de la fiscalidad internacional de la OCDE.
 - c. Los Informes Finales (diciembre 2015): Fija los estándares internacionales, propuestas de reforma normativa y recomendaciones.

⁴³ Resolución del Consejo de la Unión Europea, de 1 de diciembre de 1997, relativa a un Código de conducta sobre la fiscalidad de las empresas. DOCE de 6 de enero de 1998.

En él se definían los caracteres principales de las medidas fiscales potencialmente perjudiciales, y en base a tal definición, se identificaron 66 medidas perjudiciales en el Informe Primarolo de 1999 (SN 4901/99), entre los que destacó el régimen irlandés de compañías no residentes vigente en el momento, previo a la Finance Act 1999.

⁴⁴ Directiva 2003/48/CE del Consejo, de 3 de junio de 2003, en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses.

⁴⁵ Esta medida dio pie a la Directiva 2003/49/CE del Consejo, de 3 de junio de 2003, que establecería un régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros.

Las dos primeras han resultado notablemente ineficientes en cuanto a la resolución de los problemas citados, al tiempo que la iniciativa BEPS (encargada por el G20) se configura como un plan más amplio, multilateral⁴⁶ y multidimensional (Ordóñez, 2017), especialmente al impulsar el intercambio automático, masivo y telemático de información fiscal de los contribuyentes (tanto rentas como patrimonios), superando el ineficiente sistema anterior, que sometía el intercambio a una necesaria demanda previa de información por parte de la Administración Tributaria requirente (Carbajo, 2015; Oxfam, 2015). Este sistema permitiría estimar con exactitud las pérdidas (en términos de ingresos tributarios) que suponen para los países (especialmente aquéllos en desarrollo) la fuga de capitales hacia paraísos fiscales.

El Plan BEPS iba dirigido a la lucha contra la erosión de bases y traslado de beneficios por medio de un mayor alineamiento entre localización de actividades económicas (y su consecuente creación de valor) y los beneficios gravables. Su fin último sería lograr la sostenibilidad del marco jurídico internacional actual en lo referente a la eliminación de la doble imposición y al gravamen de actividades transfronterizas.

Sus reformas, que representan la renovación sustancial de los estándares fiscales internacionales, inciden asimismo sobre la mejoría en la resolución de conflictos para la reducción de los riesgos de doble imposición, potenciación del intercambio de información entre administraciones tributarias, así como el establecimiento de medidas de control y apoyo de la implementación de las medidas.

Un vacío de este Plan y que conviene poner de manifiesto era la inexistencia de disposiciones o medidas relativas al intercambio automático de *tax rulings*⁴⁷ y acuerdos previos sobre precios de transferencia (*advance pricing agreements, APAs*)⁴⁸ transfronterizos. La Comisión consideró posteriormente que, pese a esta laguna, la promoción a nivel global de estas medidas era necesaria. Por medio de la Plataforma de Buena Gobernanza Tributaria⁴⁹, se pretende implementar un mecanismo de transparencia e intercambio de información coordinado frente a paraísos fiscales.

⁴⁶ Cabe destacar que los países del G20 interesados que no fuesen miembros de la OCDE podrían participar como asociados, en condiciones de igualdad.

⁴⁷ Se trata de resoluciones, emitidas por las Administraciones Tributarias de los Estados acordando algún aspecto del régimen fiscal que resultaría de aplicación a determinado sujeto pasivo.

⁴⁸ Método para establecer, mediante acuerdo entre la Administración Tributaria y los contribuyentes, los precios de mercado a aplicar en operaciones entre partes vinculadas o asociadas.

⁴⁹ Decisión de la Comisión, de 17 de junio de 2015, por la que se establece el grupo de expertos de la Comisión "Plataforma sobre la Buena Gobernanza fiscal, la Planificación Fiscal Agresiva y la Doble Imposición", y se sustituye la Decisión C(2013) 2236 (2015/C 206/04)

Este nuevo estándar está siendo adoptado por las Administraciones Tributarias de los países de la OCDE (35 países) y del Foro Global (139 países), mediante la renegociación de los modelos de intercambio de información.

En línea con lo anterior, la Comisión Europea, en 2015, estableció un Paquete de medidas para la Transparencia Fiscal (*Tax Transparency Package*)⁵⁰, para evitar prácticas evasivas o elusivas y garantizar la vinculación necesaria entre imposición y lugar de realización de las actividades económicas:

- a) *Establecimiento de una rigurosa transparencia en resoluciones fiscales.*
- b) *Racionalizar la legislación acerca del intercambio automático de información (en adelante, IAI)*
- c) *Estudiar otras posibles iniciativas en materia de transparencia.*
- d) *Revisar el Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas.*
- e) *Cuantificar mejor el déficit tributario.*
- f) *Impulsar un aumento de la transparencia fiscal a nivel internacional.*

Lo anterior derivó en la aprobación de sendas Directivas sobre el IAI. Concretamente, establecían la obligatoriedad del IAI sobre categorías no financieras de renta y patrimonio, incluyendo propiedad de bienes inmuebles y rendimientos inmobiliarios (Directiva 2011/16/UE del Consejo); sobre cuentas financieras de no residentes (Directiva 2014/107/UE del Consejo); sobre acuerdos tributarios previos con efecto transfronterizo (Directiva 2015/2376/UE del Consejo); o sobre los informes país por país entre autoridades fiscales (*Country-by-Country Reporting*), introduciendo las recomendaciones de la OCDE en la acción 13 del Plan BEPS en la legislación europea (Directiva 2016/881/UE del Consejo). Destaca la emisión de la propuesta para la divulgación de información relativa al impuesto sobre sociedades por parte de determinadas empresas y filiales (Propuesta de Directiva 2016/107), y la propuesta de una Directiva 2016/0337, relativa a una base imponible común del Impuesto sobre Sociedades (*Common Consolidated Corporate Tax Base*, CCCTB). Asimismo, se han establecido normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior (Directiva 2016/1164/UE del Consejo)

⁵⁰ COM/2015/0136. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la transparencia fiscal para luchar contra la evasión y elusión fiscales.

Todo ello se complementa con una serie de acuerdos entre los Estados miembros y terceros países en relación con el IAI sobre cuentas financieras sobre la base del Estándar común de comunicación de información de la OCDE.

En la sesión del 5 de diciembre de 2017⁵¹, el Consejo adoptó las Conclusiones del Consejo sobre la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales, incluyendo en el Anexo I una lista propia al efecto. En ella figuraban: Samoa Americana, Baréin, Barbados, Granada, Guam, República de Corea, Región Administrativa Especial de Macao, Islas Marshall, Mongolia, Namibia, Palaos, Panamá, Santa Lucía, Samoa, Trinidad y Tobago, Túnez y Emiratos Árabes Unidos.

En las Conclusiones, publicadas en el DOUE a título informativo, se insta a fomentar a nivel mundial criterios sobre transparencia, equidad fiscal, y aplicación de normas anti-BEPS (Conclusiones del Consejo de 8 de noviembre de 2016), evitando abusos en detrimento de convenios fiscales⁵². La finalidad principal a la que se alude es a la posibilidad de generar pérdida de ingresos fiscales para los Estados miembros por facilitar conductas de fraude, evasión y elusión fiscales.

Como medio de protección, considera y recomienda que la UE y los Estados Miembros apliquen frente a países y territorios no cooperadores ciertas medidas coordinadas de defensa consideradas como eficaces y proporcionadas, de carácter fiscal (supervisión reforzada o mayor riesgo de fiscalización) o de otra índole (por ejemplo, de carácter legislativo⁵³).

En estas Conclusiones, se establecen los criterios de transparencia (relativos a la aplicación efectiva del IAI y del Estándar Común de Comunicación de Información) y equidad fiscal seguidos para el establecimiento de la lista, así como los referentes a la aplicación de medidas anti-BEPS. A tal efecto se dispone que para cumplir el criterio de equidad fiscal, el país o territorio no deberá aplicar medidas fiscales preferentes (RFP)

⁵¹ Consejo de la Unión Europea, 15429/17. Lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales. Conclusiones del Consejo. Bruselas, 5 de diciembre de 2017. Fuente: <https://bit.ly/2sUWwDg>

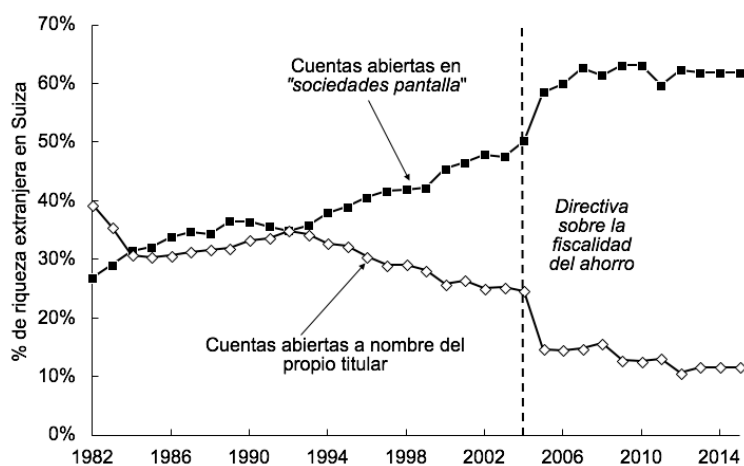
⁵² Conclusiones del Consejo sobre una estrategia exterior para una imposición efectiva y sobre medidas contra los abusos en detrimento de los convenios fiscales, de 25 de mayo de 2016; puntos 6 a 10. Asimismo, cabe destacar las Conclusiones del Consejo de 8 de noviembre de 2016 sobre los criterios y el procedimiento para la elaboración de una lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales.

⁵³ Por ejemplo, la no deducibilidad de costes; normas sobre sociedades extranjeras controladas (SEC); medidas de retención fiscal en origen; limitación de la exención de las participaciones; cláusula de inversión; inversión de la carga de la prueba; requisitos de documentación especiales; o la obligatoriedad de que los intermediarios fiscales notifiquen los regímenes tributarios específicos aplicables a los mecanismos transfronterizos de planificación fiscal.

que resulten perniciosas, ni deberá facilitar la existencia de mecanismos o estructuras extraterritoriales (offshore) con el objeto de atraer beneficios que no reflejen una actividad económica real realizada en el país o territorio.

Conviene resaltar que las medidas adoptadas a nivel internacional no siempre se han enfocado correctamente. A modo de ejemplo podría mencionarse la fallida Directiva sobre la fiscalidad del Ahorro, que obligaba a los bancos a que las rentas de cuentas pertenecientes a ciudadanos físicos de otros países europeos fueran gravadas. El resultado, que se puede comprobar en lo referido a Suiza en la figura 2, fue un notable incremento de la transferencia de riqueza a sociedades pantalla que escapaban a la Directiva. Vistos sus perniciosos efectos, fue derogada.

Figura 2. Riqueza extranjera en Suiza (%)



Fuente: Zucman (2015)

No sólo la OCDE o el ECOFIN han adoptado medidas al respecto. A continuación, distinguiremos las medidas adoptadas por la *Organización de las Naciones Unidas* (en adelante, ONU), el *Grupo de Acción Financiera Internacional* (en adelante, GAFI), el *Foro de Estabilidad Financiera*, la labor del G-7 y del *Fondo Monetario Internacional*.

El blanqueo de dinero con origen en actividades criminales (especialmente crimen organizado relacionado con el tráfico de drogas) ha sido el motivo de preocupación de la **ONU** y como ya hemos visto, se encuentran íntimamente ligados a la opacidad de los paraísos fiscales. Además de la creación de la *Oficina para el Control de las drogas y la Prevención del Crimen*, ha llevado a cabo medidas que podrían enmarcarse en la problemática abordada. Concretamente, para contrarrestar el problema mundial de las drogas, la Asamblea General ha aprobado la *Declaración Política y Plan de Acción*

contra el Blanqueo de dinero (1998)⁵⁴, sin fuerza vinculante, instando a los Estados a crear “un marco legislativo que penalice el blanqueo de dinero proveniente de delitos graves”, con el objeto principal de prevenir, detectar e investigar el delito de blanqueo y procesar a los responsables. Para ello, declara, es imprescindible la cooperación internacional y la asistencia judicial recíproca.

La *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* (2000) sí tenía carácter vinculante para las Partes. Así, debía tipificarse el delito de conversión o transferencia de bienes o capitales procedentes de actividades delictivas. Asimismo, las Partes debían establecer “un amplio régimen interno de reglamentación y supervisión de los bancos y las instituciones financieras no bancarias y de otros órganos situados dentro de su jurisdicción que sean particularmente susceptibles de utilizarse para el blanqueo de dinero a fin de prevenir y detectar todas las formas de blanqueo de dinero “

En cuanto al **GAFI**, se trata de una organización intergubernamental para el desarrollo de políticas contra el blanqueo. Como ya hemos mencionado anteriormente, elabora listados de territorios considerados como “no cooperantes”, una suerte de eufemismo para hacer referencia a los paraísos fiscales. Esta organización ha publicado un listado no vinculante de *40 Recomendaciones de medidas antiblanqueo*, a aplicar por los Estados para mejorar sus legislaciones, que principalmente luchan contra la falta de cooperación administrativa y judicial a nivel internacional, y la falta de regulación de los mercados financieros, con respecto a los cuales se establecen estándares internacionales. Asimismo, se propone la tipificación penal del blanqueo. El problema vuelve a ser la necesidad de que estas medidas y estándares sean adoptados por todos los países para ser efectivos.

De lo anterior se deduce el problema apenas mencionado de la inestabilidad para los mercados financieros provocada por la especulación en mercados de valores y divisas insuficientemente regulados. Fue esta coyuntura la que provocó la creación del **Foro de Estabilidad Financiera** por el G-7. El impacto de los paraísos en la estabilidad financiera fue estudiado por el Foro en el 2000, y plasmado en un Informe que concluyó que la estabilidad de los mercados se veía amenazada por países no cooperantes o no

⁵⁴ Inspirado en parte en el Convenio de Viena de 1988, que impedía la no cooperación de las Partes amparándose en el secreto bancario.

transparentes normativamente, al tiempo que quedaba a salvo la estabilidad de los mercados si se reducía el secreto bancario y aumentaba la cooperación internacional de los centros extraterritoriales.

Por su parte, el **G-7**, fue un grupo creado entre 1973 y 1977 formado por países con considerable peso político y económico a escala mundial: Estados Unidos, Canadá, Japón, Reino Unido, Francia, Alemania e Italia (y Rusia en asuntos no financieros) El informe "*Actions Against Abuse of the Global Financial System*" (2000), más conocido como Documento de Okinawa, solicitaba a los gobiernos la intensificación de la cooperación internacional para la adopción de medidas contra el blanqueo y la competencia fiscal perjudicial. A tal efecto, requería a las Partes la adopción de las recomendaciones de las organizaciones anteriormente mencionadas (que habíamos dicho, no tenían carácter vinculante) A tal efecto, se prohibirían cuentas anónimas y se eliminaría el secreto bancario exorbitado, sancionando con la prohibición de transacciones financieras a los territorios no cooperantes (penalización que resultó ser insuficiente)

Una acción colectiva en 2013 por parte del G-7 puso de manifiesto el carácter imperativo de la lucha contra la evasión fiscal y paraísos fiscales.

Por último, el **FMI**, con el objeto de adaptar y evaluar la actividad financiera de los centros financieros exteriores (OFC) respecto a los estándares internacionales, aprobó un programa de evaluación de los paraísos fiscales para mejorar su gestión financiera en 2000 (analizando ratios de solvencia bancaria, gestión de riesgos y reservas, etc.), que permitiría también detectar deficiencias o problemas en los sistemas financieros.

La relevancia de la lucha contra los paraísos fiscales se ha puesto de manifiesto recientemente cuando Strauss-Kahn, ex-director general del FMI, señaló la necesidad de "*combatir los paraísos fiscales por la vía fiscal*"

3. Andorra

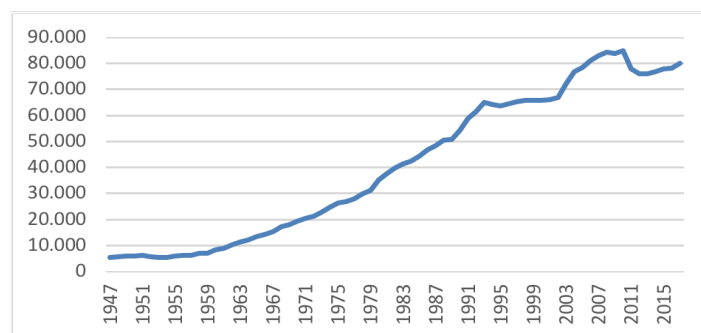
3.1. Contextualización.

El Principado de Andorra nació como coprincipado parlamentario en 1278, con las sentencias arbitrales del s. XIII (llamados “*Pareatges*”), que pusieron fin a la disputa sobre el territorio entablada entre el Conde de Foix (Francia) y el Obispo de la Seo de Urgel (España) repartiendo los correspondientes señoríos.

Considerado como un territorio aislado y principalmente rural, no fue hasta los 60 cuando el turismo y el comercio, impulsados por su reconocimiento como paraíso fiscal (favorecido por una escasa normativa en materia financiera antes de la aprobación de la Constitución), impulsaron su desarrollo. La evasión fiscal impulsada por el secreto bancario abanderado por este territorio ha sido protagonizada por particulares en su mayoría (banca privada). Asimismo, resultaba interesante principalmente por la carencia de imposición directa y de IVA, al no pertenecer a la Unión Europea (López, 2010)

Su ordenamiento jurídico-fiscal promovió la captación de capital, y sus implicaciones sobre la calidad de vida de sus residentes⁵⁵ provocaron un crecimiento en su población⁵⁶, evolucionando políticamente hasta alcanzar la consideración de Estado independiente, singular, moderno, democrático, sensiblemente proteccionista⁵⁷ y estable política e institucionalmente, caracterizado por un fuerte dinamismo socioeconómico; cuya Constitución data de 1993 y recoge la separación de poderes.

Figura 3. Población total de Andorra (personas)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministeri de Finances de Andorra.

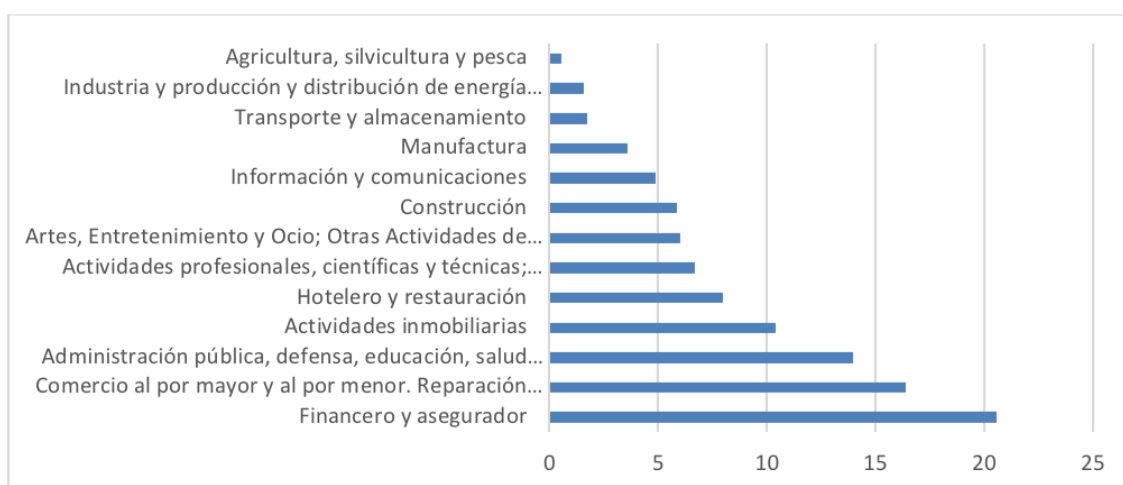
⁵⁵ Ocupa la 32ª posición en la clasificación del PNUD en cuanto a IDH; asimismo, se considera 12º país a nivel mundial en calidad de vida, según el International Living Index.

⁵⁶ Un 51% de sus habitantes son extranjeros, provenientes mayormente de España, Portugal y Francia.

⁵⁷ A modo de ejemplo, el capital extranjero sólo podía tener una participación del 33% en una sociedad andorrana.

Resulta relevante comprender el perfil de país que constituye el objeto del presente estudio⁵⁸. Su actividad económica se focaliza en el sector terciario, representando en conjunto un 88,8% del VAB total de la economía andorrana, un 85,4% de las empresas y el 87,4% de los asalariados⁵⁹. El turismo y el comercio constituyen pilares fundamentales en su economía, por lo que la estructura empresarial se caracteriza, como resulta común en el sector servicios, por el predominio de la pequeña empresa (el 81,2% de las empresas del Principado tienen cinco o menos trabajadores y sólo el 3,6% dispone de una plantilla superior a 25 trabajadores) Destaca sin embargo el sector financiero y asegurador, sector estratégico para el país, que representa aproximadamente el 21% de su PIB.

Figura 4. VAB por sectores 2016 (% sobre el total)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministeri de Finances de Andorra.

Este sector gira fundamentalmente entorno al sistema bancario. Éste cuenta con buenos ratios de solvencia (25,1%, 230 puntos básicos más que el año anterior, demostrando la voluntad de las entidades de reforzar su capital) y liquidez y ha gestionado recursos por un valor de 45.434,3 millones de euros en 2016 (lo que supone un incremento de 220 millones de euros respecto del 2015, un +0,5%), fundamentalmente depósitos (10.898,5 millones de euros). Dados los bajos tipos de interés y gastos de estructura, el resultado en 2016 ha sido estable en todas sus magnitudes, alcanzando los 156 millones de euros con una rentabilidad sobre recursos propios de entidades (*Return on Earnings*, ROE) del 9,73%, superior a la media europea.

⁵⁸ En el presente análisis se emplearán fundamentalmente cifras proporcionadas por el propio Departament d'Estadística, dada la práctica inexistencia de datos en otras fuentes.

⁵⁹ Datos facilitados por el Govern en el boletín anual Andorra en Xifres 2017, Recuperado de <https://bit.ly/2sUucBP>

Tabla 1. Ratios del sector bancario andorrano (%)

	2014	2015	2016
Ratio de solvencia	20,8 %	22,8 %	25,1 %
Ratio de morosidad	4,1 %	4,0 %	4,5 %
Ratio de eficiencia	45,4 %	54,2 %	60,0 %
ROE	12,4 %	10,9 %	9,7 %
ROA	1,4 %	1,2 %	1,0 %

Fuente: *Ministeri de Finances de Andorra / Departament de Tributs i Fronteres.*

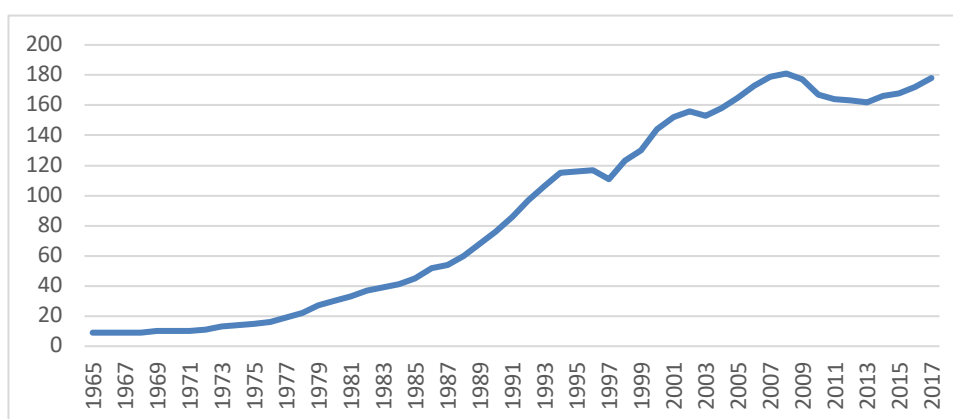
Tabla 2. Agregados económicos del sector bancario andorrano (Millones de €)

	2014	2015	2016
Balance	14047	14412	14493
Fondos propios	1376,8	1444,1	1541,9
Inversión crediticia (bruta)	6337,8	6278,6	6299,9
Recursos gestionados	43966	45214	45434
Margen financiero	148,3	139,9	132,7
Margen ordinario	608,8	651,7	652,2
Beneficio neto	183,3	168,6	155,9

Fuente: *Ministeri de Finances de Andorra / Departament de Tributs i Fronteres.*

Estos datos reflejan la fortaleza y estabilidad del sistema financiero andorrano⁶⁰, cuyo número de establecimientos no cesa en su crecimiento (pese a la reducción de los mismos entre 2008 y 2013, a raíz de la crisis, paralelo a una reducción de la población). Cuenta con un secreto bancario similar al de Luxemburgo⁶¹.

Figura 5. Número de establecimientos en el sector financiero (unidades)



Fuente: *Elaboración propia a partir de datos del Ministeri de Finances de Andorra.*

⁶⁰ Todo ello pese al decremento del beneficio neto en un 7% (reduciéndose la cifra a 156 millones de euros) en 2016, achacable a los tipos de interés negativos (que afectan a la baja el margen financiero), y a los costes derivados de la adaptación al nuevo marco normativo bancario.

⁶¹ Así dispone el Informe de Secretaría: guía de Andorra. Oficina Económica y Comercial de España en París, actualizado a octubre de 2015. Recuperado de <https://bit.ly/2JnWDCp>

La organización y supervisión del sistema financiero se convirtieron en prioridades dada la centralización del mismo en la actividad bancaria. A tal efecto, puede destacarse la promulgación de las siguientes leyes: Ley de ordenación del sistema financiero de 27 de noviembre de 1993; la Ley de regulación de las facultades operativas de los diversos componentes del sistema financiero, de 19 de diciembre de 1996; la Ley de regulación del régimen disciplinario del sistema financiero, de 27 de noviembre de 1997; la Ley de regulación del régimen administrativo básico de las entidades bancarias, de 30 de junio de 1998. Asimismo, por medio de las disposiciones de la Ley 14/2003, el INAF (*Institut Nacional Andorrà de Finances*) se erigió como máximo órgano supervisor del sistema financiero, con funciones en tesorería estatal y gestión financiera de emisión de deuda pública, entre otras.

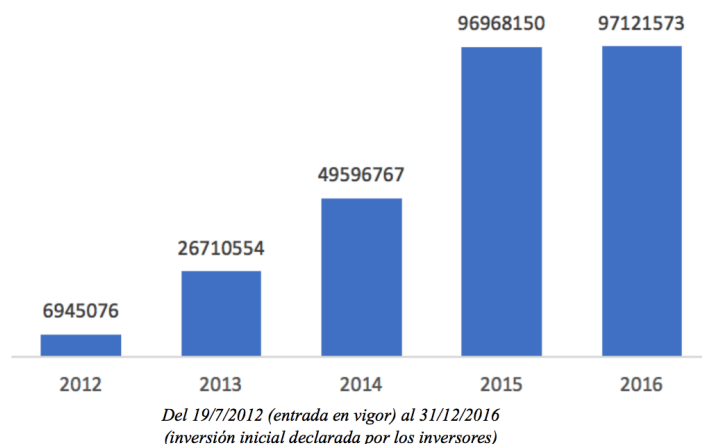
Las anteriores promulgaciones constituyen un paso para la regulación del sistema financiero, pero no son una garantía para la eliminación de la opacidad. El Financial Secrecy Index (FSI) clasifica las jurisdicciones según su opacidad y la escala de sus actividades financieras extraterritoriales. En el FSI de 2018 Andorra ocupa la posición 105 en el ranking⁶². En cuanto al nivel de opacidad (secrecy score), se sitúa en un 66,05% (frente al 47,7% de España⁶³). Ha sido calculado como el puntaje promedio de 20 Indicadores Clave de Secreto Financiero (KFSI). Destaca el referente al secreto bancario, que se sitúa en un preocupante 87%, así como todos los indicadores relativos a la transparencia de las entidades (todos los indicadores muestran un 100%), y el relativo a las estadísticas estatales. No obstante, Andorra representa menos del 0,1% del mercado mundial de servicios financieros extraterritoriales, lo que lo convierte en un jugador diminuto en comparación con otras jurisdicciones secretas.

El secreto bancario abanderado tiene como objetivo, entre otros, la atracción de inversión extranjera directa (IED). El número de solicitudes de la misma no se detiene y sigue en aumento, resultando favorables: 136 (2012), 476 (2013), 643 (2014), 717 (2015) y 744 (2016), manteniéndose en mínimos las denegadas (por informe desfavorable de la UIF). El 95,9% de las solicitudes en 2016 se autorizaron y el 77,3% se formalizaron, superando el volumen de estas últimas los 97 millones de euros y resultando el volumen medio por inversión de casi 155.000 euros.

⁶²Resulta relevante aclarar que para la elaboración del listado se toma en consideración la entidad del país o territorio en el mercado financiero global, por lo que el pequeño peso de Andorra en el mercado financiero internacional juega a su favor, quedando en el ranking en una posición inferior a España (posición 52), si bien en cuanto a nivel de opacidad se situaría en la posición número 58 (correspondiendo la posición 107 a España). Informe de Andorra, recuperado de <https://bit.ly/2JqkGAP>

⁶³ Informe de España, recuperado de <https://bit.ly/2JzeeDt>

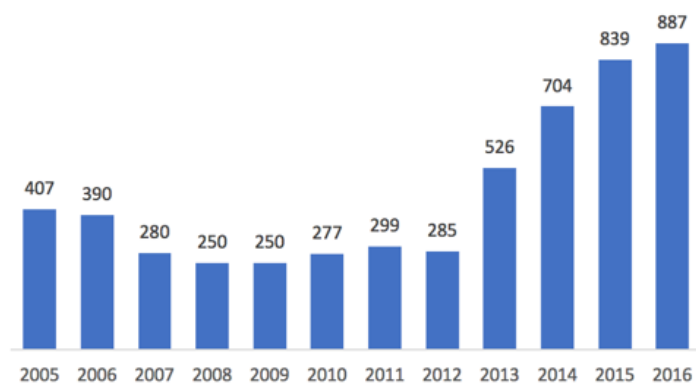
Figura 6. Solicitudes de IED formalizadas. Volumen (€)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministeri de Turisme i Comerç del Govern d'Andorra

De este modo, el Principado se encuentra entre los países europeos en que la inversión directa representa un porcentaje más elevado del PIB⁶⁴. La relevancia de la IED en Andorra se manifiesta no sólo en el dinamismo de su economía sino también en la creación de empleo (casi medio millar de puestos de trabajo en 2015), y de empresas.

Figura 7. Registro de sociedades mercantiles constituidas (unidades)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministeri de Turisme i Comerç del Govern d'Andorra.

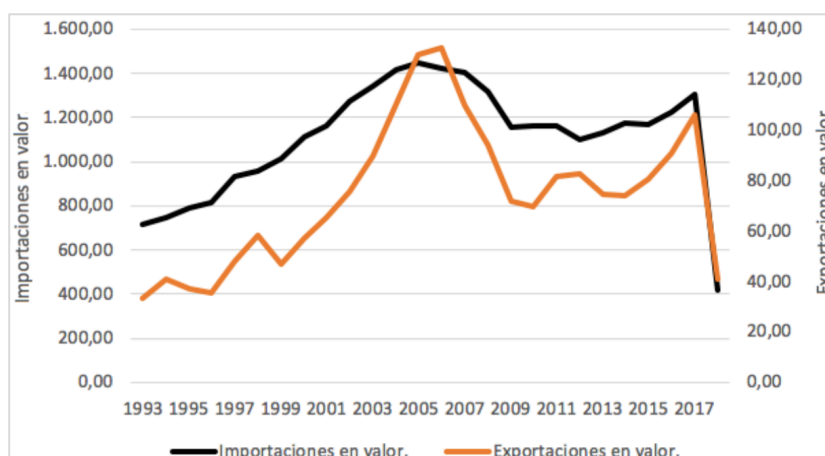
En cuanto a la procedencia de inversión extranjera, lo presiden España (39,6%) y Francia (20,6%), y se centra fundamentalmente en los sectores de actividad patrimonial (50,4%) y de servicios (21,4%)

⁶⁴ Puede realizarse una breve comparación internacional mostrando los ratios de inversión extranjera sobre el PIB de los siguientes países: Irlanda (71,7%), Luxemburgo (42,6%), Andorra (3,8%), Israel (3,8%), España (2,1%), Francia (1,4%), Italia (0,7%), Dinamarca (0,6%). La media de la Unión Europea se sitúa en un 3,4%. Fuente: worldbank.org 2015

Resulta patente un notable incremento de la IED a partir de 2012. Uno de los factores que contribuyeron a ello fueron las medidas adoptadas por el Govern para lograr una mayor apertura económica, diversificación y homologación a Europa, para superar el mencionado proteccionismo y abandonar su consideración como paraíso fiscal.

Este paulatino proceso comenzó ya a principios del s. XXI, cuando los problemas estructurales derivaron en el agotamiento del modelo socioeconómico de Andorra, manifiesto desde 2005. Asimismo, su vulnerabilidad se hizo patente cuando la crisis iniciada en 2008 afectó a su proveedor principal, España. La caída de las exportaciones derivada de estos factores (unido a la dependencia de las importaciones de un país tan pequeño⁶⁵) se tradujo en desequilibrios presupuestarios e incrementos en la tasa de paro.

Figura 8. Exportaciones e importaciones de Andorra (millones de EUR)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministeri de Finances de Andorra.

Siendo éste el estado de las cosas, subsanar la crisis estructural devino un deber inexcusable, y la solidez de las finanzas públicas, la competitividad del entorno empresarial, la reactivación de la economía y el acogimiento de la inversión extranjera se convirtieron en objetivos prioritarios para el Gobierno andorrano. Para ello era necesario abandonar el proteccionismo y la impermeabilidad frente a la inversión extranjera, así como limpiar su imagen evitando su consideración de paraíso fiscal.

⁶⁵ Dado su reducido tamaño (unos escasos 467,6 km), la demanda interna de bienes depende fuertemente de las importaciones, al tiempo que el peso relativamente reducido de la industria en la economía andorrana conlleva un volumen de exportaciones bastante menos importante. Es por ello que Andorra presenta estructuralmente un elevado déficit comercial y una tasa de cobertura de las exportaciones muy baja.

La reactivación de la economía vendría de la mano de una diversificación estructural y promoción del turismo e inversión internacional⁶⁶ en el marco de una evidente apertura económica. En la conferencia “*Present, passat i Futur d’Andorra*” (Barcelona, 5 de marzo de 2015), Jordi Cinca, Ministro de Finanzas y Función Pública de Andorra, afirmó que se trataba de “*abrir para diversificar a partir del rigor presupuestario, la definición de un modelo fiscal y de un Acuerdo de Asociación con Europa*”.

Para mejorar la competitividad de su economía, se han llevado a cabo medidas como programas de financiación de empresarios, emprendedores y sociedades; o la creación de clústers, como el de Innovación, para lograr una efectiva diversificación. El sistema sin embargo sigue viciado por la existencia de rigideces, como la derivada de la limitación de la capacidad de generación de déficit público (cuya generación podrá ser proporcional al crecimiento del PIB) y deuda (50% del PIB como máximo).

3.2. Andorra y Europa: el fin del proteccionismo.

El fin del proteccionismo requería el acceso a un mercado más amplio, y el aprovechamiento de las libertades comunitarias resultaba atractivo para ello. La pertenencia al mercado interior implica el acercamiento de los sistemas fiscales y de la competitividad de su economía, así como la tan anhelada diversificación. Asimismo, las libertades comunitarias facilitan la movilidad de trabajadores (limitada sólo por cuotas de inmigración) y potencian la seguridad jurídica. En la pretensión de alcanzar una relación más próxima con Europa, se han sucedido con continuidad una serie de pactos desde los 90⁶⁷, entre los que cabe destacar, por su proximidad en el tiempo y relevancia económica, el Acuerdo monetario entre el Principado de Andorra y la Unión Europea, que entró en vigor el 1 de abril de 2012.

Éste daba el derecho a Andorra de utilizar el euro como moneda oficial, de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1103/97 y el Reglamento (CE) nº 974/98; y a acuñar euros andorranos (monedas, no billetes) a partir de 2014 (artículo 5 del Acuerdo). Asimismo, en el Acuerdo se preveía la aplicación gradual de la legislación financiera y bancaria de

⁶⁶ La Ley de inversión extranjera de junio de 2012 impulsó la internacionalización y la inversión extranjera, permitiendo, entre otras, cualquier porcentaje de participación de capital foráneo en empresas nacionales (con matices en las de sectores estratégicos como el eléctrico o hidráulico)

⁶⁷ Acuerdos comerciales y de cooperación de Andorra con Europa disponibles en <https://bit.ly/2LBUdwR>

la UE pertinente "sobre la prevención del blanqueo de capitales, la prevención del fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo, y la obligación de notificación de datos estadísticos, a fin de asegurar condiciones de igualdad". La firma y ratificación de este Acuerdo Monetario por el Consell General conllevaría la adaptación o transposición, en un plazo de 4 años, de las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (*Capital Requirements Directive*, CRD).

En materia fiscal, se firmó el 12 de febrero de 2016 el nuevo Acuerdo para el intercambio automático de información (IAI) entre Andorra y la Unión Europea, que sigue el estándar impulsado por la OCDE y el G-20 en relación con la asistencia administrativa mutua en materia fiscal (pese a que deba seguir para su ratificación los procedimientos internos de ambas partes), con la intención de mejorar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a nivel internacional. Se prevé que en 2018 se comiencen a realizar los intercambios automáticos de información, y sustituya el acuerdo vigente en la actualidad con respecto a la Directiva de fiscalidad del ahorro.

Pese a todo, la regulación jurídica de Andorra en la actualidad no deja de ser parcial y fragmentada, derivando en una interacción desigual en el Mercado Interior de la UE con respecto al resto de Estados Miembros, que hacen imperativa una homologación de su legislación efectiva y más profunda.

3.3. Eliminación de la consideración de paraíso fiscal.

Andorra ha debido proceder a la revisión de su normativa relativa a la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, adaptándose a las Recomendaciones GAFI⁶⁸, y tomando en consideración diversas disposiciones comunitarias (entre las que cabe destacar las Directivas 2005/60/CE, 2006/70/CE, y el Reglamento (CE) 1781/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo), así como las observaciones realizadas por el MONEYVAL (*Committee of Experts on the Evaluation of Anti Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism*)⁶⁹.

⁶⁸ Recomendaciones para la prevención del blanqueo de capitales y IX Recomendaciones especiales para la prevención de la financiación del terrorismo. Disponibles en: <https://bit.ly/1GjEYPA>

⁶⁹ Puede encontrarse un resumen de las recomendaciones realizadas en septiembre de 2017 en: <https://bit.ly/2Me4CQh>. En él, reconociendo el esfuerzo realizado por las autoridades andorranas con respecto a los cambios legislativos necesarios para hacer frente al blanqueo de dinero y financiación del terrorismo, se invita a proporcionar ayuda legal proactiva a jurisdicciones extranjeras, recomendando el retiro de la denominada criminalidad dual como exigencia para la ayuda mutua legal.

También han debido tomarse en consideración las evaluaciones del FMI por el Fórum de Estabilidad Financiera en lo referente al cumplimiento de estándares internacionales en cuanto a supervisión y transparencia en la actividad financiera. Concretamente, el último informe del FMI, de 2007⁷⁰, considera sólida la supervisión del control financiero, resultando cumplidora con 21 principios y muy cumplidora con otros 8 en lo referente a la supervisión bancaria efectiva. Sólo resultó deficiente en cuanto a la supervisión de establecimientos bancarios extranjeros por medio de acuerdos de cooperación con supervisores de otros estados (que cumpliría posteriormente con la Ley 14/2010 de 13 de mayo, de régimen jurídico de las entidades bancarias y de régimen administrativo básico de las entidades operativas del sistema financiero)

La cooperación de la Unitat d'Intelligència Financera d'Andorra (UIFAND) con sus homólogos internacionales se lleva a cabo con arreglo a la Declaración de Principios del Grupo Egmont⁷¹ (del que forma parte desde junio de 2002), y se traduce en la realización de solicitudes de información, comunicaciones, respuestas e informes de sospecha.

Tomando en consideración las condiciones exigidas por el G-20, y para consolidar su posición en contra de las prácticas evasivas (así como para evitar posibles sanciones), el Gobierno de Andorra adquirió, por medio de la Declaración unilateral de París de 10 de marzo de 2009, el compromiso de aplicar la normativa general de la OCDE adaptando sus leyes para implementar los estándares internacionales en materia de intercambio de información en materia tributaria, sentando las bases para un próximo levantamiento del secreto bancario en Andorra.

Entre 2007 y 2009, se llevaron a cabo cambios legislativos para culminar la adaptación a los estándares internacionales. Entre otras, cabe destacar el establecimiento de un nuevo marco legal y la nueva regulación del sistema financiero, articulados mediante sendas disposiciones, adhesiones y ratificaciones. A modo de ejemplo, para dar cumplimiento a este compromiso, se promulgó la Ley 3/2009, sobre intercambio de información en materia fiscal con solicitud previa, que sin embargo no incluía las llamadas "*fishing expeditions*"⁷². Asimismo, llevó a cabo la firma de acuerdos de

⁷⁰ IMF Country Report No. 07/69 (Andorra). Informe recuperado de <https://bit.ly/2sUPPRM>

⁷¹ Declaración de Principios del Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera. La Haya, 13 de junio de 2001. Página 106 del enlace siguiente: <https://bit.ly/1e5Eu85> [consultado a 28 de noviembre de 2017]

⁷² Se emplea comúnmente el término *fishing expeditions* para aludir a los requerimientos masivos de información, que son aquellos en que no existe una causa justificada que determine indicios de fraude de un contribuyente en concreto (Martín, 2010). Esto es, solicitudes de información genéricas, que por lo general no contemplan los requisitos legalmente establecidos y no se vinculan a una investigación concreta.

intercambio de información en materia fiscal con solicitud previa (*Tax Information Exchange Agreements-TIEA*) con Austria (entrada en vigor 10/12/2010), Liechtenstein (10/01/2011), Mónaco (16/12/2010), San Marino (7/12/2010), Francia (22/12/2010), Bélgica (13/01/2015), Argentina (15/06/2012), Países Bajos (01/01/2011), Portugal (31/03/2011), España (10/02/2011), Islandia (14/02/2011), Finlandia (12/02/2011), Feroe (18/06/2011), Dinamarca (13/02/2011), Noruega (18/06/2011), Suecia (11/02/2011), Groenlandia (06/04/2013), Alemania (20/01/2012), Australia (03/12/2012), Polonia (18/12/2013), República Checa (05/06/2014), Suiza (27/07/2015), República de Corea (21/12/2016), e Italia (08/06/2017)⁷³. Estos acuerdos se limitan a este intercambio de información en materia fiscal, sin llegar al nivel de complejidad de los CDIs.

Se superó así el mínimo impuesto por la OCDE, que exigía, para abandonar la lista de paraísos fiscales, entre otros, tener firmados doce All y cumplir los estándares impositivos acordados internacionalmente. Asimismo, se produjo la incorporación al Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información y aceptación de revisiones legislativas y prácticas en el ámbito de la cooperación fiscal internacional.

Los resultados de sus esfuerzos, materializados en estas medidas, se vieron recompensados cuando en 2010 abandonó la lista gris de la OCDE. Asimismo, Andorra se ha comprometido a modificar o revocar el régimen fiscal pernicioso identificado por el ECOFIN, para 2018⁷⁴.

Por último, como consecuencia del compromiso que parece haber adoptado Andorra, y como indicador de la estabilidad del país, cabe mencionar que Standard & Poor's (S&P) otorga una calificación de BBB- a los títulos andorranos, y las emisiones a corto plazo se califican con un nivel A-3, por lo que se considera en ambos casos que presentan parámetros de protección adecuados. Sin embargo, la calificación asignada indica que condiciones económicas adversas o cambios coyunturales o condiciones económicas adversas probablemente conduzcan al debilitamiento de la capacidad del emisor para cumplir con sus compromisos financieros.

⁷³ Fuente: <https://bit.ly/2sUiExR>. Nota: Todas son fechas de entrada en vigor, y no de firma.

⁷⁴ Resultado de los trabajos del Consejo de la UE (15429/17), recuperado de <https://bit.ly/2sUWwDg>

Tabla 3. Rating de Andorra (Standard & Poor's)

	2004	2008	2012	2015	2016
Largo plazo	AA	AA-	A-	BBB-	BBB-
Perspectiva	Estable	Negativa	Negativa	Negativa	Estable
Corto plazo	A-1+	A-1+	A-1	A-3	A-3

Fuente: *Ministeri de Finances de Andorra / Departament de Tributs i Fronteres.*

También tiene suscritos, en la actualidad, CDIs⁷⁵ con Francia (01/07/2015), Luxemburgo (07/03/2016), España (26/02/2016), Portugal (23/04/2017), Liechtenstein (21/11/2016), Malta (27/09/2017) y Emiratos Árabes Unidos (01/08/2017).

3.4. Andorra y España.

Andorra era tratada como un paraíso fiscal para España, al figurar como tal en el art. 1 del Real Decreto 1080/1991. Sin embargo, por aplicación de lo dispuesto en la DA 1.2.a) de la Ley 36/2006, el 10 de febrero de 2011 se eliminó el Principado de Andorra de la lista de paraísos fiscales de España, por la entrada en vigor del Acuerdo de Intercambio de Información (su exclusión se establece en el art. 12.4 del Acuerdo), lo que supuso un hito en su proceso de apertura y un impulso para su proyección internacional.

Las partes se comprometieron en virtud del mismo a la prestación de asistencia mutua en materia de intercambio de información relevante (incluida la bancaria) para la Administración Tributaria para la determinación, liquidación o recaudación de impuestos, cobro de reclamaciones tributarias o investigación (penal y judicial) y enjuiciamiento en materia tributaria.

Así, como establece el AI en su art. 5, previa solicitud (mediando sospecha de fraude fiscal), deberá proporcionarse la información tributaria reclamada (pese a que no resulte necesaria para los propios fines fiscales del país requerido, o no forme parte de la investigación de un delito penal), recurriendo para ello a las medidas necesarias para la recopilación de los datos. La solicitud de información ha de ser detallada, no estableciéndose todavía el IAI. Podrá denegarse la solicitud de información en el caso de que la información revele secretos de índole empresarial, industrial, comercial o profesional o un proceso industrial, o información cuya comunicación sea contraria al orden público.

⁷⁵ Fuente: <https://bit.ly/211kE3P> [consultado 27 de noviembre de 2017]

Sin embargo, con la finalidad de proteger la reputación del territorio como centro financiero internacional, en un Comunicado dispuso que en determinados casos justificados y determinados, mantendría la confidencialidad de los clientes mientras se mejoraba la cooperación internacional en materia fiscal (según Comunicado de la Asociación de Bancos de Andorra, de 3 de abril de 2009). Asimismo, el acuerdo no incluía las llamadas “*fishing expeditions*” (ver nota 72), por lo que solamente responderían caso por caso tras la apertura de un expediente por las autoridades andorranas, sin poder solicitar un listado de ciudadanos españoles.

El AIJ también establece la disposición de las Partes contratantes para, una vez definido el marco fiscal andorrano, iniciar las negociaciones para la firma de un CDI, que finalmente sería firmado en 2015. En el mismo, se realizan mejoras en lo referente al intercambio de información. No podrá denegarse la información por el hecho de estar relacionada con “*bancos, otras instituciones financieras, o de cualquier persona que actúe en calidad representativa o fiduciaria, incluidos los agentes designados, o porque esté relacionada con derechos de propiedad en una persona*” (artículo 24.5 del Acuerdo) Todo lo anterior habría de estar supeditado al respeto de la irretroactividad de la norma (artículo 12 del Acuerdo)

El punto VII.3 del Protocolo incorpora la disposición en virtud de la cual Andorra se comprometería, cumpliendo con las previsiones del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de información⁷⁶, a establecer un acuerdo bilateral o multilateral que permitiera el intercambio automático de información financiera (“*global standard for automatic exchange of financial account information*”) a partir de 2018 (con aplicación retroactiva para cuentas abiertas a finales de 2015).

3.5. Un nuevo marco fiscal para Andorra.

Con respeto a su nuevo marco fiscal, Andorra pretendió, conservando la fiscalidad como factor competitivo, promover el flujo de capitales en su territorio, migrando de la consideración nociva de “*paraíso fiscal*” a la más atractiva de “*territorio de nula tributación*”. Los tipos impositivos se mantuvieron inferiores a los de los países vecinos para promover la inversión extranjera, y se introdujeron con la misma finalidad deducciones, reducciones y bonificaciones diversas. De este modo evitaría las penalizaciones a inversores que operaran con su territorio, aportándoles una mayor

⁷⁶ Puede consultarse en <https://bit.ly/2Jp86BS> [consultado a 2 de diciembre de 2017]

seguridad jurídica (principio recogido en el artículo 3.2 de la Constitución andorrana). Así, se favorecerían los flujos de capitales y el establecimiento de sociedades extranjeras en su territorio.

En primer lugar, se hizo necesario la armonización de figuras impositivas, necesaria para la suscripción de CDIs. El 26 de enero de 2011 se publicaron en el BOPA:

- a) Ley 94/2010, de 29 de diciembre, del Impuesto sobre la renta de los no-residentes fiscales y Ley 18/2011 de modificación de la Ley del Impuesto sobre la renta de los no residentes fiscales. Tipo impositivo nominal del 10%.
- b) Ley 95/2010, de 29 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades y Ley 17/2011 de modificación de la Ley del Impuesto sobre Sociedades. Tipo general 10%. Instituciones de inversión colectiva al 0% (excluidas entidades gestoras) Cabe destacar la existencia de regímenes especiales. Entre otros destacan:
 - a) *Régimen especial de sociedades que realicen explotación internacional de intangibles o intervienen en el comercio internacional*: Reducción del 80%. Tributación efectiva máxima 2%.
 - b) *Régimen especial de sociedades de gestión e inversión financiera intragrupo (cash poolings)*: Reducción del 80%. Tributación efectiva máxima 2%.
 - c) *Régimen especial de sociedades de tenencia de participaciones en sociedades extranjeras (ETV)*: Exención de dividendos percibidos de las participaciones en otras sociedades y de los resultados que obtengan de su transmisión.
- c) Ley 96/2010, de 29 de diciembre, del impuesto sobre la renta de actividades económicas y Ley 19/2011, de modificación de la Ley del Impuesto sobre la renta de actividades económicas. Tipo general 10%.

Asimismo, se establecieron:

- e) Ley 11/2012 del Impuesto General indirecto y Leyes 29/2012 y 11/2013 de modificación de la Ley del Impuesto General Indirecto. Se trata del tributo de naturaleza indirecta, y análogo al IVA español, que grava el consumo mediante la tributación de las entregas de bienes y las prestaciones de servicios realizadas por empresarios o profesionales, así como las importaciones de bienes. El tipo general es del 4,5% (frente al 21% del IVA), el reducido del 1% (productos alimenticios, aguas y libros), el súper reducido del 0% (salud y la educación,

arrendamiento de viviendas...), y el incrementado del 9,5% (operaciones financieras, excluyendo intereses).

- f) Ley 5/2014, del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, que culminó la reforma tributaria. Tipo general 10%; 5% para rentas de entre 24.000 y 40.000 €

Por tanto, tras este intenso proceso de reformas y acuerdos, Andorra ha logrado adaptarse a los estándares internacionales contenidos en recomendaciones de diversos organismos internacionales, y por tanto no es considerada paraíso fiscal a efectos legales, si bien de facto conserva peculiaridades fiscales y legales (en parte posibles por su condición de país europeo no miembro de la Unión Europea) como reminiscencia del secreto bancario que dificultan la credibilidad de su pretensión y su desvinculación del concepto de paraíso fiscal, y actualmente se está poniendo en entredicho la efectividad de los acuerdos de intercambio de información, a raíz de sonadas denegaciones (caso Pujol).

4. Recomendaciones

La implicación de las distintas organizaciones internacionales en la lucha contra los paraísos, especialmente por parte del G20, es crucial para la abolición de las nocivas consecuencias de su empleo con finalidades ilegítimas. Sin embargo, es preciso, para la completa efectividad de las medidas que se establezcan, un acuerdo a nivel global que resulta difícil o cuanto menos lento de lograr. A las posibles medidas técnicas se añaden dificultades de índole político cuyo estudio teórico se dificulta.

Existen dos frentes claramente diferenciados: evitar las transferencias de beneficios hacia zonas de baja tributación; y combatir la existencia y uso nocivo de los paraísos fiscales. Con respecto al primero de ellos, se llevaría a cabo evitando el aprovechamiento de CDIs con objetivos exclusivamente fiscales por terceras partes; o mediante la negación de eficacia a diversas estructuras artificiosas por medio del fraude de ley, el conflicto en la aplicación de las normas o la simulación, incluyendo la regulación de precios de transferencia o de híbridos, y medidas de transparencia fiscal internacional y relativas a establecimientos permanentes. Con respecto al segundo,

destaca la necesidad de realizar un listado de paraísos con el objeto de luchar contra la planificación fiscal agresiva y, especialmente, la opacidad que rodea las operaciones ilícitas que en estos territorios se ocultan.

A continuación enumeraremos algunos puntos clave a la hora de abordar esta problemática, partiendo de los más básicos y finalizando por los más técnicos o concretos. Cabe destacar que es necesaria una constante adaptación y supervisión de las medidas adoptadas, a fin de que no se puedan aprovechar subterfugios legales o nuevas vías de acceso para reducir la carga fiscal de manera ilegítima.

4.1. El reconocimiento del problema.

Resulta crucial el reconocimiento internacional del problema que constituyen los paraísos fiscales, y sus implicaciones fiscales, económicas y sociales. La lucha contra los conflictos de interés de los países y la competencia fiscal perniciosa son aspectos a superar de cara a un consenso global. Se trata asimismo de un conflicto que no ha de abordarse de forma exclusiva en el ámbito político, sino que ha de extenderse hacia la sociedad civil mediante la concienciación moral (Oxfam, 2015), dando a conocer las repercusiones de las prácticas nocivas como la evasión o elusión fiscal sobre el bienestar general.

4.2. Voluntad política.

El diseño de las leyes permite realizar una organización empresarial que minimice la carga tributaria de una manera totalmente lícita por medio de la planificación fiscal. En parte, la competencia fiscal entre Estados puede resultar beneficiosa: es legal contar con una cuenta *offshore*, y los *tax rulings* (acuerdos entre sociedades y autoridades fiscales) están permitidos. Sin embargo, existe una fina línea que separa la competencia fiscal perniciosa de la que no lo es, y su diferencia se funda básicamente en la desproporción de las medidas adoptadas por los Estados para atraer capital foráneo. Permitir la opacidad, limitar el intercambio de información o retrasar durante meses la atención a requerimientos por parte de autoridades fiscales, pueden contribuir a atraer capitales y riqueza a una región, y resulta enormemente atractivo para determinados países. Legislar en su contra deviene contraproducente, cuando es posible que estas economías sean enormemente dependientes del secreto bancario, la ingeniería financiera o la baja tributación. Ello, unido a la unanimidad necesaria para la abolición de este fenómeno, se ha convertido en el obstáculo más difícil de superar.

4.3. Una definición universal.

Con el objeto de atajar estas prácticas nocivas, resulta crucial la creación de un registro mundial del patrimonio y riqueza financiera, y por ello deviene imprescindible superar la opacidad característica de los paraísos fiscales, mediante el intercambio de información entre los bancos radicados en estos territorios y las Administraciones Tributarias⁷⁷. Para enfocarlo, sin embargo, el primer paso sería identificar las jurisdicciones que permiten este secretismo, amparándose a menudo, como se ha tratado anteriormente, en el secreto bancario⁷⁸. Ello, a su vez, requiere el establecimiento de una definición universal de paraíso fiscal para la obtención de una lista única a nivel mundial, que debería realizarse por un organismo de reconocida solvencia internacional (por ejemplo, la OCDE). Se trata de una realidad cambiante y es por ello que su delimitación es compleja, pero sin duda resulta necesario dejar atrás el empleo de términos incompletos o inexactos para designar esta realidad, como “territorios de nula tributación”, “centros financieros offshore”, o “jurisdicciones no cooperativas”, entre otros. Esta unificación constituye un esfuerzo prioritario que ha de ser promovido por organismos internacionales para lograr un efectivo impacto global. Dicha delimitación del término ha de tomar en consideración no sólo la falta de cooperación fiscal o baja o nula tributación, sino también criterios relacionados a ventajas fiscales para no residentes, o la opacidad acerca de la propiedad real y beneficio efectivo de personas físicas y jurídicas. Pese a las dificultades a nivel político que entraña, esta definición universal dotaría de seguridad jurídica a las operaciones y serviría de criterio a las jurisdicciones para el desarrollo de su régimen jurídico.

4.4. Transparencia, publicidad y control.

En este sentido, resulta menester crear registros públicos de beneficiarios, lograr un IAI efectivo, garantizar la recopilación, verificación y publicación de información societaria, y exigir la publicación de los acuerdos de multinacionales con los Gobiernos y de las transacciones internacionales de compraventas de inmuebles, promoviendo asimismo la filtración de la información.

Stiglitz y Pieth (2016) enumeraron 12 recomendaciones para superar esta situación. Entre ellas se encontraba el permitir a los países el acceso público a los dueños reales de las empresas, opción habilitada ya por Reino Unido. De este modo, se mitigaría el

⁷⁷ Esta necesidad ha sido destacada, entre otros, por Zucman (2015)

⁷⁸ Necesidad destacada, entre otros, por la TJN, que ha creado el Índice de Opacidad Financiera (IOF)

riesgo de empleo de testaferros en complejos entramados societarios para ocultar titularidades, rentas y capitales. En este sentido también podría limitarse la actividad de los agentes. Concretamente, en la lucha contra las sociedades instrumentales, podría observarse la posibilidad de limitar la cantidad de sociedades en cuya estructura legal pueden figurar los empleados de una firma legal, ya sea como secretarios o directores. Asimismo, un paso ineludible sería la supervisión pormenorizada de la actividad de intermediarios, tales como los bancos o los abogados (proveedores de servicios legales *offshore*).

Con respecto al IAI, se han producido grandes avances tras acuerdo multilateral adoptado. Sin embargo, cabe insistir acerca de la necesidad de una efectiva aplicación global de estas medidas, no siendo suficiente el mero compromiso de un futuro o ulterior establecimiento. Su correcta aplicación permitiría que cada Estado tuviera la potencialidad de contrastar la base de datos de su Agencia tributaria, de manera automática, con la de otro país. Una situación óptima de intercambio permitiría no sólo el intercambio de cuentas financieras y titulares, sino también de otros datos como los beneficiarios de las operaciones.

El intercambio requiere transparencia y claridad en la comunicación de la información. Resulta necesario actuar contra sociedades que operan como medio vehículo para canalizar inversiones y retornar beneficios. Con el objeto de eliminar entidades que no realizan actividad económica real o sustancial, deberían exigirse mínimos en cuanto a las obligaciones de información y control administrativo, mercantil y financiero sobre las sociedades y sus filiales. Por ejemplo, mediante la exigencia de auditorías a compañías que operen a nivel internacional, para certificar la autenticidad y veracidad de sus cuentas con el fin de dar un certificado de garantía a estas sociedades.

Los distintos Estados han de establecer una ley de transparencia que permita eliminar la opacidad y potencie la credibilidad de sus Gobiernos. A modo de ejemplo, resulta cuestionable la no publicación de beneficiarios de amnistías fiscales.

Debe promoverse la obtención de información, mediante el intercambio masivo de información, en operaciones con entidades vinculadas, o la información país por país para poder así determinar el lugar de beneficio de las multinacionales o declaración de bienes en el extranjero (Gutiérrez, 2015; p. 727) A tal efecto, podría avanzarse en lo referente al control de medios de pago aprovechando la digitalización de la economía.

Asimismo, con el objeto de agilizar las relaciones entre la Administración y los contribuyentes, debería favorecerse en pro de la disminución de litigios, fomentando la colaboración voluntaria, los procedimientos amistosos y el arbitraje con el fin de solucionar los conflictos en la aplicación de la norma.

Asimismo, algunos Estados han llegado a acuerdos con grandes multinacionales (como son los casos de IKEA, Burberry o Amazon con Luxemburgo; o Apple con Irlanda), para lograr un beneficio mutuo, de modo que la empresa pagaría menos impuestos a cambio de operar en ese territorio. Resulta imprescindible controlar estos acuerdos denominados “*ruling*”, de forma que su contenido pueda ser conocido y controlado. Asimismo, la existencia de lagunas legales respecto de la aplicación de Directivas matriz-filial en Gibraltar y Reino Unido exigiría la revisión de los acuerdos homónimos cuando se lleven a cabo por entidades sitas en Gibraltar u otro paraíso fiscal que pueda aprovechar los convenios con el Reino Unido con el fin de transferir a Gibraltar beneficios que se hayan obtenido en un país de la UE.

También resulta necesario prestar especial atención a determinadas operaciones, especialmente las referidas a bienes inmuebles. En ocasiones, por medio de sociedades opacas, se ocultan los dueños reales de los mismos. De hecho, investigaciones periodísticas han demostrado que la mayor parte de los apartamentos de lujo en Nueva York y Londres figuran a nombre de sociedades de este tipo. La medida óptima consistiría en la publicación de los dueños reales de dichos inmuebles y la declaración del origen de los fondos empleados para su adquisición, en los casos en que la sociedad se ubicara en paraísos fiscales.

Con el objeto de controlar los movimientos de capitales, han surgido multitud de iniciativas, como el establecimiento de una tasa financiera para el control de flujos de capitales. Una tasa financiera que grave levemente la compra de bonos, acciones o derivados, podría contribuir a establecer el control de los movimientos de capitales, mediante la identificación de los titulares de las cuentas y control de sus movimientos. La idea la planteó en sus orígenes James Tobin, premio Nobel, en los 70. Actualmente pocos países la aplican, pero de momento plantea obstáculos la han convertido en poco más que una utopía⁷⁹.

⁷⁹ Reino Unido la denomina “Robin Hood Tax”; Alemania la “Steuer gegen Armut”; Italia lo denomina movimiento Zerozerocinque; y España, Tasa Robin Hood.

Por último, para promover la filtración de información valiosa para la Administración Tributaria, debería protegerse a quienes la pusieran a disposición de las autoridades competentes, o asegurar su indemnidad, dentro de unos límites razonables. La nueva propuesta de Directiva 6804/18, de 9 de marzo de 2018⁸⁰, pretende blindar laboralmente a los empleados que revelen información interna sobre prácticas internas de sus compañías, fijando estándares mínimos de protección a los mismos. A tal efecto cabe destacar la existencia de una “*Abusive Tax Shelter Hotline*”⁸¹, de la IRS, que puede emplearse para proporcionar (anónimamente, si se prefiere) información acerca de transacciones en que medien paraísos fiscales.

4.5. Sancionabilidad de la elusión tributaria o gravámenes sobre operaciones con paraísos fiscales.

Eliminar el atractivo de estos territorios por medio de gravámenes a quien opere con entidades radicadas en paraísos fiscales dejaría “*fuera del sistema*” a estos territorios. Así, podría plantearse, por ejemplo, con respecto a las operaciones realizadas por residentes en jurisdicciones cooperativas, restricciones a la apertura de cuentas en paraísos fiscales. No obstante, cabe tener en cuenta que no puede restringirse la libertad individual de los particulares de abrir cuentas en entidades bancarias extranjeras, por lo que sólo cabría gravar la entrada o salida de los capitales a los mencionados territorios. Asimismo, como hemos visto al comienzo de este análisis, la evitación elusoria del hecho imponible no adolece de disvalor antijurídico. Por tanto, como defiende una parte importante de la doctrina, la sanción, en el caso de conducta elusoria, no debería proceder.

Otras medidas podrían ser el establecimiento de limitaciones, obligaciones estrictas de información o incluso sanción (pecuniaria o no) de interacciones financieras con paraísos fiscales por parte de Bancos o el accionariado o dirección de sociedades residentes en paraísos. Asimismo, podrían fijarse gravámenes más altos a importaciones provenientes de paraísos fiscales u otro tipo de sanciones comerciales (Zucman, 2015), con el objeto de que sus Gobiernos decidieran superar esa consideración. Por ejemplo, suspensión de acuerdos de libre comercio, de CDIs, o de la financiación brindada a nivel comunitario, en su caso.

⁸⁰ Disponible en <https://bit.ly/2y4g7Hk> [consultado a 15 de mayo de 2018]

⁸¹ Datos de contacto disponibles en <https://bit.ly/2xY8p1h>

Asimismo, cabe la imposición de sanciones a los asesores involucrados en planificaciones fiscales agresivas (*tax preparer penalties*), con el fin de terminar con la inducción de conductas elusivas por medio de la denominada asesoría fiscal agresiva (González, 2006) Para ello se exigiría tipificar el ilícito tributario, exigiendo información previa de las operaciones y así obligar a los inversores a declarar operaciones que puedan resultar sospechosas. Ello, cuanto menos, reduciría el tiempo de respuesta o actuación por parte de las autoridades tributarias.

En esta línea se encuentra la reciente propuesta de Directiva 6804/18, de 9 de marzo de 2018 (ver nota 80), que obligará a los intermediarios (bancos, asesores fiscales, economistas, consultores, auditores, abogados, etc.) a comunicar a las autoridades fiscales de su país, en el plazo de 15 días, los diseños de planificación fiscal en determinados supuestos. Concretamente, cuando conlleven (a) el pago transfronterizo a un destinatario domiciliado en un país de baja o nula imposición; (b) operar con algún país con un débil o nulo control del lavado de dinero; (c) el aprovechamiento de una misma deducción en varios países; o (d) la correlación directa entre la tarifa de asesoría y el ahorro impositivo que se promete al cliente. Los Estados de la UE compartirán entre sí, cada tres meses, todas las notificaciones que reciban.

Por último, ante el incumplimiento de medidas o prácticas cuestionables derivadas de conflictos de intereses, debería poder exigirse responsabilidad institucional, de forma que se asegurara la imparcialidad e independencia de las instituciones de los Estados que se han comprometido a intercambiar información en materia tributaria.

4.6. A nivel interno: “cláusulas antielusión”.

Se distinguen medidas antielusión en sede legislativa (hechos imponibles genéricos⁸², complementarios⁸³ y el recurso a las presunciones legales⁸⁴ y ficciones⁸⁵), o en sede de

⁸² Presupuestos de hecho en que la ley detalla sólo algunas de las modalidades más comunes en que dicho presupuesto puede concretarse. Se configura como una alternativa del legislador para definir los tipos tributarios, renunciando a una “tipificación específica”. Ha sido criticada por ser contraria a la seguridad jurídica.

⁸³ También llamados “*suplementarios*” o “*subrogatorios*” (*Ersatztatbestände*), concurren cuando se prevé, tras la definición del hecho imponible, otro presupuesto de hecho que tendría lugar ante la eventual concurrencia de determinadas circunstancias, de modo que su integración derive en los mismos efectos jurídicos que los del hecho imponible típico. Erraría, así, una hipotética vía de elusión, o las denominadas “economías de opción implícitas”

⁸⁴ Consisten en la creación de una verdad formal a través de la ley. Se vincula así el hecho conocido con un hecho presumido, que será normalmente un hecho gravado en concepto de hecho imponible.

⁸⁵ Son disposiciones configuradoras del tributo, que crean una verdad normativa al margen de la realidad económica. Tanto las presunciones absolutas como las ficciones han sido criticadas por la doctrina, que aboga por su desaparición, admitiendo en su lugar las presunciones *iuris tantum*.

aplicación del tributo (calificación e interpretación económica⁸⁶, así como el *business purpose test*⁸⁷), que han de someterse en todo caso al principio de proporcionalidad.

Asimismo, pueden establecerse cláusulas antielusorias, que permiten a la Administración otorgar potestades consistentes en desconocer el acto o negocio realizado con ánimo elusorio, y aplicar el régimen jurídico-fiscal que se ha tratado de eludir. Las medidas deberán centrarse en figuras como el conflicto en la aplicación de la norma (la última reforma de la LGT española establece la posibilidad de sancionarlo cuando haya sido dictaminado y suficientemente publicitado) o la simulación, así como, en su caso, el fraude de ley. La delimitación debería girar entorno al motivo económico válido para la realización de las operaciones.

4.7. Establecimiento de un sistema impositivo global.

Posturas más extremistas plantean la posibilidad de establecer un sistema impositivo global que, al eliminar de raíz la competencia fiscal entre jurisdicciones, terminaría, sin duda, con el problema. Sin embargo, más allá de su impracticabilidad política, cabría recordar la razón o el fundamento del sistema impositivo. Las dispares necesidades financieras de los Estados y la estructura de sus economías conllevan una diferente carga impositiva sobre diferentes sectores y actividades. Este argumento puede tener el suficiente peso como para no necesitar acudir a razonamientos basados en la cultura e identidad de las Naciones. Lo que sí podría resultar posible, sería establecer una imposición única para gravar la utilidad consolidada a nivel mundial de las empresas, y no individualmente por países.

⁸⁶ Instrumento que pretende determinar la verdadera naturaleza del hecho imponible tomando en consideración las circunstancias, relaciones y actos efectivamente realizados, para aplicar la norma que correspondería a dicha realidad.

⁸⁷ Es, para parte de la doctrina, la base de los motivos económicos válidos (*valid commercial reasons*), o “prueba de la finalidad económica” (art. 11.1, letra a, de la Directiva del Consejo 90/434/CEE, de 23 de julio)

Conclusiones

La pretensión de promover el dinamismo de las economías, fundamentalmente mediante la atracción de IED, ha dado lugar a una carrera de mínimos (*global race to the bottom*) en materia de imposición, por medio de lo que se considera una “*competencia fiscal perniciosa*”. Los Estados se han convertido así en los verdaderos protagonistas de la planificación fiscal internacional, a través del establecimiento de una regulación caracterizada por la benignidad en el tratamiento de actos y negocios con trascendencia tributaria y laxitud en la normativa mercantil, administrativa y laboral, así como en determinados casos, la opacidad informativa frente a terceros países, constituyendo lo que se denominan paraísos fiscales. Ello, en último término, favorece la aparición de conductas tanto lícitas pero de ética cuestionable (como la propia planificación fiscal o la elusión), como ilícitas (como la evasión fiscal)

Estas zonas canalizan un volumen ingente de capitales, y sus entidades financieras custodian gran parte de los depósitos globales, al tiempo que las sociedades offshore se multiplican. Resulta habitual el empleo de paraísos fiscales para la ocultar la titularidad de patrimonios y canalizar rentas de actividades empresariales o de capital, así como plusvalías obtenidas de enajenaciones de activos, aprovechando la opacidad y el secreto bancario abanderado por estos territorios. Asimismo, las facilidades otorgadas para la constitución de empresas y la laxitud en el procedimiento para la creación de sociedades resultan alicientes para la inversión extranjera. Sus características también facilitan que se tomen instrumentos para la canalización e introducción del dinero negro en el circuito legal, dificultando el seguimiento de los capitales.

Su uso provoca inestabilidad económica y financiera, entorpece la justicia redistributiva y la financiación de servicios públicos sociales, promueve el crecimiento y protección de la actividad criminal y de la corrupción, fomentando asimismo legislaciones cada vez más laxas en materia financiera, administrativa, contable, laboral y ambiental. Es por

ello que se han adoptado iniciativas para combatir este tipo de comportamientos, atacando el problema de raíz (esto es, a la simple existencia de estos países no cooperantes), o bien a las conductas individuales (por ejemplo, las medidas anti-BEPS)

Cabe tener en cuenta que el oportunismo de los agentes, sin embargo, existe con total independencia de los paraísos fiscales, que simplemente facilitan de esta ocultación; y que en los países o territorios con esta consideración también se realizan actividades completamente legales. Es por esto último que la penalización de las operaciones realizadas con estos países o territorios se dirigiría de forma exclusiva a lograr que los Estados afectados se comprometieran, para proteger su economía, a un intercambio de información efectiva y real, y a eliminar de raíz la opacidad y el secreto bancario. No obstante, la competencia fiscal, de no ser perniciosa o agresiva, es natural y necesaria, y constituye en sí misma un dinamizador de la economía mundial en la era de la globalización.

El fenómeno de los paraísos fiscales, institución secular, está lejos de desaparecer. Las profundas reformas llevadas a cabo en el ámbito internacional, dirigidas fundamentalmente a la consecución de una mayor transparencia fiscal y cooperación, logran compromiso verbal pero no efectivo por parte de los Estados.

Su erradicación ha de comenzar por el reconocimiento del problema a nivel internacional y la toma de conciencia, para así lograr una verdadera voluntad política para dar fin al fenómeno. Para ello se requiere, en primer lugar, una definición universal del término en aras a lograr una mayor seguridad jurídica. La falta de homogeneidad tanto en su delimitación como en el desarrollo de normas antiparaíso dificultan la acción coordinada contra los usos nocivos de estos territorios y es por ello que ha de adoptarse con urgencia una clara delimitación del término de aplicación a nivel global. La mayor transparencia requiere la efectividad del IAI y la publicación de la información de relevancia tributaria, promoviendo asimismo la filtración de información y estableciendo, en su caso, sanciones o gravámenes que desincentiven el establecimiento de paraísos por parte de las jurisdicciones.

No obstante, no resulta pacífico el alcance que han de tener las normas anti paraíso. Las normas antielusivas particulares, como la normativa sobre el régimen de transparencia fiscal internacional (*CFC regime*), las normas anti subcapitalización (*thin*

cap rule), o las normas de precios de transferencia (*transfer pricing rules*), entre otras, son consideradas con carácter general como eficaces y justas, siempre y cuando se organicen como presunciones *iuris tantum*. El uso de cláusulas generales (*General Anti Avoidance Rules, GAAR*) ha de hacerse de forma prudente, discerniendo claramente la economía de opción (lícita y jurídicamente legítima), de la elusión fiscal. Ello redundaría además en una mayor seguridad jurídica.

El turbulento contexto normativo resultante de las medidas adoptadas para combatir la evasión fiscal y la existencia de estos territorios opacos, ha afectado especialmente a países que se encuentran en el límite terminológico de “*paraíso fiscal*”, como Andorra, que ha logrado recientemente la eliminación de su consideración como tal. Se trata de un territorio pequeño, dependiente de las importaciones, sin aranceles y con impuestos indirectos generalmente reducidos, con gran dependencia del sector terciario y en especial, de un fuerte y estable sistema financiero. Su ordenamiento jurídico-fiscal, caracterizado por la existencia de tipos bajos y el secreto bancario, promovió la captación de capital y pese a las diversas modificaciones legislativas emprendidas se ha mostrado reacia a terminar de facto con la opacidad informativa. El sector financiero y bancario, en Andorra como en la mayoría de paraísos fiscales, es un pilar fundamental de su economía, y su consideración como paraíso fiscal ha contribuido indudablemente a su desarrollo. En otras palabras, podría considerarse que ser paraíso fiscal, es una suerte de “medio de vida” para estos territorios.

Actualmente, se encuentra en proceso de apertura económica, diversificación estructural y homologación a Europa, para superar su proteccionismo, lograr consolidar el acogimiento de IED y limpiar su imagen evitando su consideración como paraíso fiscal, y esquivando por ende las repercusiones negativas derivadas del cerco que las medidas anti paraíso establecen para disminuir el atractivo de estos territorios. A tal efecto, tras un intenso proceso de reformas (nuevo marco legal y regulación del sistema financiero) y acuerdos (CDI y AII), Andorra ha logrado adaptarse a los estándares internacionales contenidos en recomendaciones de diversos organismos, y por tanto no es considerada paraíso fiscal a efectos legales, si bien de facto conserva peculiaridades fiscales y legales como reminiscencia del secreto bancario que dificultan la credibilidad de su pretensión y su desvinculación del concepto de paraíso fiscal.

La evolución de Andorra constituye un caso paradigmático de la evolución de este tipo de territorios. La relajación de las características vinculantes para la determinación de los paraísos fiscales por parte de la OCDE ha permitido que éstos establezcan acuerdos y firmen CDIs para esquivar la consideración como tales, sin que se produzca de facto un intercambio efectivo de información. Al mismo tiempo, los agentes siempre encontrarán formas de gestionar sus ingresos y sus patrimonios de la forma más conveniente con el fin de reducir la carga fiscal soportada, ayudándose de todos los medios disponibles, lícitos o de legitimidad cuestionable.

A medida que la ingeniería fiscal avanza, las iniciativas han de adaptarse. Sin embargo, la necesidad de consenso y la falta de voluntad política son frenos que provocan, inevitablemente, que la ley se rezague y el oportunismo vaya siempre un paso por delante.

Bibliografía

- Albi Ibáñez, Emilio (1993) Estrategias de Planificación fiscal internacional: Instrumentos Financieros, *Perspectivas del Sistema Financiero*. (41), 9-32.
- Arespacochaga, J. (1996) *Planificación fiscal internacional*. Madrid; Marcial Pons, 1996.
- Badenes Plá, N., García Beato, F. y Rodríguez Barea, F. J. y Urbanos Garrido, R. M. (1994) Elusión fiscal internacional y tratamiento en la legislación española, *Actualidad financiera*, (2), 303-338.
- Basterra, J.J. (24 de julio de 2012). Las fortunas en paraísos fiscales aumentan un 70% durante la crisis económica. *Gara*. Recuperado de <https://bit.ly/2xQXITF>
- Berliri, A. (1971) *Principios de Derecho Tributario*. Madrid: Derecho Financiero.
- Botis, S. (2014) Features and advantages of using tax havens. *Bulletin of the Transilvania University of Braşov*. 7(56) Recuperado de <https://bit.ly/2kURZ07>
- Briones Fernández, L. (1993) Consecuencias fiscales en España de la planificación fiscal de las inversiones españolas en el extranjero, *Perspectivas del sistema financiero*. (41), 33-67.
- Bustos Aguilar, J. y Vivar Aguirre, A. I. (2014) *La subcapitalización en el Ecuador: ¿evasión, elusión, o abuso de derecho?*. Instituto de Estudios Fiscales (15/2014). Recuperado de <https://bit.ly/2MbYmIK>
- Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD) Terre Solidaire (2011) *Paradis fiscaux: le G20 de la dernière chance*. Recuperado de <https://bit.ly/2sKWJci>
- Calderón Carrero, J. M. (2011), *Régimen fiscal de las operaciones vinculadas: valoración y documentación. Supuestos prácticos; doctrina y jurisprudencia; especial referencia a Pymes*. Madrid: CISS. 91 - 1006
- Calderón Carrero, J. M. y Martín Jiménez, A. J. (2006) *Convenios fiscales internacionales y fiscalidad de la Unión Europea*. Valencia: CISS. 597-744
- Calvo Vérguez, J. (2012) La amnistía fiscal en el RD-Ley 12/2012, de 30 de marzo. *Carta tributaria. Monografías*, (9)
- Camarero García, J. (2010) El “fraude carrusel” en el Impuesto sobre el Valor Añadido. Modalidades y propuestas para erradicarlo, *XII Curso de Alta Especialización en Fiscalidad Internacional*, IEF. Recuperado de <https://bit.ly/2HuxuAn>
- Carbajo Vasco, D. (2015), Objetivos y medidas en la lucha contra el fraude fiscal desde una perspectiva internacional. *Economiaz*. 88(02), 146-175. Recuperado de <https://bit.ly/2JpoFcl>
- Carmona Fernández, N. (2003) *Guía del impuesto sobre la renta de no residentes [IRNR]*. Valencia: CISS.
- Carpio Rivera, R. (2012) La planificación tributaria internacional, *Revista Retos*, Año 2(3), 55-67.

- Carpizo Bergareche, J. y Santaella Vallejo, M. (2007), *De los paraísos fiscales y la competencia fiscal perjudicial al Global Level Playing Field. La evolución de los trabajos de la OCDE*. IEF. Recuperado de <https://bit.ly/2Lu8sUn>
- Chambost, E. (1982). *Los paraísos fiscales*. Madrid: Pirámide.
- Chavagneux, C. y Palan, R. (2007). *Los paraísos fiscales*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Chavagneux, C., Murphy, R. y Palan, R. (2010) *Tax Havens: How Globalization Really Works*. Ithaca: Cornell University Press.
- Chico De La Cámara, P. (2005) Los límites difusos entre la competencia fiscal “lesiva” y “beneficiosa”: Una reflexión sobre la necesidad de armonizar la imposición indirecta. *Estudios sobre fiscalidad internacional y comunitaria*. Madrid: COLEX. 215-264.
- de Juan Casadevall, J. (s. f.) Algunos problemas sobre el diseño y aplicación del Impuesto sobre Sociedades. *Instituto de Economía de Barcelona*. Recuperado de <https://bit.ly/2JCOVDN>
- De la Torre Díaz, F. (2014) *¿Hacienda somos todos?* Barcelona: Debate.
- Dharmapala, D. y Hines, J. R. (2009) Which countries become tax havens? *Journal of Public Economics*, (93), 1058–1068. Recuperado de <https://bit.ly/2sQI6En>
- El Economista (21 de abril de 2013), Los paraísos fiscales custodian alrededor del 25% del PIB mundial. *Eleconomista.es*. Recuperado de <https://bit.ly/2sFmZ8z>
- Fernández Pérez, J. R. (1991), Medidas y disposiciones contra la elusión fiscal internacional a través de sociedades base y de sociedades instrumentales, *Cuadernos de Formación de la Inspección de Tributos*, (14).
- Fuest, C. y Riedel, N. (2010) Tax Evasion and Tax Avoidance in Developing Countries: The Role of International Profit Shifting. (Working paper No. 10/12). Oxford University Centre for Business Taxation. Recuperado de <https://bit.ly/2LyEvmc>
- García Pérez, J. A. (2011) Actividad financiera societaria offshore la desaparición formal de los paraísos fiscales. *Trabajos de la OCDE sobre paraísos fiscales. Cuadernos de Formación IEF*, (4). Recuperado de <https://bit.ly/2sFpzeL>
- García Ramones, A. y Santamaría Carreras, G. (2010). “Proceso de eliminación de los paraísos fiscales”. Cuadernos de formación IEF colaboración 33/10. Volumen 11/2010. Recuperado de <https://bit.ly/2HunU08>
- González de Frutos, U. (2006), La expansión y control del fenómeno de los tax shelters en Estados Unidos. IEF, DOC. N° 19/06. Recuperado de <https://bit.ly/2sGUd7L>
- Gutiérrez de Pablo, G. (1995) Diversos aspectos de la planificación fiscal internacional y el uso de los paraísos fiscales. Análisis de algunas medidas de prevención, *Impuestos: Revista de doctrina, legislación y jurisprudencia*, 11(1), 457-485
- Gutiérrez De Pablo, G. (2013) Bancos offshore: diversos aspectos sobre su utilización a través de instrumentos financieros. Cuadernos de formación IEF. Recuperado de <https://bit.ly/1BxNfgd>
- Gutiérrez de Pablo, G. (2015) *Análisis jurídico de los paraísos fiscales y medidas para evitar sus efectos* (tesis doctoral, Universidad de Málaga). Recuperado de <https://bit.ly/2HwuXFQ>
- Hernández Viguera, J. (2005), *Los paraísos fiscales: cómo los centros financieros offshore socavan las democracias*. Madrid: Akal. Recuperado de <https://bit.ly/2Jk4qBo>
- Hurtado González, J. (2016) *Los paraísos fiscales* (trabajo fin de grado, Universidad de la Rioja). Recuperado de <https://bit.ly/2JvokVV>
- Imaoka Hojyo, L. S. (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?*. Universidad Complutense de Madrid. 102 y ss. Recuperado de <https://bit.ly/2JBadBU>
- Lacalle, D. (2013). Diez mitos sobre los paraísos fiscales. *EIConfidencial.com*. Recuperado de <https://bit.ly/2LvyXJ0>
- López Espadafor, C. M. y Lombardero Expósito, L. M. (2010), Revisión de la problemática de los paraísos fiscales y su incidencia en el blanqueo de capitales, *Estudios financieros. Revista de contabilidad y tributación: Comentarios, casos prácticos*. 5-54.
- Malherbe, J. (2001) Competencia fiscal perjudicial y paraísos fiscales. *Quincena fiscal*, (5).
- Menéndez Hernández, J. (1978), Comentario General. *Revista española de derecho financiero y Hacienda Pública*, (134).
- Molina, E. y Pedraza, M. A. (2010) Paraísos Fiscales: Una aproximación a escala global. *Oikonomos*, 1(2). 98 y ss. Recuperado de <https://bit.ly/2JhizDo>
- Murphy, R. (2010) World's Best Tax Havens. *Forbes.com*. Recuperado de <https://bit.ly/2JCSZE3>
- Musilek Álvarez, M. A. (2014) Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información en Materia Tributaria: evaluación del primer mandato e inicio del segundo. *Cuadernos de Formación Escuela de Hacienda Pública*, (17), 209 y ss. Recuperado de <https://bit.ly/2JorVtf>
- OCDE (1998) *Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue*. París: OECD. Recuperado de <https://bit.ly/2JumaWN>
- Ordóñez, M. (2017), Lucha contra paraísos fiscales: una mirada crítica. *Notas de reflexión*. Centro de Estudios fiscales SRI, (44). Recuperado de <https://bit.ly/2JGNSTG>
- Oxfam (22 de mayo de 2013) Miles de millones de dinero “privado” escondidos en paraísos fiscales podrían acabar dos veces con la pobreza extrema. *Oxfam.org*. Recuperado de <https://oxf.am/2FMnjHy>
- Oxfam (2015). La ilusión fiscal: demasiadas sombras en la fiscalidad de las grandes empresas. Informe de Oxfam Intermón No. 36. Recuperado de <https://bit.ly/1w8pQF9>
- Oxfam (2016) Tax battles. The dangerous global race to the bottom on corporate tax. *Oxfam Policy Paper*. Recuperado de <https://bit.ly/2zxsHOP>
- Palan, R. (1 de octubre de 2009), History of tax havens. *HistoryandPolicy.org*. Recuperado de <https://bit.ly/1m3ntzj>
- Paredes, J., Rodríguez, J. y De la Cuesta, M. (2014). *Los paraísos fiscales a discusión*. XVI Jornadas de Economía Crítica: Perspectivas económicas alternativas. Universidad Nacional de Educación a Distancia y Universidad de Valladolid. Recuperado de <https://bit.ly/2JIHZMh>
- Pérez de Ayala Becerril, M. (1998) La obligación personal en el cambio de residencia a un paraíso fiscal: una proposición mal construida en la lucha contra el fraude. *Estudios financieros. Revista de contabilidad y tributación. Comentarios, casos prácticos* (185). 143 -168.
- Pontes Lima, E. C. (2015), RESENHA The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens, de Gabriel Zucman. *Revista Controle: Doutrinas e artigos*, 13(1), 408-412. Recuperado de <https://bit.ly/2M8vEZt>
- Reyes Ferreras, T (2014) *Los paraísos fiscales: análisis de su problemática y de sus efectos en el desarrollo* (trabajo fin de máster, Universidad de León) Recuperado de <https://bit.ly/2sQHU8a>
- Rivas Coronado, N. y Vergara Hernández, S. (2000). *Planificación Tributaria. Conceptos, teoría y factores a considerar*. Santiago de Chile: Magril Limitada.

- Rosa, Isaac (23 de mayo de 2013). Paraísos sin salir de casa, *ATTACMadrid.org*. Recuperado de <https://bit.ly/2Jrpe5V>
- Rosembuj Erujimovich, T. R. (1999) La competencia fiscal lesiva. *Impuestos: Revista de doctrina, legislación y jurisprudencia*, 15(1) 166-200
- Sainz de Bujanda, F. (1979) *Lecciones de Derecho Financiero*, Madrid: Universidad Complutense, Facultad de Derecho.
- Salto Van Der Laet, D. (2000). Los paraísos fiscales como escenarios de elusión fiscal internacional y las medidas anti-paraíso en la legislación española, *Crónica Tributaria*, (93). Recuperado de <https://bit.ly/2GAIO3C>
- Samplon Salvador, R. (2007) Los paraísos fiscales y la lucha contra el fraude fiscal, *Cuadernos de Formación IEF*, (3) 14/07. Recuperado de <https://bit.ly/2Jhmg7Y>
- Sánchez Huete, M. A. (2015) La nueva definición de paraísos fiscales. ¿El fin de los listados reglamentarios? *Quincena fiscal*, (13), 85-108.
- Sarmiento, D. (2006), La autoridad del Derecho y la naturaleza del soft law. *Cuadernos de derecho público*, (28), 221-266. Recuperado de <https://bit.ly/2sHMxC0>
- Serrano Palacio, C. y García-Villanova Ruiz, I. (2008) *Competencia fiscal perniciosa. Estado actual de la normativa española y el caso holandés*. IEF. Cuadernos de Formación. Colaboración 34/08. Recuperado de <https://bit.ly/2kXwFXQ>
- Stiglitz, J. E. y Pieth, M. (2016) Overcoming the Shadow Economy. *Friedrich Ebert Stiftung international Policy Analysis*. Recuperado de <https://bit.ly/2Jsersj>
- Tax Justice Network (2012). *The Price of Offshore, Revisited*. Recuperado de <https://bit.ly/2JBfSYG>
- Tax Justice Network (2018, a) *Financial Secrecy Index Switzerland*. Recuperado de <https://bit.ly/2y0eRoe>
- The World Bank (2007). *Global Economic Prospects: overview and global outlook*. Recuperado de <https://bit.ly/2sQxg1j>
- Vallejo Chamorro, J. M. y Gutiérrez Lousa, M. (2002). Los convenios para evitar la doble imposición: análisis de sus ventajas e inconvenientes. Instituto de Estudios Fiscales. (6/02). <https://bit.ly/2JFeeoO>
- Vaquer Suñer, M. I. (2010). Medidas antiparaíso: presunción de residencia y efectos de su aplicación sobre los impuestos indirectos. Cuadernos de formación IEF. Recuperado de <https://bit.ly/2sGVXxE>
- Verna, G. (1994). *Legalité-légitimité: la dialectique de L'informel. Les entreprises informelles dans le Monde*. Québec: Université Laval.
- Wenzel, M. (2005). Wenzel, M. Motivation or rationalisation? Causal relations between ethics, norms and tax compliance. *Australian National University. Working Paper* (63), May 2005.
- Wintour, P. (2016), Tax havens have no economic justification, say top economists. *TheGuardian.com*. Recuperado de <https://bit.ly/2M5ZvBH>
- Yupanguí Carrillo, Y. (2010) *Posibilidad de Evitar la Elusión Tributaria y Figuras Relacionadas*. Ponencia presentada en las XXV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario. Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario (ILADT). Cartagena-Colombia, febrero. Recuperado de <https://bit.ly/2kX5RHr>
- Zucman, G. (2015), *La richesse cachée des Nations. Enquête sur les paradis fiscaux. [La riqueza oculta de las naciones. Investigación sobre los paraísos fiscales]*. Paris: Éditions du Seuil. Recuperado de <https://bit.ly/2JD5qQw>