

PRÁCTICAS FISCALES ABUSIVAS

El caso de Andorra

Trabajo Final de Máster

Cecilia Martínez Caldés

UNIVERSITAT DE BARCELONA

FACULTAT D'ECONOMIA I EMPRESA

MÁSTER OFICIAL EN INTERNACIONALIZACIÓN

Tutorizado por la profesora Mercè Segura

Abril 2015

ÍNDICE

PREFACIO.....	iv
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO 1. LAS PRÁCTICAS FISCALES ABUSIVAS EN LA ACTUALIDAD Y SU REPERCUSIÓN.....	7
1.1. Impacto de la globalización económica sobre la fiscalidad. El concepto de justicia fiscal	7
1.2. La normativa anti-abuso y el cuestionamiento de las libertades comunitarias	7
1.3. El impacto de la defraudación tributaria en la esfera social y económica	9
1.4. Los paraísos fiscales y el fraude fiscal	10
1.5. Objetivos prioritarios de la lucha contra el fraude fiscal y las prácticas abusivas en el área de la Fiscalidad Internacional	11
CAPÍTULO 2. LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS EN EL MARCO DE LA POLÍTICA FISCAL INTERNACIONAL.....	13
2.1. Misión y valores de la OCDE	13
2.2. El papel de la OCDE en la política fiscal internacional	14
2.3. Las relaciones internacionales en fiscalidad	15
2.4. La contribución de la OCDE en la erradicación del secreto bancario	17
CAPÍTULO 3. LOS CONVENIOS DE DOBLE IMPOSICIÓN Y SU PAPEL EN LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL	19
3.1. Contextualización y características de los Convenios para evitar la Doble Imposición Fiscal	10
3.2. Las funciones de los CDI	20
3.3. Los modelos de Convenio	21
3.3.1. <i>El modelo de Convenio de la OCDE</i>	22
3.3.2. <i>El modelo de Convenio de la ONU</i>	24

CAPÍTULO 4. ACTION PLAN ON BASE EROSION AND PROFIT SHIFTING (PLAN BEPS) ..25

4.1. Antecedentes y origen del Plan BEPS	25
4.2. Propósito	27
4.3. El contenido del Pan BEPS: Acciones, plazos y metodología	28
4.3.1. Acciones.....	28
4.3.2. Plazos	29
4.3.3. Procedimiento	30
4.4. Otros métodos para luchar contra el fraude fiscal	30
4.5. Viabilidad del Plan BEPS. Conclusiones	31

CAPÍTULO 5. EL PROCESO DE DISOLUCIÓN DE LOS PARAÍDOS FISCALES Y LOS MECANISMOS PARA EL INTERCAMBIO INTERNACIONAL DE INFORMACIÓN32

5.1. Concepto y particularidades de los paraísos fiscales	32
5.1.1. Los paraísos fiscales según el Ordenamiento español	32
5.1.2. Los paraísos fiscales en el seno de la OCDE	35
5.2. Clasificación de los paraísos fiscales	36
5.3. Factores que justifican la eliminación de los paraísos fiscales	37
5.4. Paraísos fiscales en proceso de extinción	39
5.4.1. El proceso de aparición de los paraísos fiscales	39
5.4.2. Eficacia del proceso de eliminación de paraísos fiscales	40
5.4.3. La desaparición de los paraísos fiscales	42

CAPÍTULO 6. EL CASO DE ANDORRA: DE PARAÍSO FISCAL A JURISDICCIÓN DE BAJA TRIBUTACIÓN45

6.1. Breve referencia a la historia de Andorra	45
6.2. Algunas particularidades del país	46
6.3. Los problemas estructurales de Andorra : El empuje hacia una nueva estrategia	48
6.4. Las estrategias para solucionar los problemas estructurales de Andorra	50
6.4.1. Seguridad jurídica y rigor presupuestario	52

6.4.2. Nuevo modelo fiscal	52
6.4.3. Acceso a un mercado más amplio.....	55
6.5. Evolución del Intercambio de Información Andorra-España y su contribución en la eliminación del secreto fiscal entre ambos Estados	57
6.5.1. La modalidad de intercambio de información prevista en el CDI	57
6.5.2. Las particularidades del artículo 24	59
6.6. El sector bancario y sus esfuerzos para acabar con el blanqueo de capitales ...	61
6.6.1. Contexto del Sector Bancario andorrano	61
6.6.2. Los avances en materia de legislación	62
6.6.3. Las ineficiencias en la aplicación de la normativa: la continuidad del secreto bancario	63
6.7. Reflexiones finales sobre el modelo de apertura de Andorra.....	64
CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES.....	67
BIBLIOGRAFÍA.....	LXX
Publicaciones e Informes	LXX
Libros.....	LXXIV
Artículos de prensa	LXXIV
Páginas Web.....	LXXVI
Blogs.....	LXXVI
ANEJO	LXXVII

PREFACIO

El presente Trabajo significa el final del Máster Oficial en Internacionalización de la Universidad de Barcelona. En él he pretendido mostrar los conocimientos adquiridos en el mismo y centrarme en una materia de gran impacto internacional en la actualidad. Se trata de la fiscalidad y de los retos que plantea en el contexto de Globalización económica.

Si he escogido el complejo tema de las **“Prácticas Fiscales Abusivas”** es, principalmente, por dos motivos. Por una parte, por la curiosidad por conocer qué se esconde detrás de los heterogéneos sistemas fiscales nacionales e investigar la repercusión que tienen sobre el comercio mundial. Dada la relevancia que, actualmente, han adquirido los casos de evasión de capitales en nuestro país, he considerado oportuno analizar cómo se afrontan, más allá de las fronteras nacionales, las irregularidades en la fiscalidad.

Por otra parte, gracias a mi estancia en Andorra, como estudiante en prácticas en la Embajada de España, he podido seguir de cerca algunas de las acciones emprendidas por el Principado para adaptarse a las exigencias de un mundo cada vez más integrado, cuyo eje ha sido la redefinición del sistema tributario nacional.

En el presente trabajo se analizan las pautas que Andorra ha seguido para crear un nuevo modelo de crecimiento que le permita desvincular el país de las connotaciones negativas como antiguo paraíso fiscal; así como la aplicación práctica, todavía difusa, de los avances logrados en materia legislativa.

Por último, agradecer a la profesora Mercè Segura el tiempo que ha dedicado en tutorizarme el estudio, por ayudarme a descubrir el interesante y dinámico mundo de la fiscalidad desde esta perspectiva global y por generar en mí ilusión por seguir descubriendo.

Esto es solo una aproximación al amplio alcance de la fiscalidad. Espero que, como ha sido para mí, les resulte de interés para ser un poco más conscientes de la relevancia de las Relaciones Internacionales en la esfera tributaria.

Muy cordialmente,

Cecilia Martínez Caldés

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, coincidiendo con la crisis económica estallada en 2008, se ha observado un importante aumento del déficit público en todos los países industrializados que ha alterado el desarrollo tanto económico como social. Las principales causas se asocian con el desmesurado incremento del gasto público y la limitada capacidad de los sistemas fiscales para generar ingresos.

Dada la necesidad de contraer el déficit público para sanear las cuentas de los estados, es indispensable aplicar medidas para reducir el margen entre el gasto y los ingresos públicos. En las sociedades contemporáneas se ha recurrido mayormente a políticas fiscales destinadas a aumentar los ingresos públicos. Para ello, las figuras impositivas han venido adquiriendo relevancia en los últimos años como medio para mejorar la capacidad recaudatoria. Este mecanismo no sólo no ha sido bien recibido por los contribuyentes, sino que la mayoría de los sistemas tributarios de las economías modernas ya han agotado la capacidad de generar ingresos por la vía de las subidas impositivas en figuras como el IVA, IBI, IRPF o IS. De manera que, estableciendo una carga tributaria superior, no solamente se vería afectada la actividad económica, sino que los incentivos a la corrupción y a la evasión fiscal serían más flagrantes, perjudicando el correcto desarrollo de la economía mundial.

Sin embargo, los Estados disponen de otra alternativa para recuperar la capacidad recaudatoria: **la lucha contra el fraude**. Para alcanzar tal fin, se deben adoptar mecanismos para controlar las prácticas fiscales abusivas y fomentar la responsabilidad fiscal del contribuyente.

En efecto, la elección del tema “Prácticas fiscales abusivas” como objeto del Trabajo Final de Máster reside en la relevancia que han adquirido las conductas ilegales en el marco de la Internacionalización, así como el efecto negativo que han producido éstas en las recaudaciones fiscales de las administraciones nacionales.

La finalidad del presente, pues, es detectar qué nuevas iniciativas han emergido desde las Organizaciones Internacionales para abordar este severo problema, generalizado a la mayoría de democracias contemporáneas, y cuya repercusión es internacional. La solución a este fenómeno, sin duda, solo puede abordarse mediante la aplicación de medidas universales de lucha contra el fraude y la evasión fiscal, basadas en el consenso.

El contenido del trabajo se estructura en tres bloques muy diferenciados. En primer lugar, se explica qué papel ha jugado la Globalización y la crisis financiera en la

justificación de las prácticas fiscales abusivas, así como la repercusión económica y social de éstas sobre la Comunidad Internacional. Asimismo, por la importante contribución de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en este ámbito, se describe cuáles son sus objetivos prioritarios en la preservación de las Relaciones Internacionales en fiscalidad.

En segundo lugar, se dedican tres capítulos a exponer extensamente las fórmulas que han ido surgiendo para combatir las prácticas fiscales abusivas (Acuerdos de Intercambio de Información y Convenios de Doble Imposición, Plan BEPS, Intercambio Automático de Información Financiera...), así como la relevancia que han venido tomando los denominados paraísos fiscales en este contexto.

Finalmente, y a modo de ejemplo práctico, se alude al particular caso de Andorra y a la eficacia de las medidas que ha venido adoptando para dejar atrás su condición de paraíso fiscal basada en el secreto bancario, así como al proceso que está siguiendo hacia la apertura económica y la diversificación.

CAPÍTULO 1. LAS PRÁCTICAS FISCALES ABUSIVAS EN LA ACTUALIDAD Y SU REPERCUSIÓN

1.1. Impacto de la globalización económica sobre la fiscalidad. El concepto de justicia fiscal

Tradicionalmente la lucha contra el fraude fiscal se ha abordado desde una perspectiva nacional, a través de instrumentos clásicos del Derecho Internacional, Acuerdos o Convenios bilaterales, los cuales marcan unas directrices a seguir en una materia determinada entre dos Estados soberanos. Estos instrumentos serán analizados con más detalle en el capítulo 3.

Sin embargo, en un mundo cada vez más globalizado, donde las economías de los diferentes países están cada vez más interconectadas gracias a la aparición de las nuevas tecnologías, los avances de la comunicación derivados de la generalización de la “era digital” y los novedosos sistemas de información, dichos mecanismos pueden resultar insuficientes a la hora de combatir el fraude y la evasión fiscal y aplicar correctamente las normas tributarias.

El fenómeno de la mundialización de la actividad económica ha permitido que los sujetos económicos, especialmente las grandes multinacionales, tengan la capacidad de trascender los límites geográficos para buscar la máxima eficiencia en la asignación de los recursos y maximizar sus beneficios o rentabilizar sus inversiones. Para evitar prácticas fiscalmente injustas, incontrolables a nivel estatal, son necesarios instrumentos de carácter supranacional que permitan una aplicación verdaderamente efectiva de los todavía heterogéneos sistemas tributarios y que, a la vez, preserven la soberanía fiscal de los Estados.

Asimismo, para fomentar la justicia fiscal global resulta indiscutible priorizar la cooperación fiscal internacional. **El objetivo es lograr un intercambio efectivo de conocimientos e información a nivel mundial que posibilite el desarrollo de técnicas modernas armonizadas para controlar las prácticas fiscales abusivas y su impacto sobre el comportamiento de la sociedad y sobre la economía en su conjunto.**

1.2. La normativa anti-abuso y el cuestionamiento de las libertades comunitarias

Estamos definiendo un contexto en el que sería lógico pensar que la lucha para evitar el fraude y la evasión fiscal puede contradecir el derecho a la deslocalización de

capitales, lo cual podría generar un motivo válido para justificar el establecimiento de restricciones a libertad de movimiento de capitales o de establecimiento.

En efecto, concurren dos realidades que podrían incentivar el abuso en la deslocalización del capital. Concretamente, se trata de las siguientes situaciones:

- Las empresas, en la práctica, pueden planificar su fiscalidad mediante localizaciones *ad hoc*, en aquellos territorios donde la fiscalidad ofrece más incentivos a la inversión empresarial, decantándose cada vez más hacia centros *offshore*. Por su parte, las personas físicas también tienen la capacidad de situar sus rentas en jurisdicciones más ventajosas para beneficiarse de tributaciones más reducidas.
- Los estados se enfrentan en la disyuntiva de promover la actividad empresarial y facilitar las transacciones internacionales de sus residentes evitando en la medida que sea posible los casos de doble tributación internacional de las rentas procedentes de otra jurisdicción y, simultáneamente, deben asumir la responsabilidad de evitar supuestos de elusión¹ y, por supuesto, evasión² fiscal.

En esta dirección, ha surgido la necesidad de crear medidas anti-abuso. Se trata de unas normas o criterios judiciales, que conviven con el principio de libertad de movimiento de capital, con las finalidades de asegurar que las deslocalizaciones de capital se planifiquen de buena fe, proteger los ingresos tributarios de cada Estado, e impedir las prácticas fiscales nocivas.

La OCDE, en su Modelo Convenio, ha establecido cláusulas anti-abuso que, por regla general, no contradicen la libertad de establecimiento o la libre circulación de capitales, a excepción de cuando se infringen los principios de existencia de establecimiento permanente o de la presencia de una flagrante justificación económica.

La Comisión, por su parte, considera que debe lograrse un equilibrio entre la lucha contra prácticas abusivas y la prioridad por evitar las limitaciones a las libertades del Tratado Constitucional. Esto es posible a partir de una **correcta coordinación multilateral en la aplicación de las medidas anti-elusión, contra las prácticas abusivas dirigidas a terceros países, y protegiendo las bases imponibles de los Estados.**

Merece apuntar que la OCDE ha reunido sus esfuerzos, desde su creación en 1961, para preservar la libre circulación de capitales, promoviendo medidas para evitar el

¹ La elusión fiscal son prácticas que, siendo legales, se emplean para tributar menos aprovechándose de vacíos legales o ambigüedades que presenten las normativas tributarias

² La evasión fiscal se refiere a las actuaciones que contradicen la ley y están encaminadas a no pagar impuestos

fraude fiscal como por ejemplo, el procedimiento hacia la erradicación del secreto bancario.

Por último, desatacar que el desarrollo del Derecho Tributario Internacional pone de manifiesto la importancia de evitar la elusión y evasión fiscal. Para alcanzar este objetivo han surgido diferentes instrumentos, apoyados por la OCDE, como el intercambio de información y la colaboración ente las Administraciones tributarias, la persecución y aislamiento de regímenes tributarios privilegiados, las normas sobre residencia fiscal, etc. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que las normas anti-abuso no pueden contradecir las libertades comunitarias, sino preservarlas.

1.3. El impacto de la defraudación tributaria en la esfera social y económica

En este punto, es necesario describir las repercusiones más relevantes del abuso de las prácticas fiscales ilegales sobre la sociedad contemporánea, condicionando su comportamiento. Estos son:

- a) Un segmento de la sociedad percibe la injusticia derivada del comportamiento desleal del otro segmento que no contribuye de manera equitativa a los ingresos públicos y contribuye a acrecentar las desigualdades sociales.
- b) Se produce una pérdida de confianza en el buen funcionamiento del sistema recaudatorio por la falta de equidad en el pago de impuestos y se generan incentivos para no contribuir a la recaudación pública de impuestos.
- c) La presión fiscal que sufre el fragmento cumplidor de la sociedad es superior, ya que la recaudación tributaria es menor y, consecuentemente, los ingresos públicos sufren una importante merma que deben asumir los contribuyentes.
- d) El nivel de calidad y de provisión de los servicios públicos elementales, como la educación y la sanidad, y de las prestaciones sociales se ve perjudicado por la insuficiencia de los ingresos públicos.

Por otra parte, en la esfera puramente económica, los más notables efectos secundarios del fraude fiscal se relacionan con los puntos siguientes:

- a) Los ingresos fiscales de la Administración Pública resultan insuficientes para cubrir el nivel de gasto del Estado, lo que deriva en déficit presupuestario.
- b) La actividad de los distintos agentes económicos padece una distorsión originada en la competencia desleal que sufren las empresas fiscalmente cumplidoras. La competencia empresarial sufre un impacto negativo, ya que los

costes laborales son superiores para las empresas que operan en la economía regular, debido a que deben soportar una carga impositiva superior, regulaciones administrativas...

- c) El Estado recurre a la reducción de los gastos sociales como medio para reducir el déficit cuando, precisamente, los servicios sociales son un pilar trascendental para la economía. Así, proporcionar una protección social adaptada a las nuevas formas de vida que prevenga la marginación y favorezca la cohesión social genera ganancias de productividad, nuevas oportunidades de empleo y, consecuentemente, un desarrollo sostenible.

En conclusión, **la defraudación tributaria resulta el principal elemento de inequidad del sistema económico**. Más todavía, conduce a la destrucción de los pilares básicos de la sociedad, quebrantando los principios elementales del reparto justo y equitativo de la riqueza, la solidaridad y la proporcional contribución a la financiación de los servicios públicos. Refiriéndonos específicamente a la Constitución española, a través de las prácticas fiscales abusivas se incumple el deber de los ciudadanos que aparece plasmado en los dos primeros puntos de su artículo 31, los cuales indican que:

- 1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.*
- 2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.*

1.4. Los paraísos fiscales y el fraude fiscal

La máxima expresión del fraude fiscal, la evasión de impuestos y la competencia fiscal desleal ha sido la deslocalización de capitales hacia los denominados paraísos fiscales.

Actualmente, pues, es indispensable establecer un sistema para terminar con la opacidad informativa, tan característica de los paraísos fiscales, que dificulta la cooperación multilateral en el camino hacia la armonización fiscal. Como hemos mencionado anteriormente, los acuerdos o convenios de carácter bilateral pueden quedar obsoletos ante la creciente repercusión de la mundialización económica sobre los sistemas fiscales.

En este sentido, el objetivo principal **es corregir las normas perjudiciales y generalizar los sistemas eficaces de intercambio de información, siempre basándose en el mantenimiento de la soberanía fiscal de los países.**

Como ejemplo práctico, en el capítulo 6 del trabajo se desarrollará la evolución que ha seguido un estado soberano como Andorra en el camino hacia la europeización y la armonización fiscal como método para evitar el estancamiento de la economía y acabar con el rechazo hacia los paraísos fiscales, que ha ido creciendo geométricamente dentro de la recesión económica generalizada.

1.5. Objetivos prioritarios de la lucha contra el fraude fiscal y las prácticas abusivas en el área de la Fiscalidad Internacional

Los propósitos para acabar con las desigualdades derivadas del reparto inequitativo de la presión fiscal entre la sociedad pasan por arbitrar a nivel internacional un conjunto de instrumentos fiscales que contribuyan a mejorar la estabilidad presupuestaria de los estados y la distribución de la renta global. Algunos de los objetivos que deberían llevarse a cabo son los que siguen:

- Establecer unos estándares generales que promuevan una competencia fiscal leal. Esto es, armonizar las figuras impositivas que gravan las distintas fuentes de renta para que particulares, y agentes económicos, puedan beneficiarse de la libre circulación de capitales sin recurrir a la deslocalización ilegal de capitales hacia zonas geográficas fiscalmente privilegiadas. Si bien la firma de Convenios de Doble Imposición ha sido un instrumento al que se ha recurrido tradicionalmente, no ha sido suficiente y, en ocasiones, ha dado lugar a conductas “*treaty shopping*”³.
- Abordar medidas efectivas de concienciación fiscal para que todos los contribuyentes hagan sus aportaciones de forma proporcional a los ingresos públicos.
- Eliminar el secreto bancario, uno de los obstáculos que más dificulta la investigación y cooperación internacional frente a la delincuencia económica, ya que impide el traspaso automático de información (movimientos de las cuentas corrientes, depósitos, cuentas de préstamos y créditos y otras

³ Definimos *Treaty Shopping* como un mecanismo de elusión impositiva, habitualmente asociado a la utilización incorrecta o abusiva de convenios de doble tributación internacional. Se produce cuando residentes de un tercer estado crean una entidad jurídica en uno de los dos países contratantes con el objeto de beneficiarse de los tipos reducidos u otras ventajas fiscales, a las que no habrían tenido derecho de actuar directamente.

operaciones activas y pasivas, así como el origen y destino de los movimientos o de los cheques) entre autoridades estatales.

A través de los clásicos Acuerdos de Intercambio de Información, enmarcados en el Modelo desarrollado por la OCDE en 2002, se estableció un cauce de intercambio de información de carácter tributario entre las Administraciones fiscales, clave en el cumplimiento del objetivo de prevenir el fraude fiscal. Sin embargo, los AIi han presentado algunas limitaciones que han dificultado el proceso hacia la supresión del secreto bancario. Si bien las jurisdicciones implicadas en los AIi se comprometen a participar en un diálogo permanente para intercambiar información, la norma no tiene carácter vinculante. De hecho, el Modelo de AIi de la OCDE es una recomendación, por ende, cada uno de los acuerdos que se suscriben entre los países firmantes puede o no modificar o añadir cláusulas a las propuestas por el Modelo, de acuerdo con sus propias necesidades.

- Acabar con los paraísos fiscales, territorios con sistemas tributarios excesivamente dispares de los convencionales, con nulas o bajas tributaciones, que incentivan a la práctica de fugas de capitales.

Para que estos propósitos puedan ser una realidad **se requieren respuestas multilaterales para hacer frente eficazmente al problema de la defraudación fiscal**. Es por este motivo que organismos internacionales como la OCDE y otros agentes, como las instituciones europeas, han reunido propuestas y han emprendido nuevos proyectos como el *Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios* (BEPS), que se detallará en el Capítulo 4, con el fin de lograr un cambio de tendencia en el contexto internacional, reavivando la política fiscal y reduciendo las dificultades que implica el fraude fiscal para culminar la crisis económica.

En este escenario internacional, algunos territorios, como el Principado de Andorra, han iniciado un proceso lento y complejo para adaptarse a las exigencias de este nuevo marco fiscal global y su estudio puede resultar un buen ejemplo para valorar hasta que punto los grandes objetivos descritos pueden ser alcanzados.

CAPÍTULO 2. LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS EN EL MARCO DE LA POLÍTICA FISCAL INTERNACIONAL

2.1. Misión y valores de la OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con sede en Château de la Muette (París), se fundó en 1961 con la misión de impulsar y coordinar políticas que mejoren el bienestar económico y social a nivel global. En la actualidad forman parte de este Organismo gubernamental de Cooperación Internacional 34 países, cuyos representantes se reúnen para intercambiar información y para tratar de buscar soluciones a problemas comunes.

Los principales objetivos de la OCDE en su conjunto son los siguientes:

- a) Colaborar en la maximización del desarrollo económico, así como lograr el empleo sostenible y el avance en el nivel de vida de las sociedades de los estados miembros, conservando el equilibrio financiero y contribuyendo, simultáneamente, al desarrollo de la economía mundial.
- b) Establecer estándares y recomendaciones internacionales dentro de una gran variedad de materias de políticas públicas, con la prioridad de maximizar no solo el crecimiento económico de los países miembros, sino también el de los países que no son miembros, en vías de desarrollo económico.
- c) Impulsar la expansión del comercio internacional por las diferentes vías sobre una base multilateral y no discriminatoria adecuándose a las obligaciones internacionales, siempre respetando la soberanía de los Estados.

Así, la fiscalidad, como tema de repercusión global que tiene impacto sobre el equilibrio financiero e influye en el correcto funcionamiento del comercio mundial, es uno de los temas que aborda la OCDE. Pues, cuantitativamente, son muchas las prácticas fiscales desleales que se llevan cabo, superando las fronteras, entre diferentes estados y que alteran negativamente los ingresos fiscales de las haciendas nacionales. Por eso, una de las competencias que asume la OCDE pasa por reconducir estos comportamientos en el ámbito de la fiscalidad.

2.2. El papel de la OCDE en la política fiscal internacional

Aunque el enfoque de la Organización es prioritariamente económico, centrado en el análisis de la expansión económica y las cuestiones estructurales que inciden en ésta, se ha ido dilatando hacia otros campos de trabajo más específicos. Entre las 14 direcciones especializadas que existen en la OCDE, se encuentra la que se centra en lograr la estabilidad de los sistemas fiscales del siglo XXI, marcando directrices o recomendaciones a los responsables del diseño de las políticas públicas nacionales.

Los trabajos relacionados con la fiscalidad internacional se enmarcan en el ámbito del Comité de Asuntos Fiscales (CAF) que, respaldado por el Centro de Política y Administración Tributaria (CTPA), se ocupa de **facilitar la negociación de tratados fiscales bilaterales y promover la comunicación entre países y de la adopción de políticas apropiadas para prevenir la doble imposición internacional**. Además, proporciona una relevante aportación al programa de cooperación de la OCDE y asistencia mutua con los países no miembros. Los métodos en los que se basa el CAF para desarrollar sus funciones son el establecimiento de normas y directrices en materia fiscal internacional, la creación de estándares y el fomento de mejores prácticas fiscales, la coordinación de un foro para la discusión de aspectos de administración y política fiscal y la promoción y expansión de asociaciones estratégicas con organizaciones tributarias regionales y otras organizaciones internacionales.

Por su parte, el CTPA es el encargado de la elaboración de publicaciones de referencia, el modelo de convención fiscal y los principios aplicables en materia de precios de transferencia y del informe anual de "Estadísticas de ingresos públicos" y "Estadísticas de los impuestos sobre los salarios". Igualmente, el Centro tiene la misión de facilitar la cooperación entre las administraciones fiscales nacionales con el fin de mejorar la eficacia en los sistemas fiscales, y de disminuir las alteraciones fiscales y la corrupción.

Las principales cuestiones en materia fiscal que son objeto de estudio y control por el Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales⁴ de la OCDE son la planificación fiscal agresiva, el intercambio de información, las finanzas públicas y la administración tributaria, la defraudación tributaria, las políticas fiscales nacionales, los tratados fiscales y la problemática de precios de transferencia.

De manera general, **la finalidad de los Estados miembros de la OCDE es marcar unos estándares globales que promuevan una competencia fiscal leal y pongan fin a la planificación fiscal agresiva**. Dos opciones para dar respuesta a esta cuestión serían, por una parte, atajar los Paraísos Fiscales tradicionales; y por otra, acabar con la

⁴ Foro predecesor del anterior *Foro sobre prácticas fiscales perjudiciales*, órgano interno del Comité de asuntos fiscales de la OCDE, creado en 1996 por iniciativa del G7. Fundado en el año 2000 por la OCDE, su razón de ser es la elaboración de normas de derecho tributario para erradicar la figura del 'paraíso fiscal'.

recurrencia abusiva a la evasión fiscal y a la deslocalización del capital y de los beneficios consecuencia de la globalización económica. Sin duda, la deslocalización empresarial puede suponer una ventaja competitiva para las empresas en tiempos de crisis. A efectos prácticos, para llegar a un consenso en este ámbito es necesario, en primera instancia, reforzar las relaciones en asuntos fiscales a escala internacional.

2.3. Las relaciones internacionales en fiscalidad

La Tributación juega un papel fundamental, no solo en el desarrollo global y la actividad económica transfronteriza, sino también en la movilización de recursos internos, necesaria para el progreso social.

El escenario actual, tal como ya se ha anotado anteriormente, se caracteriza por una parte, por la globalización económica y los adelantos tecnológicos y, por otra, por la crisis económica generalizada. La conjunción de ambas circunstancias conlleva que el empeño para luchar contra el fraude y la evasión fiscal deba abordarse de manera conjunta, coordinada y pluridireccional.

La internacionalización, junto con la movilidad de capitales y la utilización de las nuevas tecnologías, provoca que las prácticas basadas en el fraude fiscal sean cada vez más frecuentes y más complicadas de hallar, pues la reacción ante la crisis de una parte significativa de la Comunidad Internacional (compañías multinacionales, principalmente) ha tendido a la recurrencia a paraísos fiscales o centros financieros *offshore* para beneficiarse de su baja o nula tributación para no residentes, el secreto bancario y comercial establecido por ley y la estabilidad política y económica.

Sin perjuicio de las iniciativas que se amparen a nivel interno en cada uno de los Estados, el origen para encontrar respuestas a la defraudación fiscal debe encontrarse en instituciones supranacionales, mayormente, la OCDE y la UE.

Por eso, la OCDE trabaja para fortalecer las Relaciones Internacionales en materia fiscal, fomentando el diálogo mundial sobre cuestiones pertinentes a temas tributarios con la finalidad de favorecer el desarrollo económico a partir de la aplicación de reglas comunes a escala global. Asimismo, impulsa el desarrollo de las mejores prácticas fiscales, tanto para los países miembros del Foro Global, como para las economías emergentes y países en desarrollo.

Las iniciativas de la OCDE para lograr un correcto desarrollo de las Relaciones Globales en la materia en cuestión son los siguientes:

- Reunir a un grupo de expertos procedentes de los países socios de la OCDE, así como de países externos, y organizaciones internacionales en el marco del

Programa de Relaciones Globales en Fiscalidad para compartir experiencias y capacidades, adquirir una visión transparente del funcionamiento de los diferentes sistemas tributarios y poner en práctica el desarrollo de soluciones a problemas comunes.

- Ampliar la interacción entre los países miembros y no miembros en el debate sobre el rol de los impuestos en el desarrollo, mediante el Grupo Asesor para la Cooperación con economías no - OCDE (Grupo Consultivo).
- A través del Grupo de Trabajo sobre Fiscalidad y Desarrollo, inducir hacia la buena gobernanza financiera para alcanzar la movilización de los recursos locales, impulsando el proceso de negociación entre gobiernos y sociedad como vía para lograr la eficacia del sistema tributario y la responsabilidad ciudadana.
- Estimular el intercambio de conocimientos e información mediante el Diálogo Fiscal Internacional (DFI)⁵.
- Asentar los sistemas fiscales en la transparencia. La transparencia y la buena gobernanza son los dos principios básicos para cualquier organización pública.

Para finalizar, mencionar que la OCDE coopera con las organizaciones internacionales para lograr la coherencia política y evitar la duplicación de los esfuerzos que puedan asumir distintas organizaciones como las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la Unión Europea (observadoras en el CAF).

Las relaciones internacionales en el marco de la OCDE también se vehiculan a través de su asociación con organizaciones regionales, como el Foro Africano de Administración Tributaria (ATAF), el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) o Organización Intra-Europea de Administraciones Tributarias (IOTA).

El objetivo a medio plazo, común a las organizaciones citadas, es difundir estándares globales y directrices internacionales, controlar e identificar las prácticas fiscales y emprender nuevas reformas para garantizar un entorno fiscal transparente y eficaz.

Gracias al fomento de unas Relaciones Internacionales sólidas y de una alianza mundial en cuestiones tributarias, el CAF, en el marco de la OCDE, dispone de una perspectiva global y regional para llevar a cabo sus funciones.

⁵ El DFI es un acuerdo de colaboración entre la OCDE y la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, el Grupo del Banco Mundial y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias para fomentar y facilitar la discusión de asuntos relacionados con la imposición surgidos en el ámbito de la comunidad internacional.

2.4. La contribución de la OCDE en la erradicación del secreto bancario

Durante la mayor parte del siglo XX el secreto bancario era una constante en las jurisdicciones o centros financieros *offshore*. Muchos gobiernos se oponían a compartir su información financiera, porque sus leyes no se lo permitían, o bien porque no percibían ningún interés nacional en cooperar en la lucha contra la evasión.

En este contexto, si un ciudadano de un país disponía de una cuenta en un paraíso fiscal, las autoridades de aquél no tenían la capacidad de indagar sobre la existencia de ésta, ni tampoco sobre el saldo disponible, el origen de los fondos, el registro de transacciones o si había cumplido con la obligación de pagar los impuestos correspondientes.

Ante una economía cada vez más globalizada y gracias al desarrollo de la Tecnología de la Información y la Comunicación, los movimientos de dinero tienen pocas fronteras, las jurisdicciones compiten por los depósitos a nivel global. Así, los miembros de la comunidad internacional pueden situar su dinero fuera de su país de residencia a través de Internet, bien mediante inversiones directas, o bien constituyendo sociedades en el extranjero. Nunca había sido tan sencillo invertir o ser propietario de holdings situados fuera del país de residencia.

Gracias a la libre circulación de capitales, las jurisdicciones opacas, basadas en el secreto bancario y caracterizadas por ofrecer beneficios fiscales, empezaron a coger relevancia. La situación fue sostenible hasta que los líderes del G20, en el 2009, colocaron la transparencia como respuesta clave ante el contexto de crisis económica generalizada y comenzaron a ejercer presión para que los gobiernos se comprometieran a asegurar que la información financiera estuviese al alcance de las administraciones tributarias. La mayoría de los países se vieron forzados a ceder y, empezaron a tener acceso a la información, previo requerimiento.

Actualmente, **el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales tiene la misión de evaluar la eficiencia del intercambio de información, examinando las legislaciones de los países en relación a este intercambio.** Además, recientemente, ha optado por reforzar el control emitiendo calificaciones de cumplimiento.

Ahora, el Foro Global pretende pasar a una nueva fase para lograr una mayor transparencia automatizando el intercambio de una alta gama de información entre las administraciones tributarias. Para ello, la OCDE ha desarrollado, junto con el G20, un estándar común al cual pueden adherirse aquellos estados que, siendo conscientes de que sus gobiernos carecen de recursos para financiar sus sistemas de salud y educación, tienen un interés común en combatir la evasión fiscal.

CAPÍTULO 3. LOS CONVENIOS DE DOBLE IMPOSICIÓN Y SU PAPEL EN LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL

3.1. Contextualización y características de los Convenios para evitar la Doble Imposición Fiscal

Fue a principios del siglo XX cuando empezó a analizarse la repercusión negativa de los diferentes y complejos sistemas tributarios sobre el comercio internacional, debido a la posibilidad de los Estados de elegir, en el ejercicio de sus potestades soberanas, el modelo de imposición a aplicar: tributación por residencia o por la renta mundial, o bien, tributación territorial o en la fuente.

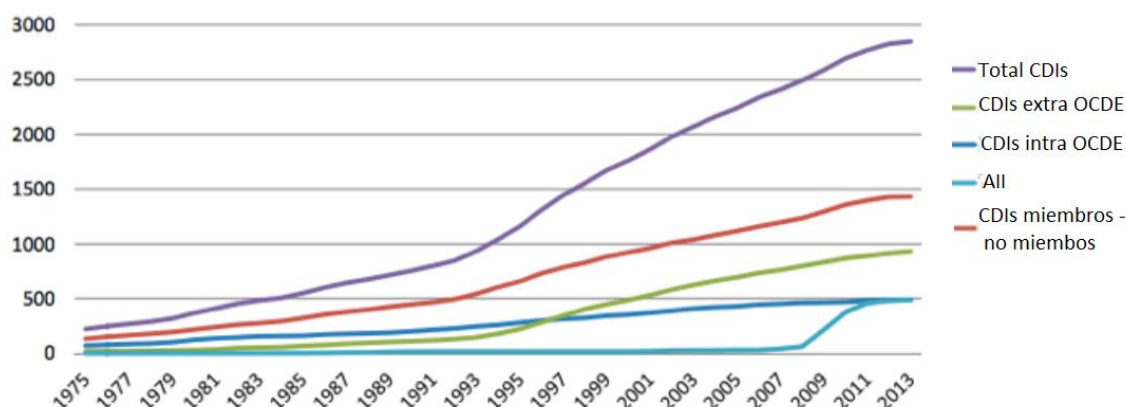
La superposición de estos modelos origina el conflicto del doble gravamen internacional. Es decir, una misma renta puede tributar en el país de origen por el modelo de imposición territorial y en el país de residencia de su perceptor por el modelo de tributación por la renta mundial.

La doble imposición puede ser jurídica o económica. Si la primera se produce cuando una misma renta de un mismo contribuyente queda sometida a gravamen en dos Estados diferentes por un tributo similar, la segunda surge cuando una misma renta quede sujeta a gravamen en dos Estados diferentes por dos impuestos diferentes y en sede de dos contribuyentes distintos.

Actualmente, en materia de fiscalidad internacional y tributación de no residentes, los sistemas impositivos internos de los Estados y los mecanismos de cooperación entre las diferentes administraciones fiscales están sujetos a los efectos que produce la red de más de 3.000 Convenios para evitar la Doble Imposición (CDI) vigentes. El gráfico 1 muestra la evolución en el volumen de convenios en vigor desde 1975, tanto en los países de la OCDE, como en los países no miembros de la OCDE y entre países miembros y no-miembros. La red de Convenios de España cubre en la actualidad a más de 80 países, el último de los cuales ha sido firmado con Andorra (enero 2015).

Los CDI son tratados internacionales, en su gran mayoría bilaterales, suscritos entre Estados soberanos. Se incorporan en el Derecho interno de cada país implicado, teniendo en cuenta los flujos económicos existentes entre ellos y los procedimientos y sistemas de validez establecidos por sus reglas constitucionales. Estos tratados, en principio, son de aplicación cuando se manifiesta la existencia de superposición internacional, surgida a partir de una transacción transfronteriza, sin perjuicio de las cláusulas anti-abuso que se hayan podido incorporar.

Gráfico 1. Convenios de Doble imposición y Acuerdos de Intercambio de Información



Fuente: International Bureau of Fiscal Documentation Database

La eliminación de la doble imposición a través de estos Convenios se justifica por la pérdida de recaudación que se genera en los Estados donde se localiza la renta derivada de la eliminación o reducción de la doble imposición causada por la aplicación del CDI, y se compensa por el atractivo que ganará el país frente aquellos que conserven la doble imposición y por la mayor inversión extranjera directa que conllevaría el hecho de contar con una red más extensa de tratados tributarios⁶. La facilitación a la inversión ha provocado que los CDI hayan sido utilizados con fines ilícitos que no estaban previstos.

3.2. Las funciones de los CDI

Tradicionalmente, se ha recurrido a los Convenios de Doble Imposición (CDI) como instrumento principal para coordinar y delimitar la práctica de las potestades tributarias en el ámbito de la fiscalidad internacional, en función de cómo eran reconocidas en los ordenamientos internos de los Estados implicados en el acuerdo. En general, las rentas objeto de regulación en un CDI son aquellas de naturaleza directa: impuestos sobre la renta y el patrimonio.

En este sentido, los CDI incorporan métodos de **corrección de la doble imposición y de reparto de las potestades tributarias**. Los que se utilizan normalmente son el de exención y el de imputación. En el primero, el Estado de residencia de quién percibe la renta renuncia a gravar las rentas generadas en el Estado de la fuente. En el segundo, la renta percibida en el Estado de la fuente es incluida en la base imponible del

⁶ Análisis realizado por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, con apoyo del International Tax Compact de Alemania.

perceptor para que sea gravada por el Estado de residencia y de la cuota así obtenida se deduzca el impuesto satisfecho en el Estado de la fuente (imputación total) o el impuesto que correspondería satisfacer en el Estado de residencia si la renta se hubiera obtenido en el mismo (imputación parcial).

Sin embargo, las finalidades de los convenios tradicionales se han extendido en la búsqueda de objetivos más ambiciosos que la duplicidad impositiva. Debido a la necesidad de complementar, afrontar o prevenir la utilización indeseada de los CDI por parte de ciertos contribuyentes, se han diseñado cláusulas tributarias de asistencia mutua a nivel interno. Así, en los CDI se configuran **sistemas de información recíproca entre los Estados firmantes para la correcta aplicación del Convenio y para prevenir el fraude y la evasión fiscal**.

De hecho, cada vez es más frecuente que los CDI contengan disposiciones concretas para evitar el disfrute de las ventajas de éstos por parte de entidades jurídicas interpuestas que han sido situadas por un residente de un tercer Estado en uno de los países contratantes (*treaty shopping*) u otras estrategias de defraudación tributaria.

Además, otro de los papeles que también asumen los CDI es el **refuerzo de la seguridad jurídica de las empresas internacionales**, ofreciendo un contexto fiscal estable a largo plazo para sus inversiones. Luego, la existencia de CDI contribuye a fomentar la inversión exterior, bien sea de capital nacional al extranjero o viceversa, ya que dotan de confianza a los inversores y minoran la fiscalidad de dichas inversiones.

Por último, mencionar son **promotores y facilitadores de las relaciones económicas y comerciales internacionales**, gracias al consentimiento mutuo de beneficios fiscales a determinadas inversiones o transacciones y a la contribución en la eliminación de las barreras que puedan existir entre países. Por ende, los CDI juegan un rol especial en la extensión de la internacionalización de las empresas.

3.3. Los modelos de Convenio

Los sistemas impositivos nacionales de principios del siglo XX se caracterizaban por ser muy heterogéneos entre ellos, lo que imposibilitaba el desarrollo de las relaciones económicas transnacionales. Fue la Liga de Naciones (junto con los distintos grupos de trabajo internacionales que creó al efecto) quién emprendió, en 1921, las primeras labores para homogeneizar el tratamiento fiscal de los beneficios vinculados con transacciones internacionales.

La evolución que han seguido los CDI en cuanto a contenido legislativo viene completándose progresivamente con diferentes velocidades y grados de incidencia en cada país desde la década de los 60 del siglo pasado. La eficacia de este instrumento se

debe al afán de distintas organizaciones internacionales, básicamente la OCDE (a través del Comité de Asuntos Fiscales) y en menor medida la ONU, para crear patrones comunes denominados “Modelos de Convenio” y armonizar, de alguna manera, la fiscalidad.

Estos Modelos no pretenden actuar como una norma jurídica rígida, sino que su cometido es constituir un instrumento dúctil a escala mundial, un arquetipo que sirva de guía y permita su adaptación durante el correspondiente proceso de negociación a los sistemas fiscales de cada Estado implicado y a los respectivos intereses de éstos. En definitiva, los Modelos de Convenio no son sino el resultado de un consenso de diferentes países, o en el seno de una organización internacional, en la fijación de las pautas, lo que los convierte en *soft law*⁷.

Gracias a la existencia de los Modelos de Convenio, casi todos los CDI que se firman a nivel mundial se caracterizan por tener una estructura y lenguaje común, facilitando su interpretación y aplicación por parte de autoridades fiscales, profesionales y empresas.

Como complemento de los CDI de carácter integral, cuyas funciones han sido descritas en el apartado anterior, se han creado los Acuerdos Administrativos de Intercambio de Información Tributaria que regulan específicamente el principio de “asistencia mutua”. Su misión es profundizar en ciertos aspectos del intercambio de información, así como facilitar o sistematizar dicho intercambio, y mejorar la cooperación de los paraísos fiscales en la lucha contra el fraude tributario. Estos acuerdos se establecen con determinados países, con los que exista previamente un CDI, sobre la base del artículo 26 del Modelo de Convenio de la OCDE, que explicamos en el subapartado 3.3.1.

3.3.1. El modelo de Convenio de la OCDE

Sin entrar en detalle en las continuadas actualizaciones y revisiones que el Modelo de Convenio de la OCDE ha adoptado desde 1963, año en el que nace el primer texto modelo de tratado junto con una recopilación de comentarios para lograr una interpretación homogénea de los convenios en materia de la superposición impositiva, nos centraremos en el punto que nos interesa: la influencia del Modelo de Convenio de la OCDE en la lucha contra las prácticas fiscales abusivas.

Así, no fue hasta el 1991, reconociendo la necesidad de una adaptación constante ante las cambiantes circunstancias del entorno económico internacional y la globalización, que la OCDE, a través del Comité de Asuntos Fiscales, optó por proporcionar un Modelo “abierto” de Convenio, objeto de actualizaciones en aspectos concretos, entre

⁷ El *soft law* (o Derecho blando) hace referencia a aquellos instrumentos jurídicos indicativos, no obligatorios, pero que influyen en la situación legislativa, configurando una serie de normas a las que les falta un elemento del concepto de norma jurídica: el efecto o consecuencia jurídica.

los cuales destaca el “abuso de tratado”, entre otros (establecimientos permanentes, comercio electrónico...).

Entre los principios que recogen las actualizaciones del Modelo de la OCDE desde 1992, es destacable el de “Intercambio de Información”, por el cual se establece la posibilidad de que entre los estados contratantes se produzca un intercambio de información financiera y fiscal para la correcta aplicación del CDI, así como para prevenir el fraude y la evasión de capitales.

El artículo 26 del Modelo de la OCDE y sus correspondientes comentarios articulan una base jurídica comúnmente aceptada para el intercambio bilateral de información a efectos fiscales. En el caso de España, cabe decir que todos los CDI que tiene suscritos contienen este artículo, aunque la amplitud de las facultades de intercambio de información varía según el país.

El artículo en cuestión está formado por 5 apartados. El primero de ellos regula qué información puede ser objeto de intercambio, así como las modalidades distintas para llevar a cabo dicho intercambio (previa solicitud, automático o espontáneo). Asimismo, establece otros medios de obtener la información y la forma en que las autoridades competentes deben proceder para que el intercambio se produzca. El segundo apartado trata de la confidencialidad que debe establecerse entre las Administraciones tributarias para que tenga lugar una asistencia recíproca entre ellas. Los límites a la obligación de suministrar la información solicitada aparecen recogidos en el tercer apartado. El apartado cuatro indica que los datos a intercambiar deben ser necesarios (con trascendencia tributaria) y tratados indiscriminadamente. El último apartado alude al secreto bancario, aclarando que los límites del apartado tres no pueden ser utilizados para impedir el intercambio de información en poder de instituciones financieras ni de datos sobre la participación en la titularidad de una persona.

La última renovación del Modelo de la OCDE tuvo lugar en julio de 2014. En esta versión predominan los comentarios al artículo 26 acerca de cuándo un requerimiento de información constituye una “*fishing expedition*”⁸ y de la relevancia exigida para solicitar información a pesar de que no sea utilizada principalmente para fines fiscales. En este sentido, podría solicitarse si resultara legal en virtud de la legislación interna de las dos jurisdicciones y las autoridades competentes así lo hubieran acordado. El artículo modificado no incluye ningún resultado del *Action Plan BEPS*, que en el próximo capítulo desarrollaremos.

El objetivo de la actualización el artículo 26 es afrontar la creciente problemática asociada a la ocultación de información a la que recurren ciertos centros *offshore*,

⁸ El “*Manual CIAT para la Implantación y Práctica del Intercambio de Información para Fines Tributarios*”, define la “*fishing expedition*” como la ejecución de solicitudes de información especulativas que no tienen nexo alguno con una investigación o fiscalización en proceso.

proporcionando una plataforma ideal para promocionar el fraude fiscal, que debe erradicarse.

3.3.2. El modelo de la ONU

El Grupo de Expertos de las Naciones Unidas creó el primer Modelo de CDI en 1979, con el objeto de equilibrar el reparto de potestades tributarias a favor de las economías en desarrollo. Para ello, tomó como base el Modelo de la OCDE y cambió algunas de las cláusulas y comentarios. El Modelo de la ONU nació como complemento al Modelo de la OCDE para adaptarse a las específicas exigencias de los países en desarrollo, y ambos modelos han experimentado un proceso de convergencia.

Aunque el Modelo de la ONU también ha sido objeto de modernización, actualmente, casi todos los CDI bilaterales que se firman en el mundo toman como referencia el Modelo de la OCDE. Solo algunas economías en desarrollo incorporan determinadas recomendaciones propuestas en el Modelo de la ONU.

Para concluir, remarcar que el propósito de los Modelos de Convenio no es convertirse en normas vinculantes de Derecho Internacional, sino ser objeto de actualizaciones válidas y conformes con la realidad internacional para facilitar la armonización fiscal y una aplicación correcta, inmediata y efectiva a los sujetos que pueden beneficiarse de los mismos; y simplificar el proceso de negociación entre los Estados Contratantes en un CDI. En otras palabras, **conseguir que los sistemas tributarios nacionales, como potestad soberana de los Estados, no suponga un impedimento para desarrollar el comercio internacional, ni en el sentido de la doble imposición ni en el de la posibilidad de existencia de defraudación fiscal en las transacciones transnacionales.**

CAPÍTULO 4. ACTION PLAN ON BASE EROSION AND PROFIT SHIFTING (PLAN BEPS)

4.1. Antecedentes y origen del Plan BEPS

La creciente contradicción entre la facilitación a la internacionalización empresarial para las multinacionales, y la pervivencia de las Administraciones Tributarias nacionales, cuyas competencias se ven acotadas por las fronteras, junto con la indispensabilidad de adaptar el marco legal a los continuos cambios de la realidad fiscal, han propiciado la preocupación de la Comunidad Internacional por las estrategias de planificación fiscal agresiva o abusiva y, más concretamente sobre el desvío de ingresos fiscales a haciendas nacionales a las que no les pertenece.

En efecto, por una parte, **la Globalización ha causado un cambio en el paradigma empresarial: las grandes empresas han pasado de tener como base un modelo operativo concreto para cada país a un modelo global integrado con cadenas globales de producción.** El fenómeno de la integración ha posibilitado que las empresas transnacionales puedan minimizar su carga tributaria, lo que ha suscitado muchas críticas por parte de los gobiernos, que tienen que hacer frente a menores ingresos; los contribuyentes, que tienen que soportar mayores presiones fiscales, y las empresas domésticas, que carecen de recursos para trasladar sus beneficios y pierden competitividad frente las multinacionales. En consecuencia, la competencia se ha visto dañada por las alteraciones incitadas por la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios.

Por otra parte, la interacción de normas aplicadas por diferentes Estados soberanos origina fricciones y lagunas⁹ que no serían por sí mismas motivo de alerta si no fuera porque, en ocasiones, están asociadas a prácticas que desintegran forzosamente la base imponible de las actividades que la generaron. **Aunque el Derecho Internacional Tributario ha intentado lograr un consenso entre las Administraciones tributarias, siguen existiendo vacíos legales que no han sido abordados tradicionalmente en los estándares de la OCDE o en las disposiciones de los tratados bilaterales.**

Igualmente, la proliferación de la economía digital, basada en los activos intangibles y en un modo distinto para añadir valor y obtener beneficios, ha fortalecido la necesidad de analizar si procede adaptar las normas actuales para tener en cuenta las

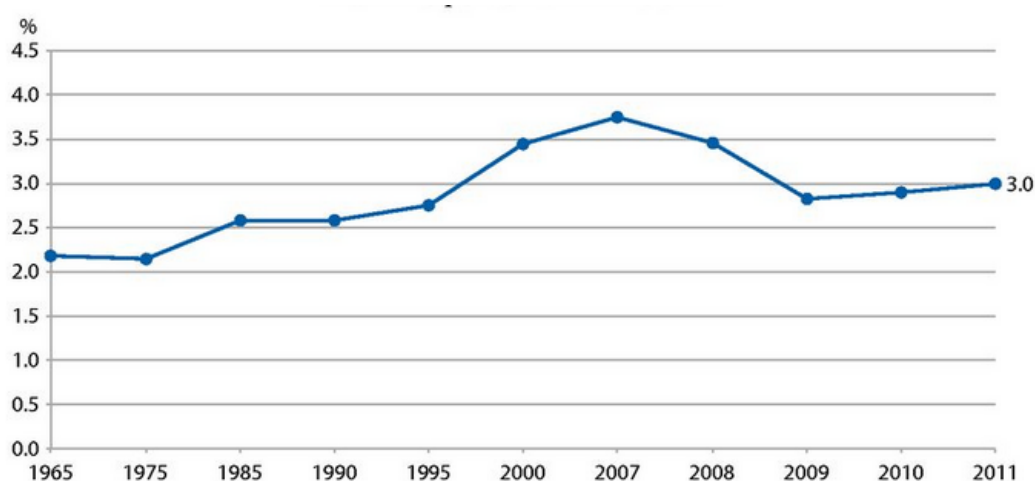
⁹ Entendemos por *fricciones* los casos como la doble imposición a la que se someten las empresas que operan en varios países. En cambio, las *lagunas* hacen referencia a aquellos supuestos en los que la renta no se grava ni en país de origen ni en el de residencia o se grava con imposiciones inferiores a las ordinarias.

características específicas de esas actividades económicas y evitar la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios de las empresas virtuales.

En este contexto, la OCDE publicó en julio de 2013 el denominado “*Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*” (BEPS) o “*Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios*”, en su traducción al castellano. No obstante, en un documento de febrero de la OCDE ya se había anunciado la iniciativa sobre el mismo asunto. En el documento en cuestión, la propia OCDE, asumiendo el mandato del G20 y la preocupación de éste sobre la evasión fiscal internacional, proyectaba la idea de que la transferencia de bases imponibles entre jurisdicciones fiscales buscando una menor tributación había alcanzado un nivel sin argumento real, lo que adicionalmente derivaba en un riesgo para la estabilidad tributaria de muchos países. Además, este documento estaba íntimamente relacionado con informes previos, así como con el patrocinio de la transparencia y el intercambio de información tributaria entre las Administraciones y el empeño para combatir la planificación fiscal agresiva.

Como guía orientativa, que no implica necesariamente la existencia o no de prácticas que lleven a la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, podemos observar el siguiente gráfico.

Gráfico 2. IS en % del PIB – media no ponderada de los países OCDE



Fuente: OCDE 2012. Revenue statistics 1965-2011

La evolución de los ingresos procedentes del impuesto sobre la renta de las sociedades como porcentaje del PIB en los países de la OCDE, generalmente, han aumentado con el tiempo, pero la tendencia se invirtió en 2008 y 2009, lo que podría tener cierta asociación con el crecimiento de la doble desimposición. Los años siguientes el ritmo de crecimiento se había desacelerado.

4.2. Propósito

El objetivo general del Plan BEPS es lograr, a través de sus acciones propuestas, un punto de inflexión en el modelo fiscal internacional: sustituir el modelo tradicional sustentado en la lucha contra la doble imposición internacional por un nuevo paradigma cuyo eje es impedir de forma eficiente la doble no imposición y la excesiva reducción de la tributación, asociadas a prácticas cuya finalidad sea dividir artificiosamente los valores añadidos de las actividades que los generaron.

En otras palabras, conseguir que las multinacionales tributen de acuerdo con el valor añadido realmente generado en cada jurisdicción, a partir de un ajuste del Impuesto de Sociedades que garantice coherencia, sustancia económica y transparencia.

En este sentido, si bien los CDI han sido eficaces para evitar la doble imposición, no han sido suficientes para combatir la doble desimposición. Es el caso de terceros países que se benefician del marco bilateral formado por socios vinculados por un convenio, mediante la localización de sociedades instrumentales que carecen de fundamento económico.

Para obtener soluciones, deben plantearse nuevos estándares internacionales, adaptados a la coyuntura empresarial y a la evolución tecnológica. Lo ideal en este sentido sería diseñar una nueva “Gobernanza fiscal” que permita conseguir una efectiva cooperación multilateral entre las Administraciones Tributarias nacionales que otorgue aprobación a las reglas y mecanismos del Derecho Internacional Tributario.

En uno de los informes previos denominado *Lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios* (OCDE, 2013), ya se enmarcaban los ejes del Plan de Acción:

- a) Identificar las acciones necesarias para paliar la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios a otras jurisdicciones
- b) Establecer un calendario previsto para poner en funcionamiento las acciones
- c) Identificar los recursos necesarios y la metodología

El Plan de Acción BEPS, por lo tanto, pretende dotar a los países de mecanismos nacionales e internacionales que complementen los anteriores, para combatir la evasión fiscal, y equilibrar las potestades impositivas con las actividades económicas reales.

4.3. El contenido del Plan BEPS: Acciones, plazos y metodología

4.3.1. Acciones

En el Plan de Acción de la OCDE/G20 aparecen 15 líneas de actuación propuestas para luchar contra la BEPS. Las Acciones se estructuran en cuatro bloques, tal como muestra la tabla siguiente, y cada una de ellas comprende una descripción específica y extensa, el resultado esperado y la fecha límite que se espera para que sean aprobadas.

Los resultados a estas acciones se deben materializar en informes coordinados, recomendaciones relativas al diseño de la normativa interna relacionada con las diferentes cuestiones, correcciones de criterios y actualizaciones de la normativa actual, nuevas estrategias para abordar los cambios de la fiscalidad internacional, etc.

Figura 2. Acciones y Plazos del Plan BEPS

Bloques	Acciones	Plazo
I. Identificar los impactos fiscales de la economía digital	1. Abordar los retos de la economía digital con una perspectiva holística para la aplicación de las actuales normas de fiscalidad internacional	septiembre 2014
II. Introducir la coherencia interna en la fiscalidad de las rentas de las sociedades	2. Neutralizar los efectos de los desajustes provocados por mecanismos híbridos	septiembre 2014
	3. Reforzar las reglas de la transparencia fiscal internacional (Controlled Foreign Corporations)	septiembre 2015
	4. Limitar la erosión de la base imponible por la deducción fiscal de los gastos financieros y otros pagos financieros	entre septiembre y diciembre de 2015
	5. Contrarrestar las prácticas fiscales perniciosas, atendiendo a la transparencia y a la sustancia de los negocios	entre septiembre de 2014 y diciembre de 2015
III. Restablecer los efectos y beneficios de los estándares internacionales	6. Prevenir el abuso fiscal a través de los CDI	septiembre de 2014
	7. Impedir la elusión artificial del estatus de EP	septiembre 2015
	8, 9 y 10. Asegurar que los resultados en los precios de transferencia están en línea con la creación de valor en tres ámbitos distintos: intangibles, riesgos y capital y otras transacciones que implican altos riesgos.	entre septiembre de 2014 y septiembre de 2015
IV. Garantizar la transparencia e incentivar la validez y predictibilidad de las normas	11. Establecer métodos para obtener y analizar datos sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios y de las acciones para enfrentarse a ella	septiembre de 2015
	12. Exigir a los contribuyentes que revelen sus mecanismos de planificación fiscal agresiva	septiembre de 2015
	13. Reexaminar la documentación sobre precios de transferencia	septiembre de 2014
	14. Implantar mecanismos de resolución de conflictos fiscales más efectivos.	septiembre de 2015
V. Instaurar mecanismos legales multilaterales	15. Desarrollar un instrumento multilateral de cooperación tributaria internacional que permita que las jurisdicciones que lo deseen implementen las medidas que se desarrollen en los trabajos de la BEPS y de enmienda de los convenios fiscales bilaterales	entre septiembre de 2014 y diciembre de 2015

Fuente: elaboración propia en base al informe "Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting" (OCDE, 2013)

España, por ejemplo, ya ha introducido algunas modificaciones en su normativa para adaptarse a los objetivos del Plan BEPS. Es el caso, por ejemplo, del reciente aprobado reglamento del Impuesto sobre Sociedades por el que se obligará a grupos empresariales internacionales a elaborar anualmente un Informe *country-by-country*¹⁰. Éste pretende no solo ayudar a las administraciones fiscales a aplicar sus legislaciones sobre recios de transferencias correctamente, sino también estimular el abandono de prácticas irregulares y sanear la fiscalidad internacional.

4.3.2. Plazos

La lucha contra la BEPS es vital para muchos países y debe ejecutarse rápidamente, antes de que el escenario fundado en el consenso se deteriore. No obstante, las Administraciones nacionales requieren un periodo para perfeccionar el trabajo técnico. Se prevé que el Plan de Acción se haya cubierto en casi su totalidad en 2 años, asumiendo que determinadas acciones se emprenderán más fácilmente, mientras que otras pueden requerir plazos más largos, tal como se observa en la Figura 2.

Aunque todas estas acciones están estrechamente relacionadas entre sí, nos centraremos en aquellas que tienen un vínculo más directo con el objeto de este trabajo. Así, en septiembre del pasado año la OCDE ya publicó algunos documentos entre los que destacamos el que está vinculado con los instrumentos híbridos para evitar la no-tributación de las rentas (acción 2), las prácticas fiscales perniciosas (acción 5) y la aplicación abusiva de los CDI junto con la potenciación de estos como mecanismo para combatir el fraude (acción 6). Más recientemente, se han publicado borradores de propuestas sobre la deducción de intereses y sus efectos sobre la erosión de la base imponible, el “*treaty shopping*” y la prevención de la elusión artificiosa de la condición de EP, correspondientes a las acciones 4, 6 y 7 respectivamente.

Vemos que el plazo para parte de los trabajos sobre la limitación de las prácticas fiscales abusivas, el fortalecimiento de la transparencia y el diseño de mecanismos multilaterales para establecer más ágilmente las modificaciones en los tratados bilaterales se alarga hasta finales de 2015.

¹⁰ Información *country-by-country*: datos sobre volumen de operaciones, renta neta antes de impuestos, impuesto sobre la renta neta devengado y pagado, capital empleado, activos tangibles empleados, beneficios acumulados, número de empleados, identificación de las entidades, descripción de sus actividades principales, jurisdicción fiscal en la que residen y jurisdicción fiscal donde están constituidas si es distinta de aquella en la que residen, en relación con todas las jurisdicciones en las que operan.

4.3.3. Procedimiento

Estamos ante un cambio de tendencia en la cooperación fiscal internacional. La metodología a adoptar tiene que fortalecer el consenso y la eficacia y para ello necesita de la opinión de los países en desarrollo, pues también se enfrentan a problemas relacionados con BEPS aunque se manifiesten de manera diferente; la opinión de las empresas y la sociedad civil en su conjunto, así como de la responsabilidad asumida por los gobiernos.

Por su parte, el Comité de Asuntos Fiscales, junto con sus órganos subsidiarios y focales, dirigirá el proyecto de manera que, en base a su experiencia, identifique las pautas para lograr que el trabajo evolucione rápidamente a la vez que se mantiene el consenso.

4.4. Otros métodos para luchar contra el fraude fiscal

Aparte de los CDI, el Plan BEPS y el Intercambio Internacional de Información financiera, el cual explicaremos en el siguiente capítulo en el marco de la desaparición de los paraísos fiscales, existen otras fórmulas menos destacadas cuyo objetivo central también es acabar con el fraude fiscal. Se trata del denominado "*diverted profit tax*" (también conocido como "*Google Tax*") y la investigación de las prácticas en materia de "*tax rulings*".

La primera de las iniciativas es un impuesto creado por el gobierno británico, cuyo objetivo es someter a gravamen aquellos beneficios que el legislador británico considere que deberían haber tributado en el Reino Unido, pero han eludido esta tributación obviando la existencia de un establecimiento permanente, o bien a través de gastos deducibles en territorio británico que se corresponden con supuestos ingresos de sociedades no residentes establecidas en territorios de baja tributación y sin sustancia económica verdadera.

En relación a las "*tax rulings*", la Comisión Europea ha lanzado un análisis que abarca la práctica de todos los Estados miembros. Se trata de evitar el trato privilegiado, como las ayudas de Estado, que aplican ciertos gobiernos a multinacionales para liberarles de la presión impositiva y así competir con sus países vecinos y atraer grandes sedes fiscales.

4.5. Viabilidad del Plan BEPS. Conclusiones

El proyecto BEPS es uno de los esfuerzos pioneros y más relevantes en el desarrollo de una reglamentación homogénea en el sistema fiscal internacional, que va más lejos de la lucha contra los paraísos fiscales. Se centra en un ámbito más amplio para adaptar la fiscalidad a las nuevas realidades económicas y sociales y crear nuevos estándares en aspectos no contemplados en CDIs u otras iniciativas unilaterales del antiguo marco fiscal.

Concretamente, el Plan BEPS pretende **reconducir aquellas prácticas fiscales que suponen una pérdida relevante de ingresos fiscales de las administraciones nacionales, derivada de los considerados injustos niveles de tributación de los que se vienen beneficiando las multinacionales en el vigente plano internacional.**

Sin perjuicio de lo anterior, la eficacia del plan dependerá, a rasgos generales, de dos cuestiones. Por una parte, deberá comprobarse que BEPS representa una solución holística a los problemas más preocupantes de la fiscalidad internacional y no una reparación del antiguo estándar fiscal. Para ello, es necesario que prime la seguridad jurídica y que no se presenten dicotomías en la interpretación del Plan.

Por otra parte, el acuerdo político que asuman los países, con realidades y problemas distintos, y las posiciones que adopten las compañías multinacionales en las relaciones fiscales serán clave para ver si, en la práctica, las medidas acaban implantándose en las jurisdicciones mediante el Instrumento multilateral previsto en el propio Plan. En respuesta al Plan, el 60% de las grandes multinacionales han evaluado que implica la BEPS para su negocio pero no han hecho cambios en sus estructuras empresariales y el 29% no han ni evaluado sus estructuras actuales¹¹.

¹¹ Según estudio de EY *Task Risks and controversy survey* (2014)

CAPÍTULO 5. EL PROCESO DE DISOLUCIÓN DE LOS PARAÍDOS FISCALES Y LOS MECANISMOS PARA EL INTERCAMBIO INTERNACIONAL DE INFORMACIÓN

5.1. Concepto y particularidades de los paraísos fiscales

En realidad no existe una definición estándar de “Paraíso Fiscal” o “*heaven tax*” (en su denominación en inglés, que literalmente significa “refugio fiscal”), sino que la idea ha ido conceptuándose conforme los aspectos legales y fiscales de carácter internacional que se han desarrollado en el tiempo, adaptándose a situaciones de hecho y de derecho muy diversas.

El concepto de “Paraíso Fiscal” puede encuadrarse desde la perspectiva interna de un Estado, o bien, desde una óptica más general o global. Cada estado es soberano para calificar qué países considera centros financieros *offshore* en su jurisdicción. Para ello, existen dos sistemas de calificación: a) elaboración de una “lista negra”¹² de los territorios o estados que deben ser observados como paraíso fiscal, y b) en base a un sistema que relaciona la tributación efectiva del país de origen con la del paraíso fiscal.

Sin embargo, la línea divisoria entre ser o no ser paraíso fiscal es a menudo muy difusa, pues la catalogación en una u otra categoría por parte de la OCDE u otros organismos, responde frecuentemente a intereses políticos y económicos de sus miembros, más que a parámetros objetivos.

A continuación, se desarrollará que entiende como “Paraíso Fiscal” el Ordenamiento Español y, a continuación, cómo define estos territorios la OCDE.

5.1.1. Los paraísos fiscales según el Ordenamiento español

El ordenamiento tributario español no comprende una definición concreta de “Paraíso Fiscal” sino que la caracterización como tal viene dada por el hecho de figurar en una lista de países o territorios, elaborada con el fin de desarrollar un conjunto de mecanismos contra la elusión fiscal frente a dichos países o territorios.

En este sentido, la disposición adicional primera de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal significó, en 2006, una renovación de la antigua percepción de paraíso fiscal. Así, la idea de Paraíso Fiscal se

¹² Lista normalmente cerrada, lo que en técnica legislativa se denomina “*numerus clausus*”.

perfeccionó en dos sentidos: a) se introdujeron los conceptos de “país o territorio de nula tributación” y la “falta de intercambio efectivo de información”, y b) se completó la cobertura legal de la lista de paraísos fiscales contenida todavía en la actualidad en el Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio.

La disposición citada, en su anterior transcripción preveía que dejarían de ser paraísos fiscales -para España- todos aquellos países o territorios que firmasen con éste un convenio para evitar la doble imposición incluyendo una cláusula de intercambio de información, o bien un acuerdo de intercambio de información fiscal en el que expresamente se fijara que dejaban de tener la consideración de paraíso fiscal. Esos países o territorios volverían a considerarse paraísos fiscales si tales convenios o acuerdos dejaban de aplicarse.

En efecto, Andorra dejó de considerarse Paraíso Fiscal para España en el momento en que entró en vigor, en febrero de 2011, el Acuerdo de Intercambio de Información fiscal entre ambos países. El acuerdo fue parte de la respuesta de Andorra a las políticas que se propusieron para acabar con los paraísos fiscales cuando estalló la crisis financiera. Desde este momento, España disponía de la capacidad para obtener, previa demanda, datos relativos a cuentas bancarias en Andorra cuando hubiese una investigación fiscal abierta.

Ahora, la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, de modificación de la Ley del IRPF, ha modificado, aunque no sustituido, la definición que contenía la citada Ley de 2006, especificando que la consideración de paraíso fiscal depende de si el país o territorio se encuentra dentro de la lista que les atribuye esta condición, estando así determinado reglamentariamente.

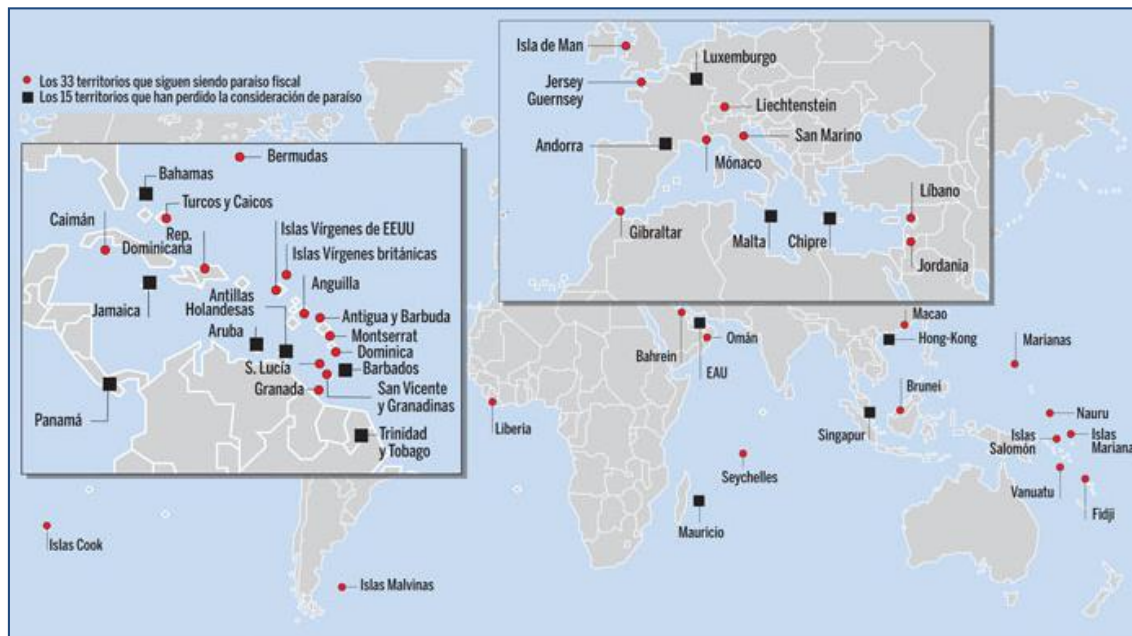
Si bien cada país es soberano para establecer su “lista negra”, según esta reforma, con efectos a partir del 1 de enero de 2015, la lista no podrá modificarse de manera automática. Ahora, se actualizará anualmente, de forma expresa, en función de la no existencia de un convenio bilateral o un acuerdo de intercambio de información con el Paraíso Fiscal, así como de la carencia de un efectivo intercambio de información tributaria y de los resultados negativos de las evaluaciones *inter-pares* llevadas a cabo por el Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales.

Según el Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, formaban parte de la lista 48 territorios *offshore*. Actualmente, la Agencia Tributaria de España tiene en su lista oficial 33 paraísos fiscales, que se caracterizan por su baja o nula tributación, así como por la ausencia o mínima información que ofrecen¹³. Los 15 restantes, entre los cuales se encuentra Andorra, salieron de la lista tras la firma de un Convenio para evitar la Doble Imposición o un Acuerdo de Intercambio de Información con España.

¹³ Según informe de la Dirección General de Tributos, de 23 de diciembre de 2014

La siguiente imagen muestra los territorios que siguen siendo paraíso fiscal para España y aquellos que han perdido la consideración como tal.

Figura 3. Lista de paraísos fiscales para España



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015)

De la reforma han surgido dos planteamientos. El primero de ellos resulta del hecho de entrelazar las definiciones de paraíso fiscal y de país o territorio no colaborador en el intercambio de información, lo cual requerirá que sea la Administración quien justifique las actualizaciones de la lista de estos países o territorios.

El segundo hace referencia a la incertidumbre que ha surgido, tras la reforma, sobre la reclasificación como paraíso fiscal de aquellos países que se encontraban en la lista inicial de 1991 y habían logrado salir por haber firmado un CDI o Acuerdo de Intercambio de Información, según la normativa de 2006.

En esta vertiente, la Dirección General de Tributos (DGT) confirma que los países o territorios que se encontraban en la lista primitiva no pueden ser hoy considerados paraísos fiscales si salieron de ella antes del 2015. Luego, no tendrán la consideración de paraíso fiscal Andorra, Emiratos Árabes Unidos, Panamá, Hong Kong o Singapur.

La DGT no ha especificado si un país que hoy no está en la lista de paraísos fiscales podría entrar a formar parte si dejase de cooperar de manera efectiva en el intercambio de información, aun existiendo convenio o acuerdo firmado.

5.1.2. Los paraísos fiscales en el seno de la OCDE

La OCDE identifica a los paraísos fiscales por tener una “jurisdicción que se configura activamente a sí misma con el fin primordial de evadir impuestos”¹⁴. Fue en 1998, cuando estableció unos criterios específicos para caracterizar y considerar a un país o territorio como paraíso fiscal. Fueron los que siguen:

- Inexistencia de impuestos sobre la renta.
- Carencia de intercambio efectivo de información con los Estados cuyos contribuyentes se benefician de la escasa o nula tributación existente.
- Falta de transparencia en relación con la legislación y la práctica administrativa del país.
- No exigencia de condiciones de actividad económica sustancial para permitir que los sujetos se beneficien del régimen fiscal.

En el 2009, como consecuencia de la reunión del G20 en Londres, la OCDE creó una lista de jurisdicciones tomando como criterio la transparencia y el efectivo intercambio de información.

Para dejar de formar parte de esta lista, los países o territorios implicados, tenían un plazo hasta el 31 de diciembre de 2010 para tener firmados doce Acuerdos de Intercambio de Información y cumplir con los estándares impositivos acordados internacionalmente y desarrollados por la OCDE en cooperación con los países no miembros¹⁵ que exigían:

- Intercambio de información previa demanda
- Inexistencia de restricciones fundamentadas en el secreto bancario o interés doméstico
- Capacidad para obtener la información relevante
- Respeto a los derechos de los contribuyentes
- Garantía de confidencialidad de la información tributaria intercambiada (usada para fines tributarios).

Según los criterios de la OCDE actualmente sólo figuran cuatro jurisdicciones calificadas como refugios fiscales (Panamá, Baréin, Vanuatu e islas Cook) y que se encuentran en la denominada “lista gris” de la OCDE, es decir, que no llegan a los doce AII en vigor. Se trata de países y territorios que se han comprometido a intercambiar información pero que aún no han hecho efectivo el sistema de intercambio. En el

¹⁴ De acuerdo con un informe de la OCDE sobre "La Evasión y el Fraude Fiscal Internacional"

¹⁵ Criterios aprobados por los Ministros de Finanzas del G20 en su reunión de Berlín en 2004 y por el Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación en su reunión de octubre de 2008.

primer listado, que data del año 2000, se contabilizaron a 32. Asimismo, la OCDE cuenta con una “lista negra”, en la que tendrían cabida todos aquellos territorios o países que se negaran a intercambiar información financiera y que no se hubieran comprometido a respetar los estándares internacionales de intercambio de información tributaria. Tras la salida de Suiza de esta lista en 2009, no existe ningún país que no se haya comprometido a respetar los patrones fiscales internacionales.

En definitiva, si bien la noción de Paraíso Fiscal puede enfocarse desde distintas ópticas y tiene carácter dinámico, existen dos particularidades coincidentes con la conceptualización tradicional de Paraíso Fiscal: a) sus jurisdicciones son de baja o nula tributación y atraen a los inversores extranjeros por el trato fiscal favorable; y b) disponen de normas internas concretas mediante las cuales garantizan la opacidad de las transacciones, omitiendo formalidades, controles o registros. El secretismo en la información genera efectos fiscales perjudiciales en otros territorios e incentiva el blanqueo de capitales (“*money laundering*”) perjudicando el crecimiento de la economía. Esto nos lleva a pensar que los paraísos fiscales son los máximos exponentes de la elusión fiscal y, llegando al extremo, de la defraudación. Es por este motivo que su eliminación es una cuestión de gran importancia en la actualidad, pues su repercusión es global y contribuye a la dificultad de avanzar en la recesión económica.

5.2. Clasificación de los paraísos fiscales

Los paraísos fiscales pueden clasificarse en función de varios parámetros. A continuación aparece una relación de los tipos de centros financieros *offshore*:

- a) En función de si en un mismo Estado conviven o no un régimen fiscal para los residentes y otro especial para la economía *offshore* (destinado a no residentes), distinguimos entre paraísos fiscales de tributación dual o clásicos, respectivamente. Por ejemplo, el sistema tributario de Suecia favorece a los inversores extranjeros, mientras que el de Andorra es ventajoso tanto para extranjeros como para residentes.
- b) Conforme su especialización, podemos encontrar centros financieros centrados en sociedades, en personas físicas (como es el caso de Andorra), o bien, mixtos.
- c) En cuanto a su extensión geográfica, podría constituirse un paraíso fiscal en todo un Estado o en una parte, denominado *Oasis*, a la que se le otorga un

régimen fiscal especial. Ejemplo de ello sería la conocida Zona Especial Canaria (ZEC)¹⁶.

Asimismo, existen otros tipos de casos, incluidos dentro del término más general “nicho fiscal” que, aunque no se consideran paraísos fiscales de derecho, sí que lo son de hecho en el sentido que suponen un privilegio tributario tal como los regímenes de los paraísos fiscales. Se trata, por ejemplo, de ciertos tipos de negocios aventajados, grupos de personas y operadores que reciben un trato diferente, o rentas exentas en la legislación interna, que no lo sean por razones de técnica tributaria¹⁷.

5.3. Factores que justifican la eliminación de los paraísos fiscales

Los paraísos fiscales concentran una tercera parte de la riqueza global, según anuncia en uno de sus comunicados¹⁸ la ONG *Intermón Oxfam*. Además, asegura que el hecho de acabar con la figura del paraíso fiscal podría generar 189.000 millones de dólares adicionales en recaudación impositiva.

Es más, datos recientes de *Tax Justice Network*¹⁹ también reafirman que hay entre 21 y 32 billones de dólares de riqueza privada sin pago de impuestos o muy pocos, en jurisdicciones de este tipo alrededor del mundo. Los flujos financieros ilícitos transfronterizos agregan un estimado de 1 a 1.6 billones de dólares cada año.

En efecto, por un lado, los refugios fiscales contribuyen a que los más ricos se beneficien de un sistema económico global que está diseñado en su favor. La explosión de la riqueza y los ingresos extremos de un pequeño segmento de la comunidad internacional está acrecentando la desigualdad entre los países desarrollados y los subdesarrollados y dificultando la capacidad mundial para combatir la pobreza. Luego, resulta necesario cambiar el sistema tributario internacional para que funcione en el interés de toda la sociedad.

Por otro lado, las diferencias tributarias entre los países, tanto en política como en legislación, dan lugar a planificaciones fiscales, generalmente agresivas que no

¹⁶ Zona de baja tributación creada en el marco del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Entre otras ventajas, permite a las empresas beneficios fiscales como el bajo tipo de gravamen del IS y del IRNR, y exención de tributación indirecta por actividades desarrolladas dentro del área de operación. El objetivo es diversificar su estructura productiva y promover el desarrollo económico-social.

¹⁷ En estos nichos deben ser incluidos los supuestos en los que existen rentas exentas por sometimiento de esa misma renta a otro tributo (para evitar doble imposición), cuando en ese otro tributo se produce una tributación muy baja o nula.

¹⁸ Resumen del informe “*El costo de la inequidad: cómo la riqueza y los ingresos extremos nos dañan a todos*” (febrero 2014), preparado para la edición del *Foro Economía de Davos*

¹⁹ Coalición de investigadores y activistas nacida en 2003. Analiza los efectos nocivos de la evasión fiscal, la competencia fiscal y los paraísos fiscales, en el marco de la fiscalidad internacional.

solamente dañan la base gravable, sino que desvían los beneficios de un país en donde debieran quedarse, a otro en el que se aplica una política fiscal distinta.

Un ejemplo de esta práctica es *Google* que, en 2011, logró una reducción de su factura fiscal de 2.000 millones de dólares (1.550 millones de euros aproximadamente) al trasladar ingresos por 9.900 millones de dólares a una sociedad ficticia de las Islas Bermudas.

A escala global se ha identificado que 10 mil millones de dólares anuales son trasladados mediante estrategias de evasión o elusión. En esta dirección, cabe destacar los esfuerzos de la OCDE para poner fin a este tipo de prácticas plasmados en el Proyecto BEPS.

También, mencionar que, para la comunidad internacional, los paraísos fiscales han tenido una connotación negativa y han sido percibidos como regímenes fiscales perniciosos, principales responsables del blanqueo de capitales de procedencia ilícita. Cabe recordar que en las legislaciones *offshore* no se exige, ni a personas físicas ni jurídicas, una actividad económica real para poder colocar el dinero. Aunque la libertad de circulación de capitales es legal y aplicable en estos países, deja de serlo cuando el dinero procede de un presunto fraude.

La facilidad para realizar transacciones virtuales de grandes cantidades de dinero, junto con la débil intervención gubernamental, la mayor confidencialidad, la estabilidad financiera y los diversos servicios especiales que ofrece la banca extraterritorial ha provocado que las jurisdicciones *offshore* hayan representado tradicionalmente un lugar idóneo para colocar ingresos procedentes de todo tipo de actividades ilícitas (narcotráfico, terrorismo, actividad mercenaria) que forman parte del entramado del trabajo no declarado y propiciar el blanqueo de dinero. En consecuencia, la necesidad de acabar con la corrupción y la economía sumergida, así como con operaciones delictivas de grandes empresas, de particulares con patrimonios exagerados de origen desconocido o, incluso, de gobiernos, constituye otro de los factores que justifican la necesidad de suprimir los paraísos fiscales.

En este sentido, el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI), como organización intergubernamental, tiene el propósito de desarrollar y fomentar políticas para combatir el blanqueo de capitales. Asimismo, es parte de su tarea, lograr la reducción de la vulnerabilidad de los sistemas financieros certificando que todos los centros financieros adoptan las medidas necesarias para prevenir, detectar y sancionar el blanqueo de acuerdo con los estándares internacionales.

En suma, **el agrandamiento de la brecha entre los países desarrollados y los subdesarrollados, la competencia desleal en la que fundamentan su actividad**

grandes empresas transnacionales y el tráfico de activos ilegales son solo algunos aspectos que, a grandes rasgos, justifican la eliminación de los centros financieros *offshore*.

5.4. Paraísos fiscales en proceso de extinción

Para sostener un Estado del Bienestar es necesario un sistema de imposición fiscal progresivo y justo que sea suficiente para cubrir los gastos e inversiones requeridos para satisfacer las necesidades de la sociedad en su conjunto. En esta dirección surge la exigencia de poner fin a las prácticas fraudulentas incentivadas desde las jurisdicciones de los paraísos fiscales.

5.4.1. El proceso de aparición de los paraísos fiscales

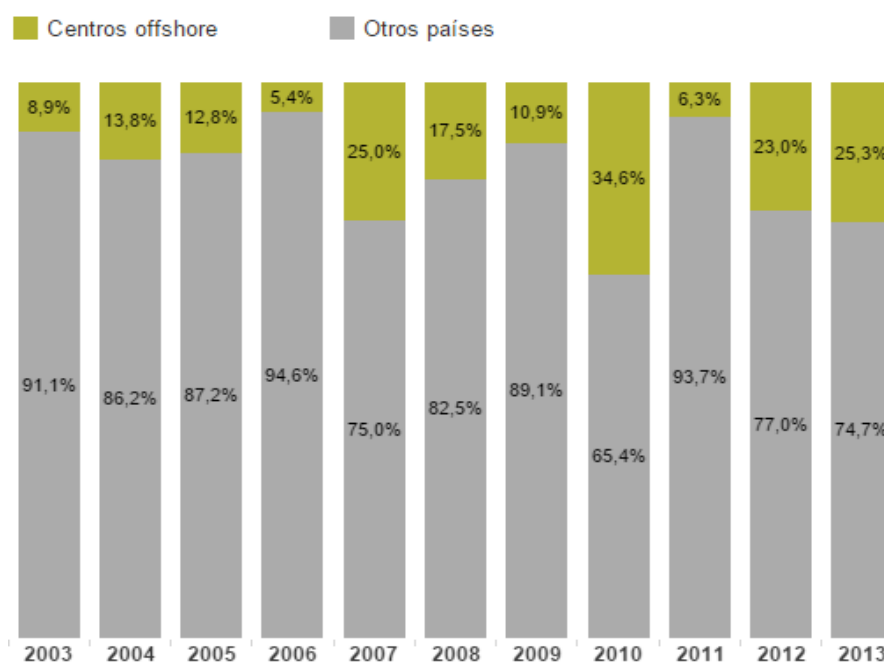
Aunque algunos expertos sitúan el origen del proceso de aparición de los paraísos Fiscales en la década de los 60, no fue hasta la década de los 80 cuando empezaron a emerger y a atraer la inversión extranjera de manera sustancial, coincidiendo con el momento en el que se fortaleció la liberalización y desregulación de los movimientos de capital y con la adopción de los criterios de liberalización promovidos por la Ronda Uruguay del GATT.

La fase de Globalización, cuya germinación se localiza entre la década de los 80 y 90, ha constituido un fenómeno íntimamente vinculado con la inmediatez en las comunicaciones y la consecuente desaparición de fronteras virtuales y físicas en operaciones del sector financiero que han facilitado enormemente la inversión extranjera hacia paraísos fiscales.

En el 2008, la fragilidad financiera de los Estados junto con la inestabilidad de los mercados internacionales hizo estallar la crisis económica, convirtiendo la competencia fiscal internacional en una cuestión prioritaria para las empresas trasnacionales.

En el gráfico 3 podemos observar, en el caso de España, qué parte de la inversión ha sido colocada en centros financieros *offshore*. La inversión española en el extranjero ha sido históricamente poco significativa, sin embargo, los datos relativos a los últimos años presentan un cambio de tendencia: la recuperación del circuito *offshore* de la inversión en el exterior. Notar que tras el inicio de la crisis económica el flujo de dinero se vio reducido por temor a que se produjera un rescate financiero.

Gráfico 3. Inversiones realizadas desde España mediante paraísos fiscales sobre el total de inversiones anuales



Fuente: DataInVex

En conjunto, la actividad en las jurisdicciones *offshore* ha crecido con la crisis a pesar del empeño de las Organizaciones Internacionales para limitarla. A modo ilustrativo, mencionar que más de 130.000 políticos y empresarios a nivel mundial recurrieron en 2013 a paraísos fiscales para llevar a cabo sus negocios y refugiar su dinero²⁰. Por lo tanto, es cierto que la crisis, junto con la fuga de capitales y la planificación fiscal agresiva de grandes multinacionales, ha favorecido el auge económico en estos centros financieros *offshore* en detrimento de las economías nacionales tradicionales.

5.4.2. Eficacia del proceso de eliminación de paraísos fiscales

En las primeras etapas del proceso de aparición de los paraísos fiscales, los Estados eran bastante permisivos, ya que el desarrollo de las políticas fiscales internacionales era limitado y la existencia, finalidad y articulación de aquéllos era mayormente desconocida. Sin embargo, cuando aparecieron las primeras consecuencias negativas, sobretudo en el ámbito financiero-fiscal y social, derivadas del uso de centros financieros offshore, los Estados apreciaron el deterioro en sus ganancias fiscales y la fragmentación de sus regímenes impositivos tradicionales. Consecutivamente, se inició

²⁰Investigación divulgada por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (2013)

el cerco²¹ a los paraísos fiscales a través de diversas medidas que pueden clasificarse según sean:

- a) Unilaterales. Los estados desarrollaron su propia legislación interna de índole preventiva para penalizar los rendimientos procedentes de la deslocalización de capitales e integrar en la renta mundial del contribuyente aquellas localizadas en paraísos fiscales. Se trata de las denominadas “*Controlled Foreign Company (CFC) rules*”, que en el caso español se desarrollan en regímenes especiales de Transparencia Fiscal Internacional. La finalidad de estas normas radica en gravar, en la sede de las personas o entidades residentes en un determinado país, ciertas rentas obtenidas por entidades controladas por ellas y constituidas en otro país en el cual disfrutaban de un régimen fiscal diluido.
- b) Bilaterales. Se trata de los propios Acuerdos de Intercambio de Información o de las cláusulas antielusión contenidas en los CDIs, cuyo desarrollo ya se ha comentado extensamente en el capítulo 3.
- c) Multilaterales. Los Estados con sistemas fiscales clásicos se agrupan para crear instrumentos comunes para luchar contra los privilegios que ofrecen los paraísos fiscales. Por ejemplo, una de estas medidas fue la propuesta de la OCDE de establecer un CDI multilateral con normas estándares, en el que los países afectados pudieran formar parte.

La efectividad de estas medidas ha sido limitada, ya que determinados territorios han recurrido a la ocultación de información para que se desconozca la procedencia y la cantidad de las bases imponibles.

Por ejemplo, las normas CFC no han resultado en muchas ocasiones efectivas y han llevado a tratamientos discriminatorios y contrarios a los principios de libre competencia en aquellos casos en que la constitución de sociedades en territorios de baja tributación responden a motivos económicos válidos.

Por otro lado, los AI²², en la práctica, resultan ineficaces, ya que no permiten determinar a qué soberanía fiscal le corresponde el derecho a gravar las bases imponibles y a la recaudación de los correspondientes ingresos tributarios. Además, suelen integrar una cláusula de salvaguarda respecto a la aplicación de la reglamentación interna que permite impedir que se facilite la información solicitada de

²¹ Término que acuña la OCDE al movimiento de la lucha decidida contra el fraude fiscal.

²² Normalmente en base a Modelos de la OCDE y del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

forma legal. Luego, si no hay transmisión de información, no desaparece el secreto bancario, aspecto esencial para la disolución de la banca *offshore*.

Por su parte, la proliferación de los CDI sí que ha permitido avanzar en la determinación de la competencia fiscal. Sin embargo, este instrumento no ha resultado ser la respuesta a la eliminación de los paraísos fiscales, debido a la necesidad de intensificación de la cooperación y colaboración administrativa internacional asociada a la evolución de la integración económica y a la complejidad de flujos económicos internacionales. Además, la dificultad para actualizar y adaptar dinámicamente lo previsto en los CDI en función de la evolución y las exigencias de los sistemas tributarios en el tiempo no garantiza la eficacia de este instrumento para abordar la culminación de los paraísos fiscales.

Lo cierto es que son valorables las labores que se han hecho para controlar las actividades vinculadas a los paraísos fiscales. Han surgido los llamados Foros de Debate e Informes de Progreso y se han celebrado Cumbres para tratar la problemática de la fiscalidad internacional. Se han lanzado recomendaciones para la comunidad internacional y Códigos de Conducta fiscal empresarial, como el dictado por la Comisión Europea en 1997. Asimismo, en 1998, ya se emitía un informe alertando de la peligrosidad global emergente derivada de la competencia fiscal, aprobado por los ministros representantes de los estados (a excepción de Suiza y Luxemburgo). Igualmente, se han creado Grupos de Trabajo al efecto, como por ejemplo, la *Joint Ad Hoc Group on Accounts* (JAHGA) (entre Francia y las Islas Vírgenes) y el *Foro Global* (Ottawa, 2003), debido a las actitudes reticentes adoptadas por Suiza y Luxemburgo. Los intentos del ECOFIN para ejercer iniciativa legislativa en la armonización fiscal también han sido destacables aunque no exitosos. En conjunto, hasta el momento, todo este despliegue de legislación y advertencias no ha resultado suficiente.

Ha sido en los últimos años que han se ha presentado iniciativas desde Organismos Internacionales como la OCDE destinadas a la comunidad internacional en su conjunto. Se trata de medidas multilaterales como el intercambio automático de información o el Proyecto BEPS que permitirán terminar con el secreto bancario y así poner fin a los paraísos fiscales como centros que propician las prácticas fiscales abusivas e influyen en la distorsión del reparto equitativo y justo de las ganancias.

5.4.3. La desaparición de los paraísos fiscales

Las múltiples negociaciones y la continua resistencia de los Estados a ceder parte de su competencia tributaria a favor de una teórica “base imponible mundial” ha llevado a los Organismos Internacionales específicamente creados para el desarrollo de los aspectos fiscales a implantar medidas supranacionales.

Como se anticipaba en el Capítulo 2, la OCDE y el Consejo de Europa, con la finalidad de poner fin a la falta de transparencia en el escenario de la lucha contra el fraude, han lanzado un acuerdo multilateral, construido sobre las bases de la *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA)²³, para permitir el intercambio automático de información bancaria a partir de 2017²⁴.

En el Séptimo *Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información* (Berlín, octubre 2014), más de medio centenar de administraciones tributarias se adhirieron a este acuerdo con la finalidad de acabar con la opacidad en 2017. Gracias a la aceptación de Suiza (uno de los mayores centros financieros *off-shore* del mundo), el volumen de opacidad podrá reducirse muy significativamente. Se espera que otro conjunto de jurisdicciones hagan efectivo el intercambio en 2018²⁵.

Si bien la firma del acuerdo multilateral en cuestión no significa que desaparezcan los territorios con sistemas tributarios beneficiosos -pues la soberanía de cada estado para regular su tributación se mantiene- el intercambio automático permitirá que dejen de existir jurisdicciones opacas. De hecho, el propósito de este acuerdo no es obstaculizar las políticas fiscales de cada Estado, sino combatir el fraude.

Gracias a este acuerdo, se ha conseguido que jurisdicciones históricamente conocidas como paraísos fiscales hayan obtenido una calificación positiva en materia de transparencia por parte de la OCDE. Se trata, por ejemplo, de jurisdicciones como de la Isla de Man, Islas Cook, Bahamas, Belice, Islas Caimán o Gibraltar.

Si bien el primer intercambio no tendrá lugar hasta 2017 (o 2018), el tránsito de información bancaria se llevará a cabo anualmente para todas aquellas cuentas abiertas a partir de finales de 2015. Con este acuerdo multilateral cada país sigue siendo libre de tener su lista de paraísos fiscales, que no tiene que coincidir con la de la OCDE.

Las ventajas de compartir información bancaria entre países son representativas. A modo de ejemplo, desde que Holanda comunicó su rúbrica del acuerdo multilateral, en menos de un ejercicio impositivo, ha logrado recuperar unos 900 millones de euros en impuestos, pues 12.000 contribuyentes han declarado voluntariamente su capital en el extranjero.

Ahora es imprescindible que los patrones de colaboración entre países y los controles establecidos por los Organismos Supranacionales sean objeto de continuadas

²³ En su traducción en español "*Ley de Cumplimiento Fiscal de Cuentas en el Extranjero*". Ley de EE.UU., promulgada en marzo de 2010, cuya intención es prevenir que los contribuyentes estadounidenses utilicen cuentas financieras fuera de los EE.UU. con el fin de evadir impuestos.

²⁴ Unos países se comprometieron a divulgar información financiera solicitada a partir de 2017 y otros, como Suiza o Andorra, después de 2018.

²⁵ Ver Anejo I para identificar el límite temporal para el que el Intercambio Automático de Información se hará efectivo en las jurisdicciones comprometidas.

revisiones, con el fin de determinar las exigencias del marco internacional y diseñar líneas de actuación que den solución a la correcta conservación de la política fiscal, pero también social, entre países.

En conclusión, **el posicionamiento actual de los países y organismos internacionales se concentra en la búsqueda de un sistema estándar de eliminación de paraísos fiscales en el marco del Derecho Tributario Internacional, sostenido en la conservación de la soberanía fiscal de los estados, así como de la corrección de las reglas perjudiciales y de la generalización y eficacia de los mecanismos de intercambio de información fiscal y financiera a nivel global.**

CAPÍTULO 6. EL CASO DE ANDORRA: DE PARAÍSO FISCAL A JURISDICCIÓN DE BAJA TRIBUTACIÓN

6.1. Breve referencia a la historia de Andorra

El Principado de Andorra se fundó durante la Edad Media, el año 1278, cuando finalizó la disputa sobre el territorio de las Valles de Andorra con un tratado de paz firmado entre el Conde de Foix, de Francia, y el Obispo de Urgel, de España. De esta manera, nació un nuevo país con una forma institucional excepcional: coprincipado parlamentario. Fue en 1419 cuando los andorranos crearon uno de los primeros parlamentos para gobernar el país bajo el poder soberano otorgado a los copríncipes. El presidente de Francia, François Hollande, y el Obispo de la Seu d'Urgell, Joan Enric Vives i Sicília, ostentan actualmente el título de Jefe de Estado conjunta e inseparablemente.



Hasta el siglo XX, Andorra fue un territorio muy aislado, rural, con un régimen político feudal y una legislación e instituciones más bien típicas de la Edad Media. En los años 60, el auge del turismo y el comercio, favorecido por su condición de paraíso fiscal y por las facilidades para blanquear capitales, motivó un verdadero cambio en la sociedad andorrana.

El fuerte desarrollo económico supuso, en primera instancia, el requerimiento de más mano de obra, lo cual incitó una marcada inmigración procedente de España y, en menor volumen, de Portugal. Y, en segunda, la configuración del país como un centro con un ordenamiento jurídico-fiscal favorable para atraer capital mundial en beneficio de la calidad de vida de sus residentes.

Sin embargo, como otros países de características económicas, geográficas, políticas y jurídico-fiscales similares, los paraísos fiscales pasaron a ser utilizados por evasores de impuestos y para el blanqueo. En el concreto caso de Andorra, estos evasores han sido mayoritariamente particulares, predominantemente españoles, con excesivas rentas de origen incierto que se han aprovechado del secreto bancario que ha venido protegiendo la jurisdicción andorrana.

Fue a principio de los años 80 cuando se nombró el primer Gobierno de Andorra, dividiéndose los poderes legislativo y ejecutivo, por primera vez. Una década más tarde, en 1993, tras más de 7 siglos de paz Andorra creó una Constitución para ser reconocido internacionalmente como Estado de Derecho independiente y soberano, convirtiéndose en miembro de pleno derecho de la ONU, así como del Consejo de Europa. Cabe decir que durante este largo periodo de tiempo Andorra fue influida por

los distintos episodios históricos de sus países vecinos como por ejemplo, en 1789, cuando el estallido de la Revolución francesa colocó a Andorra entre dos potencias enfrentadas, Francia y España. Tampoco se ha salvado de la repercusión de la crisis económica y financiera internacional estallada en 2008.

En la actualidad Andorra se considera un Estado singular, pero moderno y democrático que está profundamente arraigado a su historia, gozando de un marco político estable, que quiere aprovechar las oportunidades de la Globalización para cambiar la tradicional concepción de Andorra como país proteccionista, centrado en la economía interior, sin perder el atractivo derivado de su entorno estratégico.

6.2. Algunas particularidades del país

Andorra es un microestado situado en los Pirineos, entre España y Francia, con una extensión de 468 km² y una población de 76.0981 habitantes²⁶, de los cuales un 51% son extranjeros, provenientes mayormente de sus países vecinos España, Portugal y Francia.

Se caracteriza por tener un Índice de Desarrollo Humano muy alto: ocupa la 33ª posición en la clasificación del PNUD. Igualmente, goza de estabilidad política y de ausencia de violencia, según los indicadores de gobernanza global del Banco Mundial que señalan que, con datos del 2013, Andorra ocupa la 8ª posición dentro del conjunto de los 34 países de la OCDE. Además, la eficacia de su sistema de Seguridad Social le permite posicionarse en 4º lugar en la lista de la esperanza de vida. Por eso y otras razones es reconocido como el 12º país a nivel mundial en calidad de vida, según el *International Living Index* (2011).

Desde una perspectiva económica, aunque durante los últimos años su PIB ha seguido una tendencia decreciente a raíz de la crisis económica internacional, el PIB *per capita* no ha seguido la misma senda principalmente, por la emigración de una parte importante de la población. En el 2013, el PIB *per capita* a precios corrientes fue de 32.843,78€, un 5% mayor que en 2009 y, el crecimiento medio anual de la última década alcanza una tasa del 3,5%²⁷.

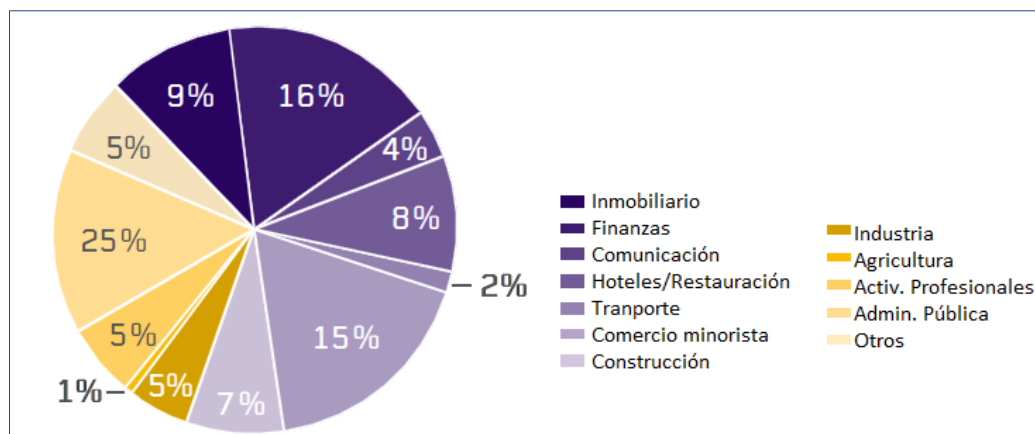
Andorra ha gozado tradicionalmente de una economía saludable con bajas tasas de desocupación y un marco político-social estable. Sin embargo, algunas debilidades como la excesiva vulnerabilidad de la economía a los choques externos, el predominante enfoque en las actividades relacionadas con el turismo y los riesgos potenciales derivados de las grandes dimensiones del sector bancario en relación con

²⁶ Datos del Departament d'Estadística d'Andorra (2013)

²⁷ Crecimiento del PIB Nominal, datos del Departament d'Estadística d'Andorra (2013)

la economía han provocado que los últimos Gobiernos se replanteasen el futuro del modelo económico del país. El gráfico 4 muestra el desglose del PIB en sectores de actividad, vemos como Andorra focaliza su economía en el sector servicios, representando un importante centro turístico, y en las finanzas.

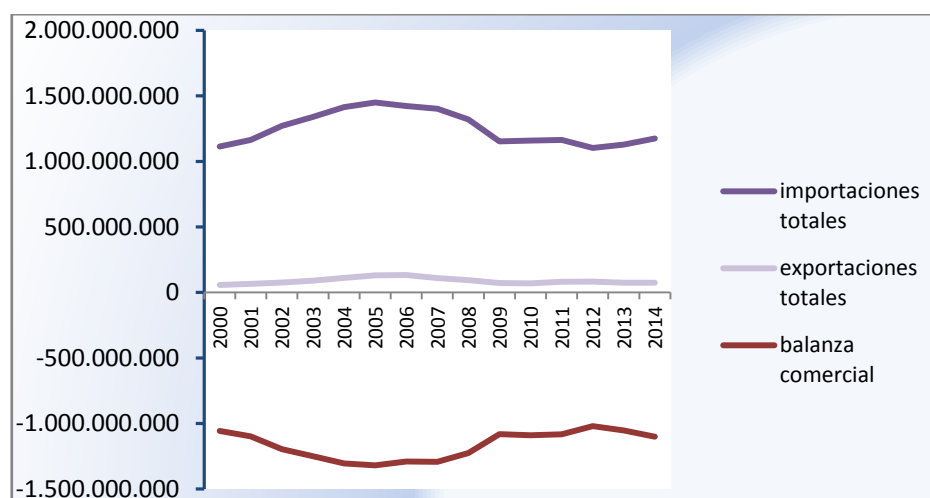
Gráfico 4. Composición del PIB



Fuente: Departament d'Estadística d'Andorra (2013)

El enfoque en unos pocos ámbitos de la actividad económica ha provocado que, estructuralmente, Andorra haya dependido del exterior para cubrir la demanda interna de determinados recursos como los agrícolas. Esto ha llevado a déficits de balanza comercial por valores superiores a mil millones de euros, tal como refleja el gráfico que aparece a continuación, derivados, en definitiva, de la poca diversificación económica.

Gráfico 5. Importaciones y exportaciones (en euros)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departament d'Estadística d'Andorra

Cabe destacar que Andorra ha sido una economía con un acceso restringido para las inversiones extranjeras. Además, su modelo se ha fundamentado hasta hace poco tiempo en productos maduros y agotados por falta de innovación (sobre todo en el sector financiero).

Pero, **actualmente el país está inmerso en un proceso de diversificación y apertura económica y de homologación a Europa, que pretende transformar el antiguo modelo cerrado y proteccionista de la economía andorrana para acabar con los viejos clichés que califican el país de paraíso fiscal.** Para ello desde el Sector Público se ha lanzado recientemente un programa de reformas legislativas junto con una estrategia de ejecución que comporta el compromiso tanto de la Administración Pública como de las empresas privadas para lograr sus nuevos objetivos dentro del escenario de la internacionalización.

6.3. Los problemas estructurales de Andorra: el empuje hacia una nueva estrategia

El Principado decidió emprender el proceso para dejar atrás su pasado de *tax heaven* cuando a principios del siglo XXI se juntaron dos factores:

- a) La crisis económica internacional estallada en 2008, en la cual España como país más próximo y principal proveedor de Andorra ha sido especialmente vulnerable.
- b) El agotamiento del modelo socio económico andorrano, cuyos síntomas ya se presentaron en 2005 debido a problemas estructurales.

En este contexto, el nivel de exportaciones cayó, empezaron a registrarse tasas de paro elevadas e importantes desequilibrios presupuestarios. El Gobierno se replanteó el futuro de Andorra y optó por desarrollar una estrategia a medio/largo plazo para subsanar los efectos de esta crisis estructural. Ser una economía proteccionista e impermeable para la inversión extranjera y vinculada a la evasión de capitales en el marco de internacionalización creciente era un factor de riesgo para el país.

Andorra centró sus esfuerzos en abandonar la lista gris de paraísos fiscales de la OCDE en 2010, y el año siguiente, dejó de tener esta condición para España. En el capítulo anterior ya nos referimos a los requisitos que estableció la OCDE en 2009 para dejar de ser paraíso fiscal. Andorra se comprometió en aplicar la normativa general de la OCDE, y adaptó sus leyes a partir de:

- La firma de acuerdos de intercambio de información fiscal con siete países nórdicos (24 de febrero de 2010), con lo que superó los 11 que exigía la organización para abandonar la calificación de paraíso fiscal.

- La aprobación de una ley para que sus autoridades fiscales pudieran intercambiar información con las de otros países, previa solicitud.
- Incorporación como miembro en el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información, aceptando la participación en revisiones de su legislación y prácticas en el ámbito de la cooperación fiscal internacional

Además, con el fin de colaborar en las investigaciones sobre evasión de impuestos y evitar el enfrentamiento a sanciones, el Gobierno andorrano firmó en marzo de 2009 una declaración unilateral donde se involucraba en aprobar una ley que contenía el levantamiento del secreto bancario, acorde con las condiciones exigidas por el G20.

Por su parte, España retiró a Andorra de la lista de paraísos fiscales en la que entró en 2006, tras la entrada en vigor del Acuerdo de Intercambio de Información, el 10 de febrero de 2011, entre ambos países. La firma del Acuerdo representó, en su momento, un primer trámite en la proyección internacional de Andorra, así como para la competitividad y la apertura de la economía andorrana.

Este Acuerdo, que siguió el Modelo de la OCDE, destaca por su artículo 12, que regula la entrada en vigor e indica que, en virtud del mismo, España podrá solicitar no solo información de cuentas bancarias para investigaciones penales como hasta el momento, sino también para investigaciones judiciales, sin carácter retroactivo. Así, la Agencia Tributaria empezó a poder disponer de los datos fiscales relevantes para controlar los contribuyentes españoles de manera adecuada y efectiva, gracias a la posibilidad de acceso a la información bancaria y contable y a la capacidad de identificación de los beneficiarios efectivos de cualquier transacción.

Lo que no incluía el acuerdo es lo que se conoce como las *“fishing expeditions”*: no se contemplaba la posibilidad de reclamar una lista de los ciudadanos españoles, sino que sólo se respondería en los casos concretos tras un expediente abierto por las autoridades de Andorra.

A pesar del acuerdo, la banca andorrana, velando por la reputación del país como plaza financiera internacional, mantendría la confidencialidad de sus clientes bajo supuestos justificados, concretos y determinados, mientras mejoraba la cooperación internacional en materia fiscal²⁸. Es más, el Acuerdo no supondría que Andorra se encontrara en peor situación que cualquiera de los países que cooperan con la OCDE²⁹.

Sin menospreciar los avances en materia de transparencia fiscal y financiera, en la práctica, el abandono de la condición de paraíso fiscal necesita de un largo proceso de

²⁸ Según Comunicado de la Asociación de Bancos de Andorra, de 3 de abril de 2009

²⁹ Según Comunicado de la Asociación de Bancos de Andorra, de 13 de marzo de 2009

adaptación a los nuevos patrones internacionales: **aunque Andorra, a efectos legales ya no sea un paraíso fiscal, de facto, sigue conservando ciertas peculiaridades en su fiscalidad y en su legislación relativa al secreto bancario, que impide una completa credibilidad y seguridad jurídica, dificultando el alejamiento de la concepción del país como tal.**

Con esta realidad, los objetivos a medio plazo para Andorra se concretaron en buscar soluciones para conseguir unas finanzas públicas sólidas, crear un entorno empresarial competitivo y fomentar la idea de centro culturalmente abierto a las empresas extranjeras, partiendo de un análisis de los problemas arraigados al país y la elaboración de un plan de ejecución para repararlos.

6.4. Las estrategias para solucionar los problemas estructurales de Andorra

La prioridad de Andorra a medio plazo era reactivar la economía. Para ello, el Gobierno ha venido combinado un programa de reformas legislativas y una estrategia de ejecución con el fin de diversificar su economía y promover las iniciativas de inversión y proyectos empresariales de carácter internacional.

La decisión de Andorra ha pasado por no solo dar empuje a los sectores tradicionales promocionando, por ejemplo, la actividad turística para convertir los visitantes en viajeros, sino que también ha optado por diversificar su economía para tener acceso a un mercado más amplio.

La diversificación no se entiende si no se encuadra dentro de un proceso de apertura económica, y aquí se encontraba el principal problema de Andorra: su economía era extremadamente cerrada e inaccesible para la inversión extranjera. De hecho, el capital foráneo solo podía tener una participación del 33% de una sociedad andorrana.

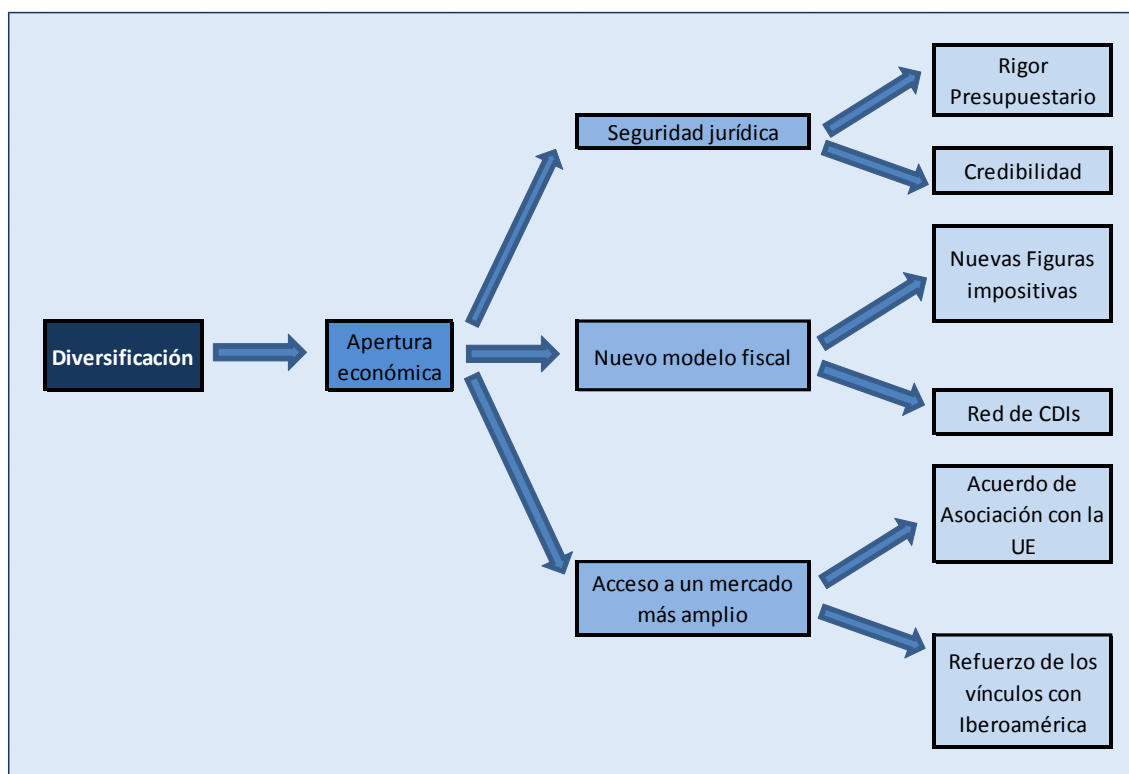
No fue hasta junio de 2012 que se aprobó la *Ley de inversión extranjera*, en virtud de la cual se estimuló la internacionalización, facilitando la apertura al capital exterior y la simplificación del proceso de creación de empresas con capital extranjero. Los inversores extranjeros ahora pueden tener el 100% de participación en una sociedad de cualquier sector económico establecida en Andorra, teniendo en cuenta los requisitos que fija Gobierno para preservar los intereses de los sectores que se consideran estratégicos, como el eléctrico o el hidráulico.

“Abrir para diversificar a partir del rigor presupuestario, la definición de un modelo fiscal y de un Acuerdo de Asociación con Europa”³⁰, así clasifica el actual Ministro de

³⁰ Conferencia “*Present, passat i Futur d’Andorra*” (Universitat de Barcelona, 5 de marzo de 2015), del Ministro de Finanzas y Función Pública de Andorra, Jordi Cinca.

Finanzas y Gestión Pública del país, las medidas orientadas a desarrollar un marco legislativo atractivo y eficiente.

Figura 4. Esquema de la estrategia de Andorra para lograr la diversificación



Fuente: elaboración propia

6.4.1. Seguridad jurídica y rigor presupuestario

El principio de seguridad jurídica está reconocido y protegido por la Constitución andorrana. Para potenciar la atracción de empresarios e inversores foráneos, en 2006 se abordó el proceso para garantizar la credibilidad internacional, sustentado en un conjunto de reformas que pretendían reforzar la disciplina presupuestaria y encaminar la legislación hacia los estándares de transparencia internacionales exigidos por la OCDE y el G-20. Así, el proceso empezó con la adaptación de la legislación mercantil y contable a los estándares internacionales, que tuvo lugar entre 2007 y 2009.

En el año 2012 entró en vigor el Acuerdo Monetario Andorra-UE, a razón del cual el Euro es reconocido como moneda de curso legal en Andorra y se concede el derecho de acuñación. La firma de éste ha conllevado la progresiva estandarización del marco legislativo andorrano en materia bancaria y financiera con el de la UE, principalmente en términos de solvencia, medios de pago y marco contable.

En el ámbito presupuestario, la legislación vigente limita la capacidad de generación de deuda y déficit público para potenciar el rigor en las cuentas públicas. En efecto, solamente se podrá generar una proporción de déficit equivalente al crecimiento del PIB y, en cuanto a la deuda, ésta no podrá sobrepasar el 50% del PIB.

Con el objetivo de encontrar nuevos mercados, investigar o innovar en nuevos productos y servicios para diversificarse, el Gobierno de Andorra ha creado varios clústers, entre ellos el de Innovación. La creación de un grupo de trabajo en el sector financiero apoyaría el principio de seguridad jurídica, pero todavía es un objetivo por alcanzar, sujeto a la rigidez que presenta el sector bancario andorrano.

Asimismo, el Gobierno ofrece un conjunto de programas de financiación dirigidos a empresarios y emprendedores, de los que pueden beneficiarse los residentes, ya sean nacionales o extranjeros, y las sociedades andorranas (incluidas las constituidas al 100% por capital extranjero).

En general, el resultado de la correcta aplicación de estas medidas debería contribuir a posicionar la economía andorrana en situación de competir en igualdad de condiciones con las economías vecinas.

6.4.2. Nuevo modelo fiscal

La homologación del sistema fiscal a los estándares globales es otra de las bases para lograr la eficiencia en la aplicación del nuevo marco jurídico. El modelo tributario que ha desarrollado Andorra pretende servir de eje para facilitar los flujos de capital extranjeros en ambas direcciones pero sin dejar atrás el elemento competitivo de la fiscalidad andorrana.

El gobierno andorrano formuló dos estrategias, relacionadas entre sí, dentro del ámbito fiscal: la configuración de las nuevas figuras impositivas y el establecimiento de una red de Convenios para evitar la doble imposición.

a) El nuevo Sistema tributario

La reforma fiscal andorrana partía de varias finalidades: acabar con la característica de “nula tributación” propia los paraísos fiscales y, simultáneamente, armonizar las figuras fiscales, sobre todo a nivel comunitario, para poder suscribir Convenios de Doble Imposición.

Las primeras consecuencias del cambio de sistema tributario se vieron reflejadas en la imposición indirecta, tras la entrada en vigor el 1 enero de 2013 de la ley del Impuesto General Indirecto (IGI), impuesto análogo al IVA español. No obstante, el tipo impositivo máximo del IGI es del 4,5% mientras que el del IVA asciende al 21%.

En materia de imposición directa, el ordenamiento andorrano ya disponía del Impuesto de la Renta sobre los No Residentes (IRNR) en vigor desde abril de 2011, aunque ha sido objeto de sucesivas adaptaciones. Más recientemente, se han creado figuras impositivas análogas a las de los países europeos. Se trata del Impuesto sobre la renta de las Sociedades andorranas (IS), el Impuesto sobre las Actividades Económicas (IAE) y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

La reforma tributaria se consideró culminada en enero de este año con la entrada en vigor de la ley del IRPF. De nuevo, la tributación es claramente inferior con el fin de favorecer las inversiones foráneas. Se trata de un sistema de tributación directo poco complejo: tanto el IRPF como el IS y el IAE tienen un tipo general del 10%, un porcentaje muy inferior al que corresponde a las figuras impositivas aplicadas en sus países vecinos. Es más, se contemplan múltiples deducciones, reducciones y bonificaciones que hacen la fiscalidad más atractiva. A modo ejemplificativo, el tipo del IRPF para rentas entre 24.000 y 40.000 euros es del 5%. El IS también comprende reducciones por valor del 80% de las bases imponibles en el caso de sociedades de explotación internacional de intangibles, de gestión e inversión financiera intragrupo y de aquellas que participan en el comercio internacional.

En este punto, conviene identificar el aspecto problemático la reforma fiscal para las empresas andorranas. Desde la perspectiva doméstica, el hecho de que se hayan reducido diferencias fiscales repercute sobre el nivel de competencia de las empresas nacionales a favor de las multinacionales, pues las primeras ven reducidos sus márgenes por el hecho de tener que soportar una presión fiscal que antes era inexistente. Además, no pueden recurrir a la reducción de precios de sus productos porque, al no estar internacionalizadas, los costes fijos incurridos deben distribuirse en menor volumen de producción que el de las multinacionales, por el fenómeno de economías de escala.

El resultado buscado era pasar de ser un paraíso fiscal con secreto bancario a una jurisdicción de baja tributación, siguiendo el ejemplo de otros países europeos como Malta o Chipre. **Aunque ha perdido la condición de nula tributación, igualmente es un sistema con poca presión, lo que le permite mantener el elemento competitivo tradicional de la fiscalidad andorrana y el atractivo para la inversión extranjera**, pues en un mundo globalizado, aprovechar las ventajas de la baja tributación es legítimo. El gobierno andorrano no pretende que la fiscalidad sea el único atractivo del país, sino que sea un elemento más, junto a la educación, el sistema de salud pública o la seguridad.

b) Los CDI como medida para favorecer el flujo de capitales (y evitar el fraude fiscal)

La homologación del sistema fiscal debía servir de hilo conductor para proceder al último paso de la reconversión económica: la firma de Convenios para evitar la Doble Imposición. A partir de ellos sería posible dotar de seguridad jurídica a los inversores extranjeros, evitando que se penalizaran los flujos comerciales e inversores entre países y, consecuentemente, conseguir la diversificación de la economía andorrana.

Los CDI que ha suscrito Andorra, que siguen el Modelo de Convenio de la OCDE, tienen un doble propósito:

- **Favorecer el establecimiento de empresas extranjeras en territorio andorrano e impulsar a las empresas nacionales a la internacionalización.** Si bien un volumen creciente de empresas extranjeras han establecido filiales en Andorra (principalmente procedentes de España), queda pendiente el impulso de las empresas domésticas hacia el exterior.
- **Contribuir en la rotura del paradigma de “paraíso fiscal”, a partir de la cláusula introducida en el mismo convenio sobre el intercambio de información.** En ninguno de los CDI suscritos por Andorra se contempla el flujo automático de intercambio. Éste, como comentamos en el capítulo anterior, está previsto para el 2018, siempre que se aplique de forma multilateral.

Estos convenios vienen definidos en un 90% por el estándar de la OCDE y el 10% restante se negocia entre los países firmantes. Andorra se ha basado en dos criterios para proceder a la negociación de sus CDI: la proximidad geográfica y el interés mutuo en función de las relaciones comerciales bilaterales. De facto, Andorra suscribió su primer CDI con Luxemburgo, el cual fue firmado en junio de 2014. En enero de 2015, a pesar de las dudas suscitadas sobre la eficiencia del acuerdo, se ratificó el CDI con Francia. Dichas dudas surgieron por aspectos como el nivel de importaciones andorranas, las cuales provienen en un 12% de Francia versus en un 63% de España; el idioma oficial; las mejores conexiones por carretera hacia España; la atracción de Barcelona por encima de Toulouse; la disminución de la población francesa en Andorra, etc.

Recientemente, en enero de 2015, se firmó el CDI con España. El sentido de este acuerdo se deriva de las siguientes realidades:

- España es el principal cliente y proveedor de Andorra.
- España es el principal origen de las empresas extranjeras que operan en Andorra, con más del 50% del total.

- En un momento en que los escándalos por la evasión de capitales españoles ha generado un clima de tensión en la sociedad andorrana, es necesario reforzar las relaciones entre España y Andorra.

En el apartado 6.5. del presente se analiza la redacción del artículo del CDI referente al Intercambio de Información (art. 24) y su contribución a la eliminación de las prácticas fiscales abusivas.

Por último, mencionar que Andorra se encuentra desde finales de febrero en negociación con Portugal para suscribir un CDI, y pretende generar una red de entre 20 y 30 acuerdos de este tipo los siguientes años.

En conclusión, la fiscalidad andorrana actual se basa en un sistema de tributación reducida, pero acorde a los estándares globales, lo que permite la negociación de CDIs. El objeto de éstos es **promover el desarrollo de las relaciones económicas bilaterales y mejorar la cooperación en materia fiscal, a partir de métodos para evitar la doble imposición en relación a los impuestos sobre la renta, sin generar la posibilidad para la nula tributación o la tributación reducida a través de la evasión o la elusión fiscal**³¹.

El Gobierno pretende posicionar la economía andorrana en un destino atractivo y seguro para nuevos sectores y empresas a partir de la generación de una red cada vez más extensa de CDI.

6.4.3. Acceso a un mercado más amplio

Para potenciar la eficiencia de la normativa generada y despertar el interés en otros países para firmar CDI, Andorra está negociando un Acuerdo de Negociación con la Unión Europea con el deseo de beneficiarse de las libertades comunitarias.

El acuerdo sería comparable al Espacio Económico Europeo (EEE) instaurado el 1 de enero de 1994. En un principio, las alternativas que contemplaba Andorra para pasar a formar parte del Mercado Único Europeo son:

- Integrarse en el EEE, a través de un acuerdo con los países que lo conforman en la actualidad (Noruega, Lichentenstein e Islandia)
- Generar un Convenio *ad hoc* junto a otros microestados, Mónaco y San Marino. Se trata de países que, aunque partan de una misma base, sus realidades son muy diferentes. Juntos suman una población de unas 150.000 personas y

³¹ Según la última actualización del Modelo de Convenio Fiscal de la OCDE, aprobada el 15 de julio la 2014.

tienen ciertos puntos en común, que deberán reforzar, con los integrantes de la UE.

Por las reticencias políticas e institucionales formuladas desde los actuales estados integrantes del EEE y tras el análisis de los vínculos entre Andorra, Mónaco y San Marino³², la UE ha considerado que la única opción viable es abrir las negociaciones de un o varios acuerdos multilaterales *ad hoc* entre estos tres países. Para asegurar la aptitud de este acuerdo será necesario conservar la homogeneidad del mercado interior otorgando cierta flexibilidad para adaptarse a las especificidades de cada uno de estos estados. En diciembre del 2014, los países miembros de la UE aprobaron que la Comisión negociara con estos países para tratar de llegar a un acuerdo asociación de estas características. Las negociaciones empezaron en marzo de este año.

Si se logra un consenso, pertenecer al mercado interior implicará para Andorra, por un lado, reducir las diferencias fiscales y afrontarse a los niveles de competitividad de las grandes empresas comunitarias. Por otro, la economía andorrana se diversificará, teniendo acceso a un mercado de 500 millones de consumidores; se facilitará el acceso a los nacionales al mercado laboral europeo; la seguridad jurídica mejorará y se estimulará la internacionalización.

Asimismo, se flexibilizará la entrada de trabajadores procedentes de la UE, lo cual será especialmente beneficioso para los trabajadores transfronterizos. Está previsto que, siguiendo el modelo asimétrico de Liechtenstein, se pacten salvaguardias (cuotas de inmigración) para evitar la entrada masiva de inmigrantes en un país con una población tan reducida.

Por último, señalar que más allá de la negociación de acuerdos de política comercial en el ámbito regional, Andorra también contempla el refuerzo de los vínculos con los países iberoamericanos, considerándose una de las regiones más dinámicas y potenciales del planeta. Desde Andorra se muestra un especial interés en la importancia que supone la apertura al exterior y en las oportunidades derivadas de la entrada en el escenario extra-regional iberoamericano para acceder a un mercado todavía más amplio.

El trámite hacia la entrada en el Mercado Interior y, en menor medida, el refuerzo de los lazos con Iberoamérica, son otras de las acciones que ha emprendido Andorra para poner fin a los problemas estructurales derivados de su tradicional comercio proteccionista que impedía el flujo de capital y trabajadores con el exterior y propiciaba un marco idóneo, y perjudicial para la economía internacional, para la actividad *offshore*.

³² *Relaciones de la UE con el Principado de Andorra, el Principado de Mónaco y la República de San Marino - Opciones para una mayor integración con la Unión Europea*, informe de la Comisión Europea (18 de noviembre de 2013)

Las medidas que se han ido implantando en el Principado de Andorra desde el año 2006 muestran que se ha conseguido pasar de un índice de apertura económica de 0.56³³ en el 2008 a 0.21 en el 2012, tras la aprobación de la ley para abrir la economía a las inversiones y empresas foráneas. España, a modo comparativo, tiene un coeficiente de 0.02, y la media de la OCDE se encuentra en 0.09, por lo que Andorra aún tiene mucho que hacer en la evolución hacia un marco regulador transparente, moderno y homologable internacionalmente y, en general, hacia la apertura económica e internacionalización empresarial.

6.5. Evolución del Intercambio de Información Andorra-España y su contribución en la eliminación del secreto fiscal entre ambos Estados

Con la firma del CDI, Andorra ha dado un paso más para dejar de ser utilizado como paraíso fiscal por los españoles, tras aceptar la **mejora en el intercambio de información con trascendencia tributaria, incluyendo la bancaria**. El Convenio amplifica los efectos del Acuerdo de Intercambio de Información (AII), firmado por ambos países en enero de 2010.

6.5.1. La modalidad de intercambio de información prevista en el CDI

El intercambio de información fiscal, que aparece regulado en el propio CDI, no solo contempla el intercambio previa demanda de requerimientos individuales, sino que se avanza en cuestiones como las “demandas grupales” o la identificación del sujeto sobre el que se solicita información.

De esta manera, desde el 1 de enero de 2016, España podrá solicitar información a Andorra relativa a ejercicios en los que ya esté vigente el anterior AII, sobre un grupo de residentes en España que tengan suscrito un mismo producto financiero en una entidad bancaria andorrana, y que no ha sido declarado a la Hacienda española.

Tomando como referencia la reunión del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información (Berlín, octubre de 2014)³⁴ hacia la completa erradicación del secreto fiscal, Andorra se ha comprometido a incorporar el intercambio automático de información y las comprobaciones conjuntas como formas de asistencia mutua a partir de 2018 (con carácter retroactivo para las cuentas abiertas a finales de 2015).

³³ Coeficientes de carácter restrictivo de la Inversión Extranjera Directa. Datos estimados. Departament d'Estadística d'Andorra.

³⁴ Según Nota de Prensa del Minsiterio de Asuntos Exteriores y Cooperación, de 8 de enero de 2015.

Para favorecer la comprensión sobre lo que conlleva este avance en la cooperación administrativa, a continuación aparece detallado qué entiende la OCDE como intercambio automático y qué ventajas se asocian a ello.

a) Conceptualización del “intercambio automático de información”

El intercambio automático de información financiera (*“global standard for automatic exchange of financial account information”*), según la OCDE, se caracteriza por los siguientes aspectos:

- La transmisión “en masa” de información de los contribuyentes, de manera sistemática y periódica por parte del país de la fuente al país de residencia. En el presente caso de estudio, bidireccionalmente entre España y Andorra.
- La información transmitida abarca todo tipo de cuentas financieras (depósitos bancarios, valores negociables, participaciones en fondos de inversión, seguros, rentas, etc.) e incluirá datos referentes a saldos, importes percibidos por rentas o transmisiones, así como la identificación de la persona o entidad titular y de quien efectivamente controle la cuenta.
- La obtención de la información, en el país de la fuente, tiene carácter rutinario. Ésta es facilitada por el pagador (instituciones financieras, empleadores...) sobre los pagos efectuados.
- El intercambio automático también puede ser utilizado para transmitir otros tipos de datos que pueden resultar útiles (cambios de residencia, compra de bienes inmuebles, devoluciones de IVA) para identificar a los contribuyentes.
- La autoridad fiscal del país de residencia debe tener la posibilidad de comprobar su información fiscal para verificar si los contribuyentes residentes han incluido sus rentas de fuente extranjera.

Con este marco se busca el fin de las prácticas fiscales abusivas a través de cuentas bancarias ocultas de residentes españoles en entidades financieras andorranas.

b) Las ventajas del “intercambio automático de información”

El automatismo en el intercambio de datos financieros y fiscales lleva asociado la ventaja de procesar la información con mayor eficacia en el coste y el aumento de los ingresos públicos que hará posible reducir la carga sobre los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones tributarias.

Es decir, como el requisito, a nivel internacional, para entregar la información será hacerlo en soporte magnético o digitalmente, permitirá que esta información,

estandarizada, sea introducida en la base de datos fiscales del receptor a través de programas que, además de captar la información relevante, estarán automáticamente vinculados con las rentas declaradas por los contribuyentes, favoreciendo la transparencia y procedencia de cualquier clase de datos.

El intercambio automático de información en medios magnéticos constituirá un medio seguro, así como una manera más eficaz y eficiente para la distribución de la información intercambiada a las oficinas tributarias locales y también, por ejemplo, para alimentar bases de datos con la finalidad de llevar a cabo análisis de riesgos.

Para obtener una mayor efectividad, es importante que se sumen a la red internacional cuantos más países mejor.

6.5.2. Las particularidades del artículo 24

Las características del intercambio de información previsto entre Andorra y España aparecen plasmadas en los apartados del artículo 24 del CDI, y en las disposiciones redactadas en el Protocolo. A continuación enumeramos las principales consecuencias del acuerdo en materia de intercambio de información:

- a) Según el apartado 1 del artículo 24, la normativa relativa al flujo de información será de aplicación para todos los impuestos y no tan sólo a los que son objeto del CDI (impuestos sobre la renta).
- b) El tratamiento de la información es confidencial por parte de las autoridades competentes de los Estados contratantes. De acuerdo con el apartado 2, la cesión de datos no puede infringir las reglas internas de un estado contratante. La información no podrá ser utilizada para fines que no sean fiscales, a menos que, conforme al derecho de ambos Estados, pueda usarse para tales “otros fines” y su uso sea autorizado por la autoridad competente del Estado que concede la información.
- c) El apartado 3 indica qué tipo de informaciones no podrán ser sujetos a intercambio obligatorio. Incluye aquella información cuya entrega suponga la infracción de las disposiciones normativas de un estado, o bien pueda ser obtenida por el propio estado requeridor, o que suponga la revelación de un secreto empresarial.
- d) El Protocolo del CDI prevé la sustitución, a partir del 1 de enero de 2016, de las disposiciones del AI de 14 de enero de 2010, por las recopiladas en el Protocolo y que básicamente proyectan la extensión del alcance del intercambio.

- e) El trámite de las solicitudes de información realizadas en virtud del CDI y aquellas pendientes de resolución a 1 de enero de 2016, se regirá de acuerdo con las directrices incluidas en el apartado 2 del Protocolo. Destacan las siguientes:
- La existencia de un delito penal no restringe las capacidades de solicitud de información.
 - El recurso a la petición de información solamente es posible tras el agotamiento de los procedimientos internos.
 - El criterio “previsiblemente relevante” implica el intercambio de información tributaria lo más amplio posible y no es asociable a búsquedas indefinidas de pruebas (*fishing expeditions*), o de dudosa envergadura.
 - Las solicitudes de información detallarse lo máximo posible, aunque para identificar la persona bajo inspección es válida cualquier información que reconozca su identidad.
 - El plazo máximo para la entrega de la información, salvo complejidad excepcional, será de seis meses.
- f) Siguiendo el apartado 3 del Protocolo, Andorra acepta el automatismo en el intercambio información en el momento en que se adopte el estándar común previsto por la OCDE, en virtud de un acuerdo bilateral o multilateral para la plena aplicación del artículo 24 del CDI. Andorra avanzará en la materia siempre que todos los países de la OCDE apliquen el principio de *global level playing field*³⁵.

La entrada en vigor de los artículos y disposiciones de este CDI, regulada en el artículo 26 del mismo, se producirá a los 3 meses de la recepción de la última notificación de ratificación, y para los impuestos no retenidos será de aplicación a los ejercicios fiscales iniciados posteriormente.

Concluyendo: el Convenio contra la Doble Imposición entre España y Andorra debe contribuir en el fomento de la inversión, aportando seguridad jurídica y minorando la carga tributaria. Asimismo, la modalidad de intercambio de información entre España y Andorra avanza pero no supone todavía la completa transparencia en los datos bancarios y fiscales. En cualquier caso, la erradicación del secreto fiscal es un hecho que se hará realidad en 2018 y, hasta el momento, Andorra debe aunar los esfuerzos

³⁵ El principio del *Global Level Playing Field* implica que todos los países se encuentren en las mismas condiciones para adaptarse a una nueva realidad

para adaptar su sistema bancario y proceder al intercambio efectivo de información en convergencia con los requisitos del nuevo escenario de la fiscalidad internacional.

6.6. El sector bancario y sus esfuerzos para acabar con el blanqueo de capitales

Uno de los pilares fundamentales de la actividad económica en Andorra es el sistema financiero, por su significativa aportación al PIB del país, siendo su núcleo el sistema bancario. Éste abarca los 5 grupos presentes en el país (Andbank, MoraBanc, Banca Privada d'Andorra, Crèdit Andorrà y BancSabadell d'Andorra), los cuales velan para mantener su plaza financiera mundial.

6.6.1. Contexto del Sector Bancario andorrano

A pesar de que la economía global esté travesando por un periodo de cierta dificultad, en el 2013 el sector en cuestión afrontó el nuevo marco coyuntural con un incremento del 16.61% de recursos gestionados con clientes y con una variación positiva del 4.25% del resultado agregado de la banca andorrana. El margen ordinario ha crecido un 11.04% respecto al año anterior³⁶.

Dada la importancia estratégica y el prestigio del sector, y la necesidad de autorregularlo y protegerlo, nació en 1960 la *Associació de Bancs Andorrans* (ABA) con el propósito de garantizar una correcta práctica bancaria y una imagen corporativa del sistema financiero andorrano.

Posteriormente, surgieron otros órganos reguladores como el Instituto Nacional Andorrano de Finanzas (INAF) y la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).

El INAF, nacido en 1989, es una entidad de derecho público independiente de la Administración. En 1993, tras la aprobación de la *Ley de ordenación del sistema financiero*, adquirió la responsabilidad de la regulación y supervisión del sector financiero, a excepción de las compañías bancarias, actualmente supervisadas por el Ministeri de Finances del Govern de Andorra.

Su objeto es promover y velar por el correcto cumplimiento de la normativa aplicable y la estabilidad del sistema financiero. Para ello, tiene la potestad de realizar todas aquellas actuaciones necesarias para el adecuado desarrollo de funciones como supervisión y control, poder disciplinario y sancionador, servicios de tesorería y de gestión de la deuda pública, agente financiero, relaciones internacionales, asesoramiento y estudios.

³⁶ Según datos publicados por la Associació de Bancs Andorrans (ABA) en el informe *Andorra y su sistema financiero 2013*

En el año 2013, el INAF se incorporó a la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO) como miembro de pleno derecho, lo cual ofrece un avance en el marco regulatorio permitiendo significativas eficiencias de capital y unos mercados de capital más amplios y seguros a nivel global. Se formaliza así la recíproca cooperación, asistencia e intercambio de información a efectos de la regulación y supervisión de los mercados de valores a escala internacional.

Por su parte, la UIF se creó en el 2000 mediante la *Ley de cooperación penal internacional y de lucha contra el blanqueo de dinero o valores producto de la delincuencia internacional*, que se rige por las indicaciones del Comité de Expertos sobre la Evaluación de Medidas contra el Blanqueo de Dinero y el Financiamiento del Terrorismo del Consejo de Europa (MONEYVAL) y por las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI). Es un órgano independiente cuya labor es fomentar y coordinar medidas para evitar el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, así como perseguir el crimen organizado y las personas sospechosas vinculadas con tales actividades.

Las dos entidades, INAF y UIF, mantienen un acuerdo de colaboración que formaliza la cooperación mutua e intercambio de información a efectos de controlar y vigilar las entidades operativas del sistema financiero y responder ante los organismos internacionales. La necesaria reciprocidad entre ambos órganos se contempla expresamente en el Reglamento de la *Ley de cooperación penal internacional*, que prevé la firma de convenios entre las dos autoridades administrativas.

6.6.2. Los avances en materia de legislación

La normativa andorrana se ha ido acercando a las directivas y convenios comunitarios para prevenir la utilización del sistema financiero como mecanismo para el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo, para evitar la represión, la falsificación de la moneda y la corrupción, etc.

A partir de las recomendaciones del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) y del Grupo de Acción Financiera (GAFI), el Principado ha desarrollado un conjunto de leyes (con sucesivas modificaciones) en el que destaca la relativa a la *Cooperación Penal Internacional y de Lucha contra el Blanqueo de Dinero o Valores producto de la Delincuencia Internacional y contra el Financiamiento del Terrorismo*, cuya última modificación fue en el marzo de 2014.

La legislación andorrana no permite estructuras opacas (*trusts*) ni fundaciones privadas de interés particular para incentivar la inversión *offshore*, atribuidas a los paraísos fiscales, que impidan la identificación de los beneficiarios efectivos. Si bien es cierto que el rigor del sector bancario andorrano en este sentido está avalado por

organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional³⁷, actualmente, siguen existiendo indicios que apuntan a la banca andorrana como principal responsable de ciertas actividades de blanqueo de capitales.

A modo de ejemplo³⁸, citar el reciente caso (marzo de 2015) en el que el Gobierno de Andorra tuvo que intervenir a una de sus entidades bancarias, aparentemente solvente, tras detectar “*una preocupación de primer orden en materia de blanqueo de capitales*”³⁹. Autoridades norteamericanas acusaron a varios altos ejecutivos de la entidad bancaria en cuestión de haber facilitado, a cambio de sobornos y comisiones, transacciones a blanqueadores que actuaban en beneficio de organizaciones criminales transnacionales, en especial de Rusia y China. Con el objetivo de “*preservar los intereses de los clientes y salvaguardar la estabilidad y el valor de la entidad y la estabilidad y la reputación del sistema financiero andorrano*”⁴⁰, los clientes de la entidad han sido limitados en la retirada de efectivo.

Consecuentemente, la imagen de Andorra como país en plena reconversión se ha visto dañada y ha propiciado que se ponga en duda la credibilidad del sistema y los supuestos avances en materia de opacidad y blanqueo. Este suceso, entre otros, son señales que indican que los avances en el intercambio de información, especialmente bancaria, y en la cooperación con otros países es especialmente relevante en la trayectoria del país para alcanzar la normalización.

6.6.3. Las ineficiencias en la aplicación de la normativa: la continuidad del secreto bancario

Si bien la evolución del marco legal del sistema financiero del Principado para adaptarse a los estándares y dejar atrás su pasado como paraíso fiscal ha sido continua en estos últimos años; en la práctica, el avance en la cooperación administrativa entre organismos supervisores del sistema financiero ha sido débil: continúa limitada a efectos de supervisión de los riesgos del sistema financiero y del correcto funcionamiento del mercado de capitales.

En Andorra el secreto bancario está regulado por ley. Según este reglamento, los bancos solamente están obligados a aportar información a demanda de un juez. Es más, deben existir indicios de que se haya producido la infracción y, como el delito fiscal no existe en sus leyes, exclusivamente pueden solicitarse datos (de manera muy

³⁷ Informes del FMI que comprueban el nivel de cumplimiento de los estándares internacionales de supervisión y transparencia en la actividad financiera de Andorra: *Andorra: Assessment of the Supervision and Regulation of the Financial Sector* (agosto 2002), *Andorra: Assessment of Financial Sector Supervision and Regulation* (febrero 2007)

³⁸ Fuente: Prensa de *El País*, *El Mundo*, *Cinco días* y *Expansión* (10 de marzo de 2015)

³⁹ Según Comunicado recibido del Departamento del Tesoro de EEUU (10 de marzo de 2015)

⁴⁰ Según Comunicado del Institut Nacional Andorrà de Finances (10 de marzo de 2015)

bien argumentada) si las sospechas están relacionadas con otras actividades fraudulentas, como el terrorismo o narcotráfico.

Las prácticas bancarias en Andorra son aún confidenciales. En efecto, la banca andorrana sigue garantizando los tradicionales derechos de los inversores y la discreción como método para conservar la plaza financiera internacional.

Mientras el secreto bancario no desaparezca y el sector financiero no adopte medidas firmes para abandonar la actividad ilícita *offshore*, la banca andorrana seguirá siendo reconocida como vehículo fácil para la evasión y el lavado de dinero procedente del crimen organizado y de la corrupción.

6.7. Reflexiones finales sobre el modelo de apertura de Andorra

A lo largo del presente estudio, hemos desarrollado las nuevas estrategias que han impulsado las organizaciones internacionales para crear un nuevo marco tributario adaptado a las exigencias de la Globalización y a la convivencia de múltiples ordenamientos contradictorios entre sí.

La presión ejercida por el G-20 y la OCDE sobre los estados que conservaban la opacidad en sus transacciones financieras y una deficiente cooperación fiscal internacional ha empujado a Andorra a redefinir su modelo económico y fiscal.

Pese a los esfuerzos del Gobierno en diseñar nuevas estrategias para el cambio, han surgido incertidumbres acerca de la viabilidad de los CDI como método para abrirse al exterior y de la rotura con la tradicional trayectoria de Andorra como paraíso fiscal.

En primer lugar, cabe tener en cuenta que **para conseguir la homologación tributaria no es suficiente en crear impuestos análogos a la gran mayoría de países, sino que además se exige el intercambio de datos automático y el cumplimiento de las acciones del Plan BEPS.**

Así, para dar paso al desarrollo de la nueva jurisdicción, de los CDI en concreto, y su conjunto de ventajas competitivas hacia la apertura económica, en un nuevo contexto de transparencia, rigor e interacción entre los países y organizaciones, es especialmente necesario que Andorra acabe con el secreto bancario.

En este aspecto, el informe de la reunión de la OCDE junto con Ministros de Finanzas del G20 y los gobernadores de bancos centrales⁴¹, celebrada en Estambul el pasado mes de febrero, califica a Andorra como “*Partially compliant*” en el seguimiento de valoración sobre la eficacia de implantación de la transparencia y el intercambio de

⁴¹ OECD Secretary-General Report to G20 Finance Ministers (Turquía, Febrero 2015)

información a demanda. Si bien Andorra superó la Fase 1, finalizada en enero de 2015, gracias a las opiniones positivas acerca de la evolución en el marco legal y regulatorio; en la Fase 2 obtuvo “*luz naranja*”, por la deficiencia en la aplicación práctica de este nuevo escenario⁴².

En el complejo escenario actual del intercambio de información para evitar el fraude fiscal, los CDI podrían quedar obsoletos por dos razones: a) sus disposiciones se reducen al *soft law*; y b) su fin principal es impedir la doble imposición, pero no la falta de imposición generada por la coexistencia de normas nacionales tributarias que es precisamente, lo que induce al fraude fiscal.

En consecuencia, una de las estrategias por las que hubiera podido optar Andorra pasaría por **establecer medidas para luchar contra estos supuestos de nula o doble desimposición de rentas, que se benefician de las discordancias en las legislaciones tributarias estatales y de la falta de transparencia y cooperación**. El Proyecto BEPS hace hincapié en eludir tales “*agujeros negros*”, reclamando la transparencia y el intercambio global de datos fiscales para tener acceso a todo tipo de cuentas financieras (estandarizadas), lo que conllevará un mejor control del fraude fiscal.

En segundo lugar, otro de los inconvenientes que ha venido específicamente de la mano de la ratificación del CDI entre Andorra y España se deriva de la permisibilidad para analizar actividades de los contribuyentes anteriores a la entrada en vigor del CDI, relativas a ejercicios posteriores a la entrada en vigor del AI. Pues esta afirmación se podría interpretar como incumplimiento del artículo 3.2 de la Constitución andorrana, en virtud del cual se garantiza el principio de no retroactividad en las disposiciones restrictivas de derechos individuales de cualquier persona en territorio andorrano.

En tercer lugar, conviene tener en cuenta que el crecimiento del Principado ha venido caracterizándose por la atracción de personas físicas con grandes fortunas que han establecido su centro de intereses económico en el país. Luego, el crecimiento económico a partir de sociedades filiales será un reto que gestionar en base al refuerzo de las relaciones internacionales bilaterales y multilaterales.

Sin perjuicio de las posibles desventajas comentadas que podrían generar los CDI, si el Gobierno (y entidades financieras) cumple con su compromiso de transparencia, el establecimiento de una red de Convenios también podría asociarse a ciertas ventajas: permitiría favorecer las inversiones gracias al potenciamiento de la seguridad jurídica, representando así una herramienta para el impulso del crecimiento económico y la diversificación en Andorra. Igualmente, el aumento de los ingresos públicos haría posible reducir la carga sobre los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones tributarias.

⁴² Ver la Clasificación general de las jurisdicciones en la fase 2 de la evaluación de la OCDE en el Anejo II.

Para terminar, una última reflexión refiriéndonos a la disposición final segunda de la ley 26/2014 de modificación de la Ley del IRPF, a la que aludimos en el apartado “*Los paraísos fiscales según el Ordenamiento Español*” del capítulo 5, que comprende a las nuevas medidas para prevenir el fraude fiscal que han surgido en el nuevo contexto de la fiscalidad internacional y, más concretamente, para abandonar la Lista de Paraísos Fiscales del Ordenamiento español. Según esta normativa, no resulta evidente que hoy Andorra hubiera podido abandonar la lista o si no lo podría hacer hasta 2018 y, tras la comprobación de la existencia de un intercambio efectivo de información tal como exige la ley en cuestión.

Con todo el proceso emprendido, el Gobierno de Andorra afirma que está en el camino hacia la implementación de las recomendaciones de la OCDE y el G20 para poder solicitar los informes complementarios que acrediten que su ordenamiento se ajusta a los estándares exigidos y lograr que su estrategia fundamentada en los CDI aporte los frutos esperados.

Mientras tanto, podrá presumir de estar fuera de las listas de paraísos fiscales a la vez que se beneficia de operaciones asociadas al fraude fiscal, ya que éste todavía no se considera delito en la legislación andorrana, sólo una falta administrativa.

CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES

Globalización y soberanía fiscal son dos conceptos intrínsecamente contrapuestos. Cada Estado tiene la potestad tributaria de determinar su sistema impositivo dentro de sus fronteras y respecto a un colectivo de individuos. No obstante, el fenómeno de la globalización, y la consecuente mayor libertad en los movimientos de capitales, ha convertido a los contribuyentes en unos sujetos pasivos que son mundiales y ha impedido a las haciendas nacionales controlar los capitales de éstos en el exterior.

En este sentido, han venido adquiriendo relevancia los denominados paraísos fiscales, los cuales han facilitado la evasión y elusión fiscal a las multinacionales y a los particulares con las rentas más altas, gracias al secreto bancario que ofrecen como atractivo para atraer capitales. En contraste, ha sido la población con rentas medias y bajas la que ha perdido la confianza en sus gobiernos por tener que afrontar la mayor presión fiscal impuesta desde las Administraciones tributarias nacionales.

Si bien originalmente, se recurría a estas jurisdicciones *offshore* para beneficiarse de la nula tributación de rentas, en los últimos años, el objetivo del desvío de capitales hacia estos países ha constituido, básicamente, operaciones de blanqueo de capitales y corrupción que han propiciado la inestabilidad financiera internacional.

Hemos visto como, tradicionalmente, los Convenios de Doble Imposición, basados en su mayoría en el estándar de la OCDE, han sido útiles para solucionar los problemas surgidos en el contexto de la fiscalidad internacional debido a sus mecanismos para determinar las potestades tributarias, así como para evitar la doble tributación. Sin embargo, han sido insuficientes en el momento de abordar la planificación fiscal agresiva y luchar contra el fraude fiscal.

Es por este motivo que Organizaciones Internacionales como la OCDE o la UE han visto la necesidad de establecer ciertos límites a la soberanía tributaria de los Estados en favor de una mejor cooperación y coordinación fiscal en el ámbito de las Relaciones Internacionales y de una administración de los sistemas tributarios internos más eficiente.

Tanto es así que las fórmulas que han aparecido recientemente están específicamente centradas en la erradicación de las prácticas ilegales, gran parte de ellas instrumentadas a través de Paraísos Fiscales. Se trata, principalmente, del Plan BEPS y del Intercambio Automático de Información.

La primera de ellas es un proyecto de la OCDE que, tras identificar que las multinacionales se han estado beneficiando de niveles injustos de tributación, pone de

relieve la necesidad de integrar las políticas fiscales a nivel internacional y de abordar el problema de la incorrecta imputación de las bases imponibles de estas empresas. Hay que tener presente que la colección de acciones propuestas para evitar la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios a otras jurisdicciones no pueden tener éxito sin más transparencia y compromiso por parte de los agentes económicos.

Luego, para lograr mayor transparencia, ha nacido una nueva iniciativa en el ámbito de la cooperación administrativa, la cual podría representar el mayor hito en el progreso hacia la desaparición de la opacidad financiera tan característica de los denominados paraísos fiscales. El secreto bancario, habitual en estas jurisdicciones, es sin duda el principal incentivo a las estrategias de planificación fiscal que, aprovechándose de la libre circulación de capitales, frecuentemente, acaban en prácticas fiscales ilícitas.

La OCDE, junto con los países del G20 y con la colaboración de la UE, ha trabajado para lograr el automatismo en el intercambio de información financiera. Los Estados que se hayan comprometido a adoptar este nuevo gran acuerdo multilateral deberán reunir una amplia información de las instituciones financieras residentes en su territorio en relación a las cuentas de particulares y de ciertas empresas residentes a efectos fiscales en otros países acogidos a la norma, así como intercambiar dicha información anualmente con el resto de Estados participantes, sin necesidad de requerimiento por parte las autoridades fiscales extranjeras información referente a algún caso individualizado por haberse localizado indicios de fraude.

El éxito de estas iniciativas no tiene porque significar que desaparezcan los países con sistemas de tributación más ventajosos que atraigan grandes capitales, pues cada país mantiene su soberanía en el momento de establecer sus tipos impositivos sin interferencias de Organizaciones Internacionales. Esto sí: los capitales que se desvíen a ese tipo de jurisdicciones no serán opacos para las Administraciones de origen, y se podrá identificar cualquier actividad de fraude fiscal, así como comprobar la procedencia, titularidad y legalidad de cualquier transacción.

A modo de ejemplo práctico en el proceso hacia la transparencia financiera, hemos desarrollado el proceso de homologación y proyección internacional que ha seguido Andorra, buscando perder la consideración de paraíso fiscal y de jurisdicción idónea para esconder capitales.

La redefinición del modelo fiscal de Andorra se ha sustentado en la creación de nuevas figuras impositivas, basadas en tipos reducidos, para poder establecer una red de CDI que permita dotar de seguridad jurídica a los inversores extranjeros.

Legalmente, Andorra ya no se considera paraíso fiscal según los criterios de la OCDE y los de la normativa española. Además, la aprobación de numerosas leyes de contenido fiscal, bancario y de servicios de inversión denota su teórico avance hacia la adaptación

al proceso de internacionalización. Sin embargo, en la práctica, no solamente sigue teniendo un sistema tributario mucho más laxo que la mayoría de las jurisdicciones europeas, sino que le siguen atribuyendo nuevos casos de fraude fiscal que ponen en duda el compromiso del Gobierno y de la banca andorrana en cooperar a nivel global en materia de fiscalidad.

En definitiva, queda por ver si su política tributaria se ha centrado únicamente en crear un sistema para seguir atrayendo capitales a través de un modelo fiscal beneficioso o si, en verdad, la firma de CDI y el compromiso para el intercambio automático de datos servirá para sumarse al carro de la internacionalización y erradicar las prácticas fiscales abusivas confidenciales que se continúan permitiendo en el país. Lo que está claro es que la apertura económica, intrínseca a la internacionalización, exige transparencia y cooperación en el ámbito de las Relaciones Internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

Publicaciones e Informes

ASSOCIACIÓ DE BANCS ANDORRANS (2013). *Andorra and its financial system: report 2013*. Obtenido de www.abad.ad/pub/publicaciones/financial_system_2013.pdf.

BLASCO MARTÍNEZ, G. (2009), *La cláusula anti-abuso en las relaciones económicas internacionales* (Seminario Derecho Tributario empresarial, marzo 2009). Barcelona: Universidad de Barcelona.

BORREGO SANTIAGO, M. (2007), *Los Acuerdos de Intercambio de Información en España* (Cuadernos de formación, Vol. 15/2012). Madrid: Escuela de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales.

CALDERÓN, J.M. (2014), *Los Acuerdos del ECOFIN de 9 de diciembre de 2014: Nuevas Iniciativas europeas de lucha contra el fraude y la evasión fiscal, y la competencia fiscal perniciosa* (Nota técnica diciembre, 2014). Reino Unido, Londres: Ernst & Young, Departamento de Fiscalidad.

CARPIZO, J. y SANTAELLA, M. (2006), *De los paraísos fiscales y la competencia fiscal perjudicial al Global Level Playing Field* (Cuadernos de Formación, Vol. 03-07). Madrid: Escuela de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales.

CHIRI GUTIÉRREZ, I. (2013), *La doble Imposición y los Convenios Tributarios. Una especial referencia a la Red de Convenios de Panamá* (Documento de trabajo, Vol. 01-12). Panamá: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Dirección de Estudios e Investigaciones Tributarias.

COMISIÓN EUROPEA (2013), *EU Relations with the Principality of Andorra, the Principality of Monaco and the Republic of San Marino. Options for Closer Integration with the EU* (Informe nº 680). Bélgica, Bruselas: Comisión Europea.

CONFEDERACIÓ EMPRESARIAL ANDORRANA (2015). *Invest with Andorra*. Obtenido de investwithandorra.com/wp-content/uploads/2015/04/Invertir-con-Andorra-es-2015.pdf.

DELGADO PACHECO, A. (2005), *Las medidas anti-elusión en los Convenios de Doble Imposición y en la Fiscalidad Internacional*, (Documentos de trabajo, Vol. 15-02). Madrid: Escuela de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales.

DGT (2014), *Vigencia de la lista actual de paraísos fiscales respecto a la entrada en vigor de la disposición final segunda de la Ley 26/2014* (Informe nº 2014-09934). Madrid: Secretaría de Estado de Hacienda, Dirección General de Tributos.

DÍAZ, E. y VIÑUALES, L. (2011), *Evolución del marco normativo regulador del sistema financiero y del sistema tributario en el Principado de Andorra* (Derecho Bancario y Bursátil, Vol. 122). Barcelona: Uría Menéndez.

ERNST & YOUNG (2014), *OECD Council adopts 2014 update to the Model Tax Convention*. Reino Unido, Londres: Ernst & Young, Departamento de Fiscalidad.

ESTÉVEZ, A. Y ESPER, S. (2009), *Ciudadanía fiscal y nuevas formas de relación entre contribuyentes y Administración Tributaria* (SaberEs, Vol. 1, pp. 63-74). Argentina, Buenos Aires: Administración Federal de Impuestos, Instituto de Investigaciones Tributarias.

FERNANDEZ MARÍN, P. (2013), *La fiscalidad internacional en un entorno de crisis económica. Referencia a las políticas fiscales* (Cuadernos de formación, Vol. 01-12). Madrid: Escuela de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales.

FMI (2002), *Andorra: Assessment of the Supervision and Regulation of the Financial Sector* (Informe Fondo Monetario Internacional). Obtenido de <https://www.imf.org/external/NP/ofca/2002/eng/and/083102.pdf>.

FMI (2007), *Andorra: Assessment of Financial Sector Supervision and Regulation* (Informe nº 07-69). Estados Unidos, Washington: Fondo Monetario Internacional.

FORO FISCAL IBEROAMERICANO (2014), *BEPS e intercambio internacional de información* (Boletín nº 19). Madrid: Ministerio de Hacienda: Instituto de Estudios Fiscales.

G20 (2012), *Declaración de los Líderes del G20 en Los Cabos, México*. Obtenido de www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/12-1268-declaration_G20_Los_Cabos_cle82ebc5.pdf.

GARCÍA, A. y SANTAMARÍA, G. (2010), *Proceso de eliminación de paraísos fiscales* (Cuadernos de formación, Vol. 33-10). Madrid: Escuela de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales.

GIACHI, S. (2013), *Dimensiones Sociales del Fraude Fiscal: Confianza y Moral Fiscal en la España Contemporánea*. Córdoba: Instituto de Estudios Sociales Avanzados.

MALDONADO GARCÍA-VERDUGO, A. (2001): *Ejercicios sobre competencia fiscal perjudicial en el seno de la Unión Europea y de la OCDE: semejanzas y diferencias*

(Crónica Tributaria, Vol. 97, pp. 37-60). Madrid: Ministerio de Hacienda: Instituto de Estudios Fiscales.

MARTÍN, A. y CALDERÓN, J.M. (2014), *El Plan de Acción de la OCDE para eliminar la Erosión de Bases Imponibles y el Traslado de Beneficios a otras jurisdicciones ("BEPS"): ¿el final, el principio del final o el final del principio?* (Quincena Fiscal Aranzadi, Vol. 01-14). A Coruña: Universidad de A Coruña, Departamento de Derecho Tributario.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. Y B. TORGLER (2009), *The Evolution of Tax Morale in Modern Spain* (Journal of Economic Issues, Vol. 43). Estados Unidos, Salisbury: Association For Evolutionary Economics.

MARTOS, J.J. (2007), *Paraísos fiscales, territorios de nula tributación y territorios con los que no existe un efectivo intercambio de información tributaria* (Revista de Contabilidad y Tributación, Vol. 33/2007). Barcelona: Centro de Estudios Financieros.

MINISTERIO DE HACIENDA (2010): *Informe de Economía Sumergida 2000-2009*, Madrid: Ministerio de Hacienda.

MINISTERIO DE HACIENDA (2015), *España y Andorra firman un convenio para evitar la doble imposición y luchar contra el fraude fiscal* (Nota de prensa de 8 de enero, 2015). Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Gabinete de prensa.

OCDE (2002), *Agreement on Exchange of Information on Tax Matters* (Acuerdos OCDE). Obtenido de www.oecd.org/ctp/harmful/2082215.pdf.

OCDE (2012), *Código de la OCDE sobre liberación de movimientos de capital: cuarenta años de experiencia*. Obtenido de www.oecd.org/bookshop.

OCDE (2013), *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting* (Publicaciones OCDE). <http://dx.doi.org/DOI:10.1787/9789264202719-en>.

OCDE (2013), *Addressing Base Erosion and Profit Shifting* (Publicaciones OCDE). <http://dx.doi.org/DOI:10.1787/9789264192744-en>.

OCDE (2013), *Lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios*, (Publicaciones OCDE). <http://dx.doi.org/DOI:10.1787/9789264201224-es>.

OCDE (2014), *2014 Update to the OECD model tax convention* (Publicaciones OCDE). Obtenido de www.oecd.org/tax/treaties/2014-update-model-tax-convention.pdf.

OCDE (2014), *7th Meeting of the Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* (Declaración de Resultados). Obtenido de www.oecd.org/tax/transparency/berlin-statement-of-outcomes-es.pdf.

OCDE (2014), *El proyecto BEPS y los países en desarrollo: de las consultas a la participación* (Publicaciones OCDE). Obtenido de www.oecd.org/ctp/estrategia-fortalecimiento-paises-en-desarrollo.pdf.

OCDE (2015) *Declaration on automatic exchange of information in tax matters* (Publicaciones OCDE). Obtenido de <http://www.oecd.org/mcm/MCM-2014-Declaration-Tax.pdf>.

OCDE (2015), *OECD Secretary-general report to G-20 Finance Ministers*. Obtenido de www.oecd.org/g20/topics/taxation/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-february-2015.pdf.

OCDE y Consejo de Europa (2011), *The Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters: Amended by the 2010 Protocol* (Publicaciones OCDE). <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115606-en>.

OCDE, Módulo 3: El intercambio automático (o sistemático) de información, *Manual para la aplicación de las disposiciones relativas al intercambio de información con fines tributario* (Publicaciones OCDE). Obtenido de www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/41814449.pdf.

PALOMERO ÁLVAREZ-CLARO, P. (2012), *Las medidas anti-abuso en la fiscalidad internacional* (Cuadernos de formación, Vol. 02-11). Madrid: Escuela de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales.

PATÓN GARCÍA, G. (2011): *Un apunte sobre el Intercambio de Información Tributaria al hilo del nuevo marco de cooperación en la Unión Europea* (Crónica Tributaria, Vol. 8/2011, pp.45-52). Madrid: Ministerio de Hacienda: Instituto de Estudios Fiscales.

PEREIRA, G. (2011), *Los convenios de doble imposición* (Publicación ICEX). Obtenido de www.icex.es/icex/wcm/idc/groups/public/documents/documento_anexo/mde0/mjlx/~edisp/dax2014291091.pdf.

PEREIRA, G. (2011), *Paraísos fiscales. Situación Actual y perspectivas* (Publicación ICEX). Obtenido de www.icex.es/icex/wcm/idc/groups/public/documents/documento_anexo/mde0/mjlx/~edisp/dax2014291091.pdf.

PINA MONTANER, V (2014). *La normativa internacional sobre el intercambio automático de información de cuentas financieras* (Actualidad Jurídica, Vol. 37-2014). Barcelona: Uría Menéndez.

SAMPLON SALVADOR, R. (2007), *Los paraísos fiscales y la lucha contra el fraude fiscal* (Cuadernos de formación, Vol. 14-07). Madrid: Escuela de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales.

SANZ GADEA, E. (2009), *Medidas Antielusión Fiscal* (Documentos de trabajo Vol. 8/09). Madrid: Escuela de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales.

SARDÀ, J. (2014), *La economía sumergida pasa factura. El avance del fraude en España durante la crisis*. Obtenido de: www.gestha.es/archivos/actualidad/2014/2014-01-29_INFORME_LaEconomiaSumergidaPasaFactura.pdf.

SLATER, J. (2013), *The cost of inequality: how wealth and income extremes hurt us all* (Informe OXFAM). Obtenido de policy-practice.oxfam.org.uk/publications/the-cost-of-inequality-how-wealth-and-income-extremes-hurt-us-all-266321.

SPICER, M.W. Y S.B. LUNDSTEDT (1976), *Understanding tax evasion* (Public Finances Vol. 31, pp. 295-305). Suecia, Örebro: Örebro University School of Business.

US DEPARTMENT OF THE TREASURY (2015), *FinCEN Names Banca Privada d'Andorra a Foreign Financial Institution of Primary Money Laundering Concern* (Nota de prensa de 10 de marzo, 2015). EEUU, Washington: Financial Crimes Enforcement Network.

VEGA GARCÍ, A. (2014), *El soft law en la fiscalidad internacional* (Tesis Doctoral Universitat Pompeu Fabra, Barcelona). Obtenido de www.tesisenxarxa.net/bitstream/handle/10803/279394/talvg.pdf?sequence=1.

Libros

CALDERÓN CARRERO, J.M. (2008), *Convenios Fiscales internacionales y fiscalidad de la Unión Europea* (Ed. Wolters Kluwer España). A Coruña.

HERNÁNDEZ VIGUERAS, J., (2005). De qué hablamos cuando hablamos de Paraísos Fiscales, *Los Paraísos Fiscales* (Ed. Akal 1ª ed., pp.43-60). Madrid.

RIBES RIBES, A. (2003), Tratamiento otorgado a la cuestión interpretativa en los diferentes convenios modelo de doble imposición. *Convenios para evitar la doble imposición internacional: interpretación, procedimiento amistoso y arbitraje* (Eds. de Derecho Reunidas, Pp. 56-64, 2003). Alicante.

Artículos de prensa

Andorra abandona la lista gris de los paraísos fiscales de la OCDE" (24 de febrero, 2010), *Europa Press*. Obtenido de www.europapress.es/.

Andorra deja de ser paraíso fiscal para España (10 de febrero, 2011), *El País*. Obtenido de economia.elpais.com/economia/.

Andorra trata de dejar atrás su pasado de paraíso fiscal sin perder atractivo (7 de enero, 2015), *La Vanguardia*. Obtenido de www.lavanguardia.com/politica/.

EFE Agencia (1 de abril, 2015), EEUU descarta sancionar económicamente a BPA. *Expansión*. Obtenido de www.expansion.com/.

GARCÍA, G. y PELLICER, LL. (10 de marzo, 2015), Andorra interviene BPA por blanqueo de capitales. *El País*. Obtenido de economia.elpais.com/economia/.

HERNÁNDEZ, L. (20 de enero, 2015), Paraísos fiscales, en proceso de extinción. *El Financiero*. Obtenido de www.elfinanciero.com.mx/.

IRPF a partir de 24.000 € (21 de junio, 2013). *El Periòdic d'Andorra*. Obtenido de www.elperiodic.ad/.

MANUEL SÁNCHEZ, C. (28 de septiembre, 2014), Andorra: Secretos del Paraíso. *XL Semanal Magazine*. Obtenido de www.finanzas.com/xl-semanal/magazine/.

Naudi mantindrà els impostos al 10%, aplicant certs ajustaments" (18 de febrero 2015). *El Periòdic d'Andorra*. Obtenido de www.elperiodic.ad/.

NOMEN CALVET, E. (12 de enero, 2015), El veritable contingut del CDI. *Diari d'Andorra*. Obtenido de www.diariandorra.ad/.

OJEDA, M. (23 de febrero, 2014), El secreto bancario pronto llegará a su fin, *El Financiero*. Obtenido de: www.elfinanciero.com.mx/.

Paraísos fiscales concentran tercera parte de riqueza global (12 de febrero, 2014), *El Financiero*. Obtenido de www.elfinanciero.com.mx/.

PORTILLO, J., (10 de marzo, 2015), Andorra interviene BPA, dueño de Banco Madrid. *Cinco Días*. Obtenido de <http://cincodias.com/>.

SAIZ, S. (27 de noviembre, 2014), 2018: el año en el que dejarán de existir los paraísos fiscales, *Expansión*. Obtenido de www.expansion.com/.

SASTRE, D.G., (9 de enero de 2015), ¿Adiós al paraíso fiscal de Andorra? *El Mundo*. Obtenido de www.elmundo.es/espana.html.

SASTRE, D.G., (9 de enero de 2015), Andorra no incrementará las medidas contra el fraude fiscal hasta 2018. *El Mundo*. Obtenido de www.elmundo.es/espana.html.

SERALLER, M. (29 de enero, 2015), Los 33 paraísos fiscales que todavía quedan para España. *Periódico Expansión*. Obtenido de www.expansion.com/.

Páginas Web

ASSOCIACIÓ DE BANCS ANDORRANS (2015). *La normativa y la banca andorrana*. Obtenido de www.aba.ad.

BANCA PRIVADA D'ANDORRA (2015), *Andorra: plaza financiera internacional*. Obtenido de www.bpa.ad.

DEPARTAMENT D'ESTADÍSTICA D'ANDORRA (2015). *Datos macroeconómicos recientes*. Obtenido de www.estadistica.ad.

ERNST AND YOUNG (2015), *Estudios y datos sobre fiscalidad internacional*. Obtenidos de www.ey.com/GL/en/Services/Tax/Tax-policy-and-controversy.

GOVERN D'ANDORRA (2015). *Los impuestos y tasas vigentes en el Principado de Andorra*. Obtenido de www.impostos.ad.

INSTITUT NACIONAL ANDORRÀ DE FINANCIES (2015), *¿Qué es el INAF? Plaza financiera andorrana*. Obtenido de www.inaf.ad.

OCDE (2015). *Daily news on taxation*. Obtenido de www.oecd.org/tax.

Blogs

BLOG FISCAL UOC (12 de junio, 2012), *La nueva fiscalidad en el Principado de Andorra*. Obtenido de fiscal.blogs.uoc.edu/.

NUESTRA FISCALIDAD (23 de diciembre, 2014), *BEPS y sus efectos*. Obtenido de www.expansion.com/blogs/garrigues/.

NUESTRA FISCALIDAD (30 de enero, 2015), *De listas de paraísos fiscales*. Obtenido de www.expansion.com/blogs/garrigues/.

NUESTRA FISCALIDAD (6 de noviembre, 2013), *BEPS y fiscalidad internacional*. Obtenido de www.expansion.com/blogs/garrigues/.

ANEJO

I. *Jurisdicciones comprometidas y no comprometidas en aplicar el estándar de Intercambio Automático de Información (OCDE, a 3 de marzo de 2015)*

	Primer intercambio de información	Jurisdicciones
Jurisdicciones comprometidas (93)	2017 (58 jurisdicciones)	Anguilla, Argentina, Barbados, Belgium, Bermuda, British Virgin Islands, Bulgaria,* Cayman Islands, Chile, Colombia, Croatia, Curaçao, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Dominica, Estonia, Faroe Islands,* Finland, France, Germany, Gibraltar, Greece, Greenland,* Guernsey, Hungary, Iceland, India, Ireland, Isle of Man, Italy, Jersey, Korea, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Mauritius, Mexico, Montserrat, Netherlands, Niue, Norway, Poland, Portugal, Romania, San Marino, Seychelles, Slovak Republic, Slovenia, South Africa, Spain, Sweden, Trinidad and Tobago, Turks and Caicos Islands, United Kingdom, Uruguay
	2018 (35 jurisdicciones)	Albania, Andorra, Antigua and Barbuda, Aruba, Australia, Austria, The Bahamas, Belize, Brazil, Brunei Darussalam, Canada, China, Costa Rica, Grenada, Hong Kong (China), Indonesia, Israel, Japan, Marshall Islands, Macao (China), Malaysia, Monaco, New Zealand, Qatar, Russia, Saint Kitts and Nevis, Samoa, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Saudi Arabia, Singapore, Sint Maarten, Switzerland, Turkey, United Arab Emirates

** No son miembros del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información para efectos fiscales*

Jurisdicciones no comprometidas	Bahrain, Cook Islands, Nauru, Panama, Vanuatu
---------------------------------	---

II. Clasificación general de las jurisdicciones en la fase 2 de la evaluación de la OCDE sobre la eficacia de implantación de la transparencia y el intercambio de información a demanda (Turquía, Febrero 2015)

Australia, Bélgica, Canadá, China, Dinamarca, Finlandia, Francia, Islandia, India, Irlanda, Isla de Man, Japón, Korea, México, Nueva Zelanda, Noruega, Eslovenia, Sud-África, España, Suecia.	Compliant
Argentina, Las Bahamas, Bahrain, Belice, Bermuda, Brasil, Islas Caimán, Chile, Estonia, República de Macedonia, Alemania, Ghana, Gibraltar, Greece, Grenada, Guernsey, Hong Kong, Italia, Jamaica, Jersey, Macao (China), Malasia, Malta, Mauricio, Mónaco, Montserrat, Holanda, Filipinas, Qatar, Rusia, San Marino, Singapur, República Eslovaca, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Islas Turcas y Caicos, Reino Unido, EEUU.	Largely compliant
Andorra , Anguilla, Antigua y Barbuda, Austria, Barbados, Indonesia, Israel, Santa Lucía, Turquía	Partially compliant
Islas Vírgenes Británicas, Chipre, Luxemburgo, Seychelles.	Non-compliant