

José María Vallejo Chamorro*

LA COMPETENCIA FISCAL PERNICIOSA EN EL SENO DE LA OCDE Y LA UNIÓN EUROPEA

El escenario de globalización de la economía internacional supone un entorno propicio para el desarrollo de la competencia fiscal. Este entorno y las posibilidades ofrecidas por los paraísos fiscales han permitido que los aspectos más negativos de dicha competencia fiscal hayan alcanzado cotas preocupantes en términos de pérdida de recaudación global, lo que ha llevado a los gobiernos de los países más desarrollados a plantearse el estudio en profundidad de la situación actual y la eventual adopción de medidas correctoras. Dos son los ámbitos donde se están llevando a cabo estudios sistemáticos de este fenómeno: la OCDE y la Unión Europea. La OCDE inició en el año 1998 un ejercicio, cuyo ámbito geográfico se ha ido ampliando hasta alcanzar a casi 100 países, destinado a elaborar un mapa mundial de paraísos fiscales e intentar el compromiso de dichas jurisdicciones a aumentar sus estándares de transparencia e intercambio de información. Por su parte, la Unión Europea inició también en 1998 un ejercicio para «sanear» el ámbito de los regímenes de fiscalidad empresarial susceptibles de suponer competencia fiscal perjudicial. Su ámbito de actuación se limita a sus 25 Estados miembros y su finalidad es la eliminación de estos regímenes a partir del compromiso político de los Estados miembros.

Palabras clave: fiscalidad internacional, política fiscal, evasión fiscal, paraíso fiscal, OCDE, UE.
Clasificación JEL: H87, K34.

1. La importancia de la competencia fiscal perniciosa en un entorno económico globalizado

El desarrollo del proceso de globalización económica ha generado un contexto internacional de interacción entre las economías y una desaparición virtual de las

fronteras, que ha modificado el escenario en que se adoptan y desarrollan las medidas de política económica y tributaria.

Este nuevo contexto ha supuesto un cambio sustantivo en los procesos de toma de decisiones. Hasta hace no mucho tiempo, tanto los poderes públicos como los agentes económicos privados adoptaban sus decisiones económicas teniendo como referencia un sistema económico cerrado: una economía nacional en el que el factor internacional, aunque existente, no suponía una interferencia sustancial.

* Consejero de Finanzas. Representación Permanente de España ante la Unión Europea.

Como cualquier proceso que conlleva un aspecto liberalizador, la globalización ha aumentado la competencia internacional entre los agentes económicos privados. Los capitales han encontrado un entorno propicio para moverse libremente, tanto por la eliminación de controles, la disponibilidad de nuevas tecnologías y la mayor información disponible, como por las nuevas oportunidades de inversión que han aparecido de la mano de la desregulación de numerosos mercados, los procesos de privatización y los procesos de integración de mercados regionales.

Los poderes públicos, por su parte, también se han visto influidos por este escenario de competencia internacional. Entre los elementos determinantes de la política tributaria se ha consolidado la interacción del entorno económico y tributario internacional con los sistemas fiscales vigentes. La influencia recíproca de unos sistemas fiscales en otros ha provocado que las medidas fiscales adoptadas en cada uno de ellos se vean condicionadas por las adoptadas en el resto de los países, generándose una competencia internacional en el ámbito de la política fiscal.

Este proceso de competencia fiscal presenta dos aspectos. Por un lado, existe un aspecto positivo, que la doctrina internacional califica como competencia fiscal sana, que se ha producido de forma generalizada en los países más desarrollados durante las últimas décadas. Por competencia fiscal sana entendemos el proceso de eliminación de ineficiencias y aumento de la neutralidad en los sistemas fiscales, efectuados con el fin de evitar que la fiscalidad sea un obstáculo en el desarrollo de actividades económicas. El principal exponente de este tipo de competencia ha sido la generalización del Modelo Fiscal Extensivo, que se produjo en la década de los ochenta a partir de una serie de reformas fiscales que tuvieron lugar inicialmente en los Estados Unidos y en el Reino Unido, y que se caracterizó por una disminución de tipos, una reducción de tramos en las tarifas, el aumento de las bases imponibles y la generalización de formulas impositivas más neutrales, como el IVA. También se generalizaron ciertos modelos fiscales, como el

Modelo Dual que se aplicó inicialmente en Dinamarca en 1987, caracterizados por una aligeración de la tributación de las rentas de capital como forma de adaptación a un marco internacional fuertemente competitivo. Desde entonces, la idea de favorecer el tratamiento fiscal del factor más móvil se ha ido extendiendo a los sistemas fiscales de la mayoría de los países desarrollados; en España, por ejemplo, las ganancias de capital se gravan a un tipo específico y no al tipo marginal.

El resultado final de este proceso de convergencia espontánea ha sido una mayor neutralidad horizontal, a través de la ampliación de las bases imponibles, y un funcionamiento más eficiente del sector público.

Un segundo aspecto de este fenómeno es el que podemos denominar como competencia fiscal perjudicial, que aparece cuando, con el fin de atraer capitales o bases imponibles, se utiliza el elemento fiscal como ventaja comparativa, ofreciendo tasas de gravamen reducidas y opacidad informativa. Al hablar de competencia fiscal perjudicial hemos de tener claro que la existencia de diferencias en la tributación entre dos países no supone necesariamente la existencia de competencia perjudicial. Es un principio generalmente aceptado el que cada país es soberano para diseñar su régimen fiscal y establecer el nivel de imposición efectiva que sea necesario para el sostenimiento de sus finanzas públicas. La competencia fiscal perjudicial aparece cuando ventajas fiscales exorbitantes o injustificadas son el motivo fundamental de la localización de una actividad o una renta.

De todo lo anterior podemos deducir la importancia creciente de la competencia fiscal perjudicial. El aumento de la importancia de este fenómeno ha venido de la mano de dos factores, consecuencia a su vez de la liberalización de los movimientos de capitales y la internacionalización de la economía: por un lado, un alto volumen de recursos financieros susceptibles de ser moviliados hacia aquellos destinos que ofrezcan mejores condiciones de inversión y, de otro, una oferta cualitativa y cuantitativamente importante de regímenes preferenciales fiscalmente atractivos.

Ambas circunstancias han provocado que la competencia fiscal se haya disparado, hasta el punto de convertirse en una fuente de preocupación para los poderes públicos, que ven como la base imponible mundial se va reduciendo como consecuencia de esta espiral que la literatura especializada ha calificado como *race to the bottom*. Los datos sobre las implicaciones de este fenómeno varían según las fuentes, pero en cualquier caso son alarmantes: la mitad del comercio mundial pasa por paraísos fiscales¹; anualmente pasan por los sectores financieros de los paraísos 7 billones de dólares²; entre 600.000 y 1,5 billones de dólares de dinero negro circulan al año por los paraísos fiscales³; el valor de los activos depositados en paraísos fiscales es de al menos 11 billones de dólares⁴, etcétera.

Estos datos ponen de manifiesto la estrecha vinculación de la figura de los paraísos fiscales con el desarrollo de la competencia perjudicial. Podemos afirmar que la competencia perjudicial está íntimamente unida a la idea de regímenes fiscales diseñados y promovidos para atraer la localización de actividades a partir de la concesión de ventajas fiscales⁵, vínculo que se ha visto confirmado por el aumento en paralelo de la importancia y notoriedad tanto de la competencia fiscal perjudicial como de los paraísos fiscales.

El interés y preocupación por el crecimiento de la competencia fiscal perjudicial también ha alcanzado a otros elementos de la sociedad civil. Ciertas organizaciones sociales consideran que este fenómeno dificulta la lucha contra la pobreza, al detraer grandes canti-

dades de recursos públicos que podrían utilizarse para reducir las diferencias sociales, tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo⁶. En contraposición, otras organizaciones⁷ defienden las bondades de la libre competencia y sus trabajos celebran el crecimiento de la competencia fiscal como un «límite al monopolio de los gobiernos» y un instrumento al servicio de la eficiencia en la gestión de las empresas⁸.

En definitiva, nos encontramos ante un problema creciente, de alcance mundial y sobre el que cada vez existe una mayor conciencia por parte de todos: la competencia fiscal perjudicial aparece como un fenómeno de gravísimas consecuencias para el sostenimiento a largo plazo de los sistemas públicos modernos. Su importancia y sus consecuencias económicas se han visto reforzadas por la existencia y «popularización» de los paraísos fiscales como instrumento de planificación y elusión fiscal.

Esto ha llevado a los poderes públicos a plantearse la necesidad de analizar de forma rigurosa este proceso. El estudio sistemático del concepto de competencia fiscal perjudicial es relativamente reciente. Aunque existen estudios realizados en la década de los ochenta⁹, el primer estudio sistemático sobre esta materia es el realizado por la OCDE en 1998, cuyo título, «Competencia fiscal perjudicial: Una cuestión global emergente», es suficientemente indicativo de lo novedoso del tratamiento de este problema. Ha sido en los últimos años cuando, tanto en el seno de la OCDE como en el de la UE, se han realizado trabajos en esta materia y se están adoptando medidas de forma explícita y estructurada contra la competencia fiscal perjudicial.

¹ Véase el discurso del Ministro francés de Finanzas ante el Grupo de Expertos de París en marzo de 1999.

² Véase OXFAM (2000).

³ Según el Fondo Monetario Internacional.

⁴ Estimación de J. CHRISTENSEN, citada en «Tax Avoiders Rob Wealth of Nation», 17-11-02, *The Observer*.

⁵ El informe de la OCDE (1998) «Competencia fiscal perjudicial: Una cuestión global emergente» llegó a esta conclusión y señalaba a los paraísos fiscales como instrumento de competencia fiscal perjudicial, al detraer bases imponibles de otros países mediante la oferta de un marco de acción acomodaticio y de una legislación idónea para la realización de actividades ficticias, al tiempo que ofrece al capital extranjero la opción de una tributación baja o inexistente.

⁶ Véanse los trabajos OXFAM (2000) y WAR ON WANT (2003). En esta línea, la Organización no gubernamental ATTAC-Madrid ha creado el Observatorio sobre Paraísos Fiscales.

⁷ Cato Institute, institución norteamericana de inspiración ultraliberal.

⁸ Véase RAHN y RUGY (2003) publicado en la revista *Policy Analysis* del Cato Institute.

⁹ Véase DEPARTAMENTO DEL TESORO DE EE UU (1984).

2. La competencia fiscal perjudicial y los trabajos de la OCDE

La OCDE es uno de los foros en que se ha planteado la preocupación por los efectos de la competencia fiscal perjudicial. Consciente de la magnitud del problema, esta organización se planteó la necesidad de atacarlo de una forma práctica y posibilista, y ha desarrollado una estrategia por etapas destinada a tal fin. Esta estrategia se ha ido adaptando a las nuevas circunstancias que a lo largo de todo el proceso se han planteado, si bien podemos anticipar que los resultados, estando lejos de ser definitivos, han sido satisfactorios.

El origen de estos trabajos fue una solicitud formulada el 22 de mayo 1996 por los Ministros de los países miembros de la OCDE a esta Organización para la realización de un estudio con el objeto de «... desarrollar medidas para contrarrestar las distorsiones producidas por la competencia fiscal perjudicial sobre las decisiones de inversión y financiación...». En respuesta a esta petición, el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE creó las «Sesiones Especiales de Competencia Fiscal».

Estos trabajos, centrados en las actividades financieras y de servicios que afectan a los factores más móviles, han alcanzado tanto los regímenes fiscales presuntamente perjudiciales de los Estados miembros de la OCDE como los del resto de Estados no miembros. Su objetivo final era conseguir un mapa mundial de regímenes fiscales preferenciales.

1.ª etapa: La adopción de los criterios para identificar los paraísos fiscales y el Informe sobre Competencia Fiscal Perjudicial: Una cuestión global emergente, de 1998

Los primeros resultados se concretaron en la elaboración de un informe que se presentó en el año 1998, bajo el título «Informe sobre Competencia Fiscal Perjudicial: Una cuestión global emergente», aprobado por los Ministros el 27 y 28 de abril, con las abstenciones de Suiza y Luxemburgo. Este informe abordó la primera fase de

los trabajos de la OCDE: contar con unos criterios válidos para identificar los regímenes «desleales», ya fueran paraísos fiscales o regímenes fiscales de Estados miembros de la OCDE. Además, en el informe de 1998 se incluyeron unas recomendaciones que podrían adoptarse por los Estados miembros con el fin de luchar contra la competencia perjudicial.

El informe establecía que para que una jurisdicción pudiera ser considerada paraíso deberían darse, al menos, el primero y alguno de los demás criterios:

1. Nivel de imposición bajo o nulo.
2. Falta de intercambio de información efectiva.
3. Falta de transparencia en lo que se refiere a una falta de conocimiento del funcionamiento de las disposiciones legales, administrativas o legislativas.
4. Falta de actividad sustancial

Junto a estos cuatro criterios, que podríamos calificar como principales, se incluyeron otros aspectos que se consideraron relevantes para proceder a dicha identificación: definiciones artificiales de base imponible, inaplicabilidad de los criterios sobre precios de transferencia elaborados por la OCDE, exención de rentas de fuente extranjera, posibilidad de negociación con las autoridades fiscales de las condiciones de tributación (las conocidas *rulings*), o fama internacional notoria de la jurisdicción como paraíso (conocido como *reputation test*).

En lo que se refiere a los regímenes fiscales de los Estados miembros, el mencionado informe estableció los rasgos que identificaban estos regímenes como perjudiciales:

1. Inexistencia o bajos tipos de tributación efectiva.
2. Estaqueidad o aislamiento del régimen (*ring-fencing*), consistente en que no exista comunicación entre las actividades realizadas en estos regímenes y la economía doméstica, ya sea porque su uso no esté permitido a residentes o porque se limite a operaciones realizadas por no residentes.
3. Falta de transparencia.
4. Falta de intercambio de información efectiva.

También en este caso, junto a estos factores considerados como suficientes, se incluían otros que podían ayudar a clarificar la condición de paraíso fiscal: falta de intercambio de información efectiva; falta de transparencia en lo que se refiere a una falta de conocimiento del funcionamiento de las disposiciones legales, administrativas o legislativas; y ausencia de actividad económica real. Especial relevancia se dio a otro factor para la adecuada calificación de estas jurisdicciones como paraísos: los efectos económicos del régimen fiscal, en términos de su influencia para atraer inversiones, capitales, o bases imponibles de otros países.

El Informe de 1998 también se preocupó de ordenar la continuidad de los trabajos en esta materia, recomendando la creación de un grupo de trabajo que tuviese por finalidad elaborar una lista de paraísos fiscales y otra de regímenes perjudiciales, sobre la base de los criterios antes mencionados. Este Grupo, conocido como *Foro de Competencia Fiscal Perjudicial*, se constituyó en julio de 1998, comenzando sus trabajos en octubre de ese año.

En definitiva, la aportación esencial de los trabajos de la OCDE de 1998 fue la identificación de unos criterios universales de general aceptación sobre qué debía entenderse por régimen perjudicial, y el establecimiento de un método de trabajo por el que estos criterios se utilizarían para proceder a un estudio detallado de todas las jurisdicciones «sospechosas» de serlo.

2.ª etapa: El Foro de Competencia Fiscal Perjudicial y el Informe de progreso de 2000

Los trabajos del Foro se centraron en la elaboración de las dos listas de regímenes fiscales potencialmente perjudiciales: los paraísos fiscales y los regímenes perjudiciales de los países miembros. El resultado de estos trabajos dio lugar a otro nuevo informe en el año 2000, «Informe sobre los progresos en la identificación y eliminación de prácticas fiscales perjudiciales».

Los trabajos para la identificación de los paraísos fiscales se iniciaron con un estudio preliminar basado en

fuentes publicadas. El Foro identificó 47 jurisdicciones que podían ser consideradas inicialmente paraísos. Sobre esa base, se realizó el estudio de las características de dichas jurisdicciones, en un trabajo conjunto del Foro con las administraciones de estos países. Como resultado, se concluyó finalmente que de esa lista inicial, 41 jurisdicciones podían ser consideradas paraísos fiscales según los criterios del Informe de 1998¹⁰. No obstante, la lista final incluida en el informe quedó reducida a 35. La razón fue que seis de ellas (Chipre, Malta, San Marino, Mauricio, Bermudas y Caimán) se comprometieron a adoptar las modificaciones normativas necesarias para eliminar el carácter perjudicial de dichos regímenes. Resulta muy significativo el hecho de que, con el mero compromiso de corrección de las prácticas perjudiciales, estas jurisdicciones fueran excluidas de la lista. Ello pone de manifiesto que la OCDE se planteó este ejercicio como un proyecto a medio y largo, cuyo objeto no era señalar en público a los paraísos fiscales sino incentivar la enmienda de las situaciones perjudiciales.

Además de la elaboración de la lista de paraísos, el Informe de 2000 también estableció las pautas sobre las que deberían continuar los esfuerzos en materia de lucha contra la competencia desarrollada por estas jurisdicciones. Dado que ya algunos Estados se habían comprometido a corregir los elementos perjudiciales y otros habían mostrado su intención de hacerlo, se decidió distinguir entre unas jurisdicciones y otras. Por ello, se decidió elaborar una lista de jurisdicciones no cooperativas con todas aquellas que el 31 de julio de 2001 no se hubiesen comprometido a eliminar sus rasgos perjudiciales¹¹.

¹⁰ Andorra, Anguilla, Antillas Holandesas, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belize, Bermudas, I. Caimán, Chipre, I. Cook, Dominica, Gibraltar, Granada, Guernsey/Aldersey/Sark, Malta, I. Mauricio I. Man, Jersey, Liberia, Liechtenstein, Maldivas, I. Marshall, Mónaco, Monserrat, Nauru, Nieu, Panamá, Samoa, San Marino, Seychelles, St. Luc, St. Chris & Nevis, St. Vicente y las Granadinas, Tonga, Turk & Caicos, Islas Vírgenes británicas, Islas Vírgenes (EE UU), Vanuatu.

¹¹ Hay que señalar que si bien el compromiso debía formularse antes del 31 de julio de 2001, el plazo para eliminar los rasgos perjudiciales se

En el Informe de 2000, se establecieron otras dos pautas para el futuro de los trabajos. Por un lado, estos trabajos de evaluación se plantearían como un trabajo dinámico, de forma que en cualquier momento cualquier jurisdicción que se comprometiese podría abandonar la lista de paraísos. Por otro lado, se reforzaba la voluntad de diálogo con las jurisdicciones cooperativas, para lo cual se trabajaría en cuatro líneas: 1) elaboración de un Modelo de Acuerdo para el intercambio de información, 2) creación de un mecanismo multilateral de consulta con estas jurisdicciones, 3) realización de asistencias técnicas, y 4) refuerzo de las administraciones fiscales.

Por último, el Informe de 2000 insistió en la necesidad de intensificar los contactos con los países no miembros que pudiesen compartir la preocupación por los peligros de la competencia fiscal perjudicial.

Por lo que se refiere a los Estados miembros se iniciaron los trabajos para la eliminación de sus regímenes perjudiciales, con compromiso de su modificación antes de diciembre de 2005. Tras esos trabajos se confeccionó una lista que incluía 47 regímenes, clasificados en nueve sectores: seguros, financiación y *leasing*, gestoras de fondos, banca, regímenes de matrices, centros de distribución, centros de servicios, regímenes navieros y «varios»¹². Estos trabajos quedaron sujetos a una

nueva revisión, que debería realizarse en abril de 2003, y que se basaría en un desarrollo en detalle para cada sector de los criterios identificados en el Informe de 1998, para lo cual deberían elaborarse unas «notas de aplicación».

3.ª etapa: El Informe de 2001 y la revisión de los criterios para la determinación de los rasgos perjudiciales

En junio de 2001 se presenta un nuevo informe, en el que se recogen los avances logrados en materia de lucha contra la competencia perjudicial. Según las condiciones establecidas en el Informe de 2000, aquellas jurisdicciones que no se hubiesen comprometido antes de 31 de julio de 2001 a eliminar los elementos perjudiciales de sus regímenes serían incluidas en una lista de jurisdicciones no cooperativas contra las que se adoptarían medidas defensivas. El Informe de 2001 respondió fundamentalmente a una razón: un cambio en los criterios para definir los regímenes perjudiciales, que obligaba a reorientar los trabajos y, en consecuencia, a establecer un nuevo calendario para el desarrollo de los mismos. El cambio fundamental consistió en abandonar el

extendía hasta el 31 de diciembre de 2005, al ser ésta la fecha hasta la que los beneficiarios de regímenes perjudiciales de los Estados miembros podían beneficiarse de los mismos.

¹² Los regímenes, clasificados por grupos, eran:

Seguros: Banca *offshore* (Australia), Centros de coordinación (Bélgica), Aseguradores Aland (Finlandia), Centros financieros y de seguros de Trieste (Italia), Centros de servicios financieros internacionales (Irlanda), Centro de negocios internacionales de Madeira (Portugal), Compañías de seguros de no vida extranjeras.

Financiación y leasing: Centros de coordinación (Bélgica), Compañías de capital riesgo y Régimen preferencial para compañías operadoras en el extranjero (Hungría), Compañías de comercio internacional (Islandia), Centro de servicios financieros internacionales y Zona aeroportuaria de Shanon (Irlanda), Centros financieros y de seguros de Trieste (Italia), Filiales financieras (Luxemburgo), Reservas para financiación exterior del grupo y Filiales financieras (Holanda), Centros de coordinación del País Vasco y Navarra (España), Compañías administrativas (Suiza).

Gestoras de fondos: Grecia, Irlanda, Portugal y Compañías 1929 de Luxemburgo.

Banca: Banca *offshore* (Australia), Centro de Banca internacional (Canadá), Centro de servicios financieros internacionales (Irlanda), Centros financieros y de seguros de Trieste (Italia), Actividades *offshore* de Banca de cambio extranjera (Corea), Filiales exteriores de Centros de negocios internacionales de Madeira (Portugal), Banca *offshore* (Turquía).

Regímenes de Matrices: Centro de coordinación (Bélgica), Centros de matrices (Francia), Oficinas de Coordinación y Control (Alemania), Oficinas de Compañías extranjeras (Grecia), *Ruling Cost Plus* (Holanda), Centros de negocios internacionales de Madeira (Portugal), Centros de coordinación del País Vasco y Navarra (España), Compañías administrativas y Compañías de servicios (Suiza).

Centros de distribución: Centros de distribución (Bélgica), Centros logísticos (Francia), *Ruling Cost Plus* (Holanda), Zonas Libres (Turquía).

Centros de servicios: Centros de servicios (Bélgica), *Ruling Cost Plus* (Holanda).

Regímenes navieros: Canadá, Alemania, Grecia, Italia, Holanda, Noruega y Portugal.

Varios: *Ruling* de capital informal (Bélgica y Holanda), *Ruling* para actividades de Corporaciones de ventas en el exterior (Bélgica y Holanda), Corporaciones de inversiones propiedad de no residentes (Canadá), Corporaciones de ventas en el exterior (EE UU).

criterio de falta de actividad sustancial como elemento de identificación de los paraísos fiscales.

A partir de la elaboración de las listas de paraísos, el informe de 2000 estableció que se debían iniciar las negociaciones con ellos para lograr compromisos sobre la eliminación de los elementos perjudiciales. Estas negociaciones se llevaron a cabo mediante contactos bilaterales y multilaterales¹³. A raíz de los mismos, cinco jurisdicciones se comprometieron a corregir sus regímenes: Barbados, Bahrein, Antillas Holandesas, Seychelles y la Isla de Man.

En el desarrollo de esta labor se produjo un cambio en la forma de entender los criterios del Informe de 1998. Con la llegada de la Administración Bush, EE UU revisó su posición sobre qué criterios debían considerarse definitorios de paraísos fiscales. En concreto, EE UU consideraba que el criterio de falta de actividad sustancial debía dejar de ser una condición a valorar. El razonamiento subyacente era considerar que cada Estado es libre para determinar el nivel de tributación que quiere exigir a sus ciudadanos y la organización de su sistema fiscal, pero que tiene que ser transparente y facilitar la información que permita a los demás Estados gravar a aquéllos de sus residentes que se decidan a invertir en aquél atraídos por su tributación¹⁴.

Por ello, en el Informe de 2001 se abordó en detalle el alcance que debían tener los compromisos sobre transparencia y de intercambio de información para garantizar la consecución de la categoría de jurisdicción cooperativa. Respecto a los compromisos en materia de transparencia, se pedía a estas jurisdicciones que tuviesen capacidad para identificar a los beneficiarios efectivos de las sociedades, *trust*, etcétera, establecer obligaciones contables y de auditoría de acuerdo con los estándares internacionales, y disponer de acceso a la información bancaria y contable. En materia de inter-

cambio de información, se estableció que debería garantizarse información relevante a cada requerimiento, garantizarse la confidencialidad de la información facilitada, y evitar la aplicación del principio de doble incriminación en los requerimientos de información en el contexto de expedientes penales, y la aplicación del principio de interés doméstico en los requerimientos de información en el contexto de expedientes civiles.

Además de este cambio de orientación, en el curso de estos trabajos se alcanzó otra conclusión: las medidas defensivas no deberían aplicarse contra los paraísos antes de que estuviese prevista su aplicación contra los regímenes perjudiciales de los propios Estados miembros. Por ello, se prolongó el plazo para contraer los compromisos y convertirse en una jurisdicción cooperativa hasta el 28 de febrero de 2002.

Por lo que se refiere a los trabajos con Estados no miembros, que había sido una de las recomendaciones del Informe de 1998 y que se había reiterado en el Informe de 2000, en este período se mantuvieron contactos bilaterales y multilaterales¹⁵ para hacerles partícipes del estado e importancia de estos trabajos, y animarles a unirse a ellos.

Y finalmente, en relación con los regímenes perjudiciales de los Estados miembros, el Foro se centró en el desarrollo de las notas de aplicación de los criterios identificados en el informe de 1998, avanzándose poco en este terreno.

4.ª etapa: La lista de las jurisdicciones no cooperativas y el Modelo de acuerdo sobre intercambio de información

A partir de este cambio, se revisaron los trabajos y el 18 de abril de 2002 se publicó la lista de jurisdicciones

¹³ Se celebraron encuentros multilaterales en Barbados (enero de 2001), Japón (febrero de 2001), París (febrero de 2001), Islas Fiji (abril de 2001).

¹⁴ La «nueva» posición oficial de EE UU se concretó en la reunión del Foro de Competencia Fiscal Perjudicial de 9 a 11 de mayo de 2001.

¹⁵ Se celebraron encuentros multilaterales en Asia, África y Latinoamérica, en colaboración con el Banco Asiático de Desarrollo, la Comunidad Económica de África del Sur y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias y un simposio internacional en París en junio de 2000.

no cooperativas, después de que todas menos siete jurisdicciones se hubiesen comprometido a garantizar la transparencia y el efectivo intercambio de información. Estas siete jurisdicciones consideradas paraísos eran Andorra, Liechtenstein, Liberia, Mónaco, Islas Marshall, Nauru y Vanuatu, lista que quedó finalmente reducida con los compromisos adoptados por Vanuatu en mayo de 2003 y por Nauru en diciembre de ese mismo año.

Una vez elaboradas las listas de jurisdicciones cooperativas y no cooperativas, el siguiente paso era la implementación de los compromisos de eliminación de los rasgos perjudiciales, consistentes en el establecimiento del intercambio de información efectiva y de la transparencia en los sistemas. Para ello, se consideró conveniente elaborar un instrumento que ayudase a las partes en sus negociaciones sobre esta materia. En septiembre de 2000 se creó, en el entorno del Foro, el Grupo de Trabajo sobre intercambio efectivo de información, bajo la copresidencia de Malta y Holanda. Este grupo, formado por representantes de 24 Estados o territorios, elaboró un «Modelo de Acuerdo sobre Intercambio de Información en materia fiscal», ajustado a los estándares definidos en el Informe de 2001, que se publicó en abril de 2002, junto con la lista de jurisdicciones no cooperativas. Los elementos principales de este modelo fueron:

1. Establecimiento del intercambio de información para expedientes civiles y penales.
2. No se permite alegar el principio de interés doméstico, de forma que la información debe proporcionarse aunque el país requerido no tenga interés en obtener dicha información.
3. Debe estar garantizado el acceso a la información en disposición de bancos, entidades financieras, instituciones fiduciarias, etcétera.
4. Debe estar garantizada la defensa de los intereses legítimos de los contribuyentes, y que la información facilitada se trate como confidencial.
5. Deben evitarse las peticiones de información genéricas o las que no sean necesarias y relevantes para el Estado requeriente.

5.ª etapa: Los trabajos con los *participating partners* y los problemas con la definición del *level playing field* (Informe de progreso de 2004)

Con la elaboración de la lista definitiva de jurisdicciones cooperativas, que pasaron a denominarse socios colaboradores, se iniciaron los trabajos para la implementación de los compromisos de retirar los elementos perjudiciales de sus regímenes fiscales, sobre la base del «Modelo de Acuerdo de Intercambio de Información de carácter fiscal» de 2002, y sobre el mismo se iniciaron numerosos contactos bilaterales a fin de llegar a acuerdos¹⁶. Estos contactos, sin embargo, encontraron un escollo que impidió llegar a algún resultado: la falta de avance en relación con los regímenes perjudiciales de alguno de los Estados miembros, en concreto Suiza y Luxemburgo.

El problema se puso de manifiesto cuando, una vez finalizada la elaboración de las «notas de aplicación» se realizó una nueva evaluación de los regímenes considerados potencialmente perjudiciales en el Informe de 2000. El resultado de estos trabajos, recogido en el Informe de progreso de 2004, puso de manifiesto que de los 47 regímenes analizados, 18 fueron derogados, 14 fueron modificados y 13 encontrados no perjudiciales. En total, 45 regímenes de los 47 identificados en el Informe de 2000. El problema surgió con dos regímenes correspondientes a Suiza (*50/50 practice*) y a Luxemburgo (*1929 holdings*). Estos Estados se han venido absteniendo en todos los informes y evaluaciones del ejercicio contra la competencia perjudicial, y consideran que no están obligados por el mismo, por lo que han rechazado las condiciones que las notas de aplicación imponen sobre intercambio de información.

Esta circunstancia lógicamente afectó al desarrollo de los trabajos con las jurisdicciones cooperativas o socios

¹⁶ La mayoría de los Estados miembros han llevado a cabo negociaciones, con mayor o menor éxito. En el caso de España, se han iniciado contactos con las Islas del Canal y los territorios dependientes de Holanda.

colaboradores, dado que ya el Informe de 2001 había concluido que no podía plantearse avanzar más rápido con los paraísos que con los regímenes perjudiciales de los propios Estados miembros. La actitud de Suiza y Luxemburgo generó una situación de bloqueo en las negociaciones con los paraísos, que llevó a la creación de un Foro Global, que se reunió por primera vez en Ottawa en octubre de 2003, y en el que los países de la OCDE y las jurisdicciones cooperativas intentaron definir lo que se ha dado en llamar el *level playing field*. Con este término, que podríamos traducir como «campo de juego equilibrado», se intentaba avanzar en la definición de las condiciones de justicia y equilibrio que deben darse para proceder al intercambio de información. A tal efecto, se creó un Subgrupo de trabajo que debería identificar los elementos clave del concepto citado.

En paralelo, se constituyó el *Joint Ad Hoc Group on Accounts (JAHGA)*, copresidido por Francia e Islas Vírgenes, con el objetivo de «... desarrollar estándares comunes de transparencia para facilitar el intercambio efectivo de información en materia fiscal...».

6.ª etapa: La definición del *level playing field* y el proceso para lograrlo (el Informe de progreso de junio de 2005)

Tras varias reuniones, el Subgrupo presentó, en junio de 2004, un informe en el que se recogían los elementos clave del concepto del *level playing field* y se diseñaba el procedimiento a seguir para alcanzarlo. Este procedimiento se compone de tres fases de actuación. En primer lugar, existe una fase de acción individual, en la que se insta a que Estados y territorios introduzcan los cambios necesarios en su legislación para garantizar el intercambio de información y la transparencia en su práctica administrativa. En segundo lugar, existiría una fase de acción bilateral, en la que se deben negociar los Acuerdos de intercambio de información, cuya entrada en vigor debería tener lugar antes de 2006. Por último, se desarrollaría una fase multilateral en la que se procedería a un análisis exhaustivo de la transparencia (de esta forma, asumiría

los trabajos que hasta ahora realizaba el JAHGA) y el intercambio de información, no sólo en los Estados miembros y en los socios colaboradores, sino también en un grupo de centros financieros identificados a tal efecto¹⁷. Este análisis se realizaría mediante un cuestionario en el que se detallase el estado de la legislación correspondiente, con cuyos resultados se presentaría un informe sobre si se da o no el *level playing field*.

La elaboración del cuestionario finalizó en octubre de 2004, y se remitió a las partes para su cumplimentación, si bien a día de hoy, más de la mitad de los Estados implicados están pendientes de hacerlo.

En la actualidad, el programa de trabajo previsto para el Foro Global prevé que el informe sobre transparencia e intercambio de información se remita en octubre al Foro, para su estudio y, en caso de que se confirmase la existencia del *level playing field*, aprobación en la reunión del mismo prevista para noviembre de 2005 en Melbourne.

3. La competencia fiscal perjudicial y los trabajos de la Unión Europea

Los trabajos de la Unión Europea sobre competencia fiscal perjudicial tienen su origen en las reflexiones planteadas en el documento «La fiscalidad de la Unión Europea», elaborado en abril de 1996. En dicho documento, la Comisión Europea planteó como principales desafíos de la política fiscal europea la estabilización de los ingresos fiscales de los Estados miembros y el correcto funcionamiento del mercado interior, poniendo de manifiesto las consecuencias negativas que la competencia perjudicial provoca sobre el nivel de ingresos fiscales, e identificando tres áreas de competencia perjudicial:

1. La competencia que se produce por parte de los regímenes fiscales preferenciales, que origina un desplazamiento de las bases tributarias.

¹⁷ Andorra, Barbados, Brunei, Costa Rica, Dubai, Guatemala, Hong Kong, Liberia, Liechtenstein, Macao, Malasia, Islas Marshall, Mónaco, Filipinas, Singapur y Uruguay.

2. La competencia que supone la economía sumergida respecto de la economía legal, que produce una merma en la recaudación de los Estados miembros.

3. La competencia que se produce por traslado de los factores más móviles como consecuencia de las mejores condiciones ofrecidas en unos Estados respecto de otros.

Este documento se estudió en el ECOFIN informal de Verona de abril de 1996, donde se decidió la adopción de medidas para luchar contra este problema. A la hora de buscar una solución, se planteó la limitación con que cuenta la Comisión para ejercer su iniciativa legislativa en materias relativas a la fiscalidad directa y la tradicional oposición de los Estados miembros a cualquier posible medida armonizadora en este campo. Por ello, la solución por la que se optó para avanzar en el tratamiento de la competencia perjudicial fue la de un «pacto entre caballeros», de forma que se llegase a un compromiso político por parte de los Estados miembros sobre qué prácticas debían ser eliminadas y sobre su comportamiento futuro respecto al establecimiento de nuevos regímenes preferenciales. Este acuerdo, en principio, vincularía a los 15¹⁸ Estados miembros y tendría como objetivo el análisis de todos aquellos regímenes sospechosos de suponer competencia perjudicial que existiesen en los Estados miembros de la Unión Europea, ya se refiriesen a actividades financieras, de servicios o de economía real. El alcance de estos trabajos afectaría tanto a los Estados miembros como a sus territorios dependientes o asociados. La razón es que muchos de estos territorios dependientes o asociados, fundamentalmente los dependientes del Reino Unido y de Holanda, eran conocidos internacionalmente como centros oferentes de regímenes fiscales preferenciales.

La Comisión presentó en el mes de diciembre de 1997, como una de las tres iniciativas que componían el

«Paquete Fiscal», el Código de Conducta sobre fiscalidad empresarial. El objetivo del mismo era revisar todas aquellas medidas o regímenes vigentes en las normativas nacionales que pudieran ser considerados perjudiciales, en el sentido de atraer la localización de actividades o de bases tributarias únicamente en función de factores fiscales.

1.ª etapa: Creación del Código de Conducta

Las normas sobre el Código se establecieron en las conclusiones del Consejo ECOFIN del mes de diciembre de 1997, e incluían los criterios que debían utilizarse para calificar como perniciosas las medidas susceptibles de análisis. El principal criterio a tener en cuenta era si el régimen en cuestión exige un tipo de gravamen efectivo menor que el exigido con carácter general en el Estado miembro. Junto a éste, se establecían otros criterios que también debían tenerse en cuenta:

1. Si las ventajas se otorgan sólo a no residentes o sólo con respecto a las operaciones realizadas con no residentes.
2. Si las ventajas están totalmente aisladas de la economía nacional, de manera que no afecten a la base fiscal nacional.
3. Si las ventajas se otorgan aun cuando no existe ninguna actividad económica real y presencia económica sustancial.
4. Si las normas para determinados beneficios derivados de las actividades internas no siguen los principios internacionalmente reconocidos en materia de precios de transferencia.
5. Si las medidas fiscales carecen de transparencia.

En las normas del Código de Conducta se estableció el compromiso de los Estados miembros no sólo de eliminar aquellos regímenes que fueran considerados perjudiciales (*roll-back*), sino también el de no establecer ningún otro en adelante (*stand-still*); de esta forma, cualquier régimen que se pretendiese aprobar por cualquier Estado tendría que pasar el examen del órgano competente para evaluar los regímenes existentes.

¹⁸ Este código se considera parte del acervo comunitario que los países candidatos han aceptado con carácter previo a su adhesión, y por tanto obliga plenamente a los 10 nuevos miembros. En este sentido, una formación del Grupo de Adhesión del Consejo, asesorado por el Grupo del Código de Conducta, revisó en varias reuniones celebradas entre septiembre y octubre de 2003 los regímenes de fiscalidad empresarial de los países candidatos.

Para la realización de estos trabajos se creó un Grupo de Alto Nivel, conocido como Grupo de Código de Conducta, que debía llevar a cabo la evaluación de los regímenes potencialmente perjudiciales, y que, desde su creación en 1998, es presidido por la Secretaria de Estado británica, Sra. Primarolo.

2.^a etapa: Identificación de los regímenes perjudiciales por el Grupo del Código

Con el objeto de facilitar los trabajos del Grupo del Código de Conducta, la Comisión realizó un estudio preliminar y presentó el 16 de julio de 1998 una lista preliminar que incluía una descripción de las medidas o regímenes identificados como potencialmente perjudiciales. Esta lista fue revisada y completada con los regímenes potencialmente perjudiciales de los territorios dependientes o asociados de los Estados miembros, incluyendo finalmente 284 medidas o regímenes existentes en los países de los Estados miembros, o en sus territorios dependientes o asociados, que reunían alguna de las características de los criterios antes citados y que las hacían acreedoras, al menos en principio, de la condición de regímenes potencialmente perjudiciales.

Para la ejecución de los trabajos se constituyeron dos subgrupos y se dividieron las medidas o regímenes listados en cinco categorías: servicios intragrupo, servicios financieros y entidades *off-shore*, otros regímenes sectoriales, incentivos regionales y otras medidas. También se creó una categoría para los regímenes de los territorios dependientes. El Grupo de Código de Conducta analizó una a una todas las medidas, a la luz de los criterios propuestos por la Resolución de 1997.

Estos trabajos se extendieron hasta noviembre de 1999. En ese período se presentaron dos Informes de progreso, en diciembre de 1998 y mayo de 1999¹⁹.

Después de una exhaustiva labor de discusión sobre cada una de las medidas, finalmente se aprobó una lista

que contenía 66²⁰ de estas medidas y que se presentaron al Consejo ECOFIN en noviembre de 1999²¹.

3.^a etapa: Desmantelamiento de los regímenes perjudiciales y control de los nuevos regímenes

Tras su identificación, comenzó el desmantelamiento de dichos regímenes y la valoración de si, efectivamente, las medidas adoptadas para eliminar o modificar los

²⁰ En el Anexo C del Informe SN 4901/99, se incluyeron las siguientes medidas con elementos perjudiciales:

- Austria: *Holdings* y Exenciones fiscales.
- Bélgica: Centros de Coordinación/Centros de Distribución/Centros de servicios/*Ruling* con las FSC de EE UU/*Ruling* sobre capital informal.
- Dinamarca: *Holdings*.
- Finlandia: Aseguradoras de Islas Aland.
- Francia: Centros logísticos/Patentes y cánones/Provisión para renovación de reservas minerales/Provisión para renovación de reservas petroleras y gasísticas.
- Alemania: Centros de coordinación y control de compañías extranjeras.
- Grecia: Oficinas de entidades extranjeras bajo la Ley 89/67.
- Irlanda: Centro de servicios financieros internacionales/Tipo de manufactureras 10 por 100/Fiscalidad del Petroleo/Zona aeroportuaria Shannon/Renta extranjera.
- Italia: Centro financiero de Trieste.
- Luxemburgo: Centro de Coordinación/Compañías 1929/Compañías financieras/Provisiones por fluctuaciones de reaseguro/Filiales financieras.
- Holanda: *Ruling Cost Plus/Ruling minus resale*/Actividades intragrupo/*Holdings*/Cánones/Actividades financieras internacionales/*Ruling* con FSC de EE UU/*Ruling* sobre capital informal/*Non Standard Ruling*.
- Portugal: Zonas libres de Madeira y Azores.
- España: Centros de Coordinación de País Vasco y Navarra/Régimen especial de Hidrocarburos.
- Territorios 299.4.
- Gibraltar: Compañías 1992/Compañías exentas/*Qualifying Companies*.
- Territorios dependientes y asociados.
- Aruba: Compañías *off-shore*/Compañías exentas/Zonas libres/Aseguradoras cautivas.
- Islas Vírgenes Británicas: Compañías de negocios internacionales.
- Guernsey: Compañías exentas/Financiación internacional/Instituciones internacionales/Aseguradoras *off-shore*/Compañías de seguros.
- Isla de Man: Compañías internacionales/Exención para compañías no residentes/Aseguradoras exentas/Financiación internacional/Banca *off-shore*/Gestoras de fondos.
- Jersey: Compañías exentas/Financiación internacional/Compañías negocios internacionales/Aseguradoras cautivas.
- Antillas holandesas: Compañías *off-shore*/Aseguradoras cautivas/Zonas libres.

²¹ SN 4901/99.

¹⁹ Doc 12530/98 FISC 164, y Doc 8231/99 FISC 119 respectivamente.

elementos perjudiciales habían sido cumplidas correctamente. La consigna era lograr el desmantelamiento de todos estos regímenes para el 1 de enero de 2003, pudiendo los beneficiarios de estos regímenes seguir gozando de los mismos hasta el 31 de diciembre de 2005.

Los primeros trabajos de desmantelamiento se llevaron a cabo entre los años 2000 y 2002. Durante los mismos, el Grupo del Código de Conducta trabajó tanto en el desmantelamiento de las 66 medidas condenadas, como en la evaluación de todas aquellas nuevas medidas aprobadas en cada Estado sobre las que pudiera haber sospechas de contener elementos perjudiciales, instando en su caso su reforma. En el caso de España, se derogaron los centros de coordinación vascos y navarros, y se modificó el Régimen Especial de Hidrocarburos. El espíritu que animó estos trabajos era el compromiso político de los Estados a derogar o modificar aquellos regímenes que presentaran elementos nocivos.

Posteriormente se han continuado los trabajos, que se han centrado tanto en el desmantelamiento de los regímenes pendientes como en el estudio de los regímenes de fiscalidad empresarial de los países de la adhesión, dado que dichos países aceptaron el ejercicio del Código de Conducta como parte del acervo comunitario.

Con los resultados de estos trabajos, se han ido presentando Informes de progreso semestrales²². La sucesión de los Informes de progreso mencionados y la aprobación general del proceso de desmantelamiento no debe darnos la sensación de que todo el proceso ha sido pacífico. Como primer aspecto negativo podemos señalar el falso desmantelamiento de las sociedades exentas gibraltareñas. De las 66 medidas inicialmente consideradas perjudiciales, ésta es la única que aún sigue funcionando, y ello a pesar de las repetidas quejas del Grupo del Código de Conducta (que llegó hasta el

bloqueo español del Informe de progreso de junio de 2004 por diferencias con la Presidenta Primarolo sobre la redacción de la parte del Informe referida a Gibraltar) y de su consideración como ayuda de estado ilegal por parte de la Comisión Europea. En segundo lugar, y en contra de lo previsto inicialmente, se concedieron prórrogas a medidas condenadas en su día que van mucho más allá de finales de 2005²³. También se han producido incumplimientos en algunos plazos, como ha sido el caso de la propuesta de regímenes en Aruba y Antillas para sustituir a los condenados, que acaba de ser aprobada, o la sustitución de las *holdings* luxemburguesas de 1929 que dejarán de funcionar el 1 de julio de 2005 (varios años después de lo que estaba previsto).

En definitiva, sin poner en duda el trascendental paso que ha supuesto la ejecución de este compromiso, hay que señalar la existencia de luces y sombras. En cualquier caso, la vigencia indefinida de este ejercicio permitirá sin duda establecer un escenario saneado de fiscalidad empresarial en toda la Unión Europea. La lógica parece indicar que esta labor debe ser continua de forma que cualquier nuevo régimen o medida sospechosa subordine su entrada en vigor al examen imparcial de este grupo de trabajo. Sólo de esta forma, y a partir de la aceptación generalizada de unos principios de *best practices* en esta materia puede existir seguridad de que no aparecerán regímenes preferenciales.

4. Otras actuaciones contra la competencia fiscal perjudicial en el seno de la UE

Si bien el Código de Conducta es la más ambicioso de los ejercicios comunitarios contra la competencia perjudicial, podemos señalar la existencia de otras iniciativas en este campo.

²² 13563/00 FISC 193 en noviembre de 2000, 8789/01 FISC 83 en junio de 2001, 14467/01 FISC 249 en diciembre de 2001, 8848/02 FISC 129 en junio de 2002, 14812/02 FISC 299 en diciembre de 2002, 7018/1/03 FISC 31 en marzo de 2003 y 14361/03 FISC 173 en noviembre de 2003.

²³ Centros de coordinación belgas, *Foreign Income* de Irlanda, *Holdings* 1929 luxemburguesas y Financiación internacional de Holanda hasta 31.12.2010, y Zona Económica Libre de Madeira hasta 2011. Por su parte, también los regímenes de los territorios dependientes de Reino Unido y Holanda han sido prorrogados (sin admitir nuevas incorporaciones) en algunos casos hasta 2019.

En primer lugar, podemos referirnos a la política de ayudas de Estado fiscales desarrollada en los últimos años por parte de la Comisión. A raíz de los trabajos del Código de Conducta de fiscalidad empresarial, la Comisión se comprometió a elaborar unas directrices sobre la aplicación de las reglas de ayuda de Estado a la fiscalidad empresarial. El fundamento de esta iniciativa se encontraba en el hecho de que la existencia de regímenes fiscales domésticos susceptibles de conceder beneficios exorbitantes puede suponer una distorsión a la competencia. Estas directrices se publicaron en noviembre de 1998, y desde entonces la Dirección General de la Competencia inició un proceso de revisión tanto de la mayoría de los regímenes condenados en el Código de Conducta como de aquellos beneficios fiscales (fundamentalmente deducciones y reducciones de la base imponible) susceptibles de vulnerar las reglas de ayudas de Estado.

Otra línea de actuación en materia de competencia perjudicial son los trabajos sobre prevención y eliminación de malas prácticas financieras y corporativas, sobre las que la Comisión presentó una Comunicación en septiembre de 2004. En la misma, la Comisión aboga por una mejora de la transparencia y el intercambio de información en el campo de la fiscalidad empresarial, al tiempo que anima a la adopción de políticas coordinadas respecto a los centros financieros *offshore*.

La extensión de actuaciones a centros o jurisdicciones no miembros, que en el ejercicio de la OCDE se ha explicitado en los trabajos del Foro Global desde 2004, también se ha manifestado en otros expedientes comunitarios de gran trascendencia. En concreto nos referimos a los trabajos sobre fiscalidad del ahorro. Esta Directiva, otro de los elementos del Paquete Fiscal, ha entrado en vigor el 1 de julio de 2005 y tiene como finalidad garantizar que las personas físicas que obtienen rendimientos de renta fija en otros Estados miembros tributen en su Estado de residencia. Para ello, se ha establecido un mecanismo de intercambio de información entre todos los Estados de la UE, a excepción de Bélgica, Austria y Luxemburgo, cuya legislación consagra de una u otra forma el secreto bancario. En el caso de estos, se ha aprobado el establecimiento de

una retención que va desde el 15 al 35 por 100. Pues bien, cuando se empezó a diseñar el sistema de gravamen de los rendimientos del ahorro, el Consejo ECOFIN fue consciente de que el marco de libertad de movimientos de capitales provocaría una huida de los mismos a terceros Estados. Para evitarlo, se estableció el objetivo de lograr que territorios terceros se comprometiesen a aplicar medidas equivalentes, y tras varios años de duras negociaciones, a partir del 1 de julio de 2005 no sólo ha entrado en vigor la Directiva sobre fiscalidad del ahorro en la UE, sino que Suiza, Andorra, Liechtenstein, San Marino y Mónaco van a aplicar medidas equivalentes en forma de retenciones sobre los rendimientos, y 10 territorios dependientes de Reino Unido y Holanda van a aplicar o bien retenciones o intercambio de información. En esta línea, está previsto iniciar conversaciones con otros centros financieros con el fin de reducir las posibilidades de competencia desleal en este campo.

Por último, merece la pena detenernos brevemente en una discusión más general que se ha planteado al hilo de la preocupación por los efectos de la competencia fiscal perjudicial. Hasta ahora, los trabajos y las discusiones sobre esta materia habían tenido un planteamiento pragmático, centrándose en regímenes concretos, sobre todo de fiscalidad empresarial. No obstante, en la primavera de 2004, Francia y Alemania plantearon la posibilidad de que el Consejo estudiase la adopción de tipos mínimos en el Impuesto sobre sociedades. Esta iniciativa se propuso como reacción a la amenaza de deslocalización de empresas dentro de la UE hacia algunos de los nuevos Estados miembros que ofrecían, junto a otros atractivos laborales, tasas de imposición societaria en el entorno del 15 por 100, o, en algún caso, la inexistencia de impuesto. Esta propuesta no pasó de eso, debido a la tradicional oposición de muchos Estados a cualquier medida que pueda considerarse armonizadora en el campo de la fiscalidad directa. No obstante, este episodio es una buena prueba de hasta que punto existe preocupación por los efectos económicos y fiscales de la competencia fiscal perjudicial: el sacrosanto principio de la soberanía nacional en fiscalidad empresarial puesto en tela de juicio.

En definitiva, existe una clara toma de conciencia, tanto por los Estados miembros, como por las Instituciones comunitarias, de la importancia y consecuencias de la competencia fiscal perjudicial, lo que se está traduciendo en un catálogo cada vez mayor de medidas destinadas a combatirla, tanto dentro como fuera de la UE.

5. Conclusiones

Este artículo ha estado dedicado fundamentalmente a analizar las dos iniciativas sistemáticas que han tenido lugar en nuestro entorno para luchar contra la competencia fiscal perjudicial. Estos procesos han ido sufriendo modificaciones tanto en su contenido como en la forma de ejecutarse, a medida que el análisis de este problema ha ido conduciendo a un conocimiento del mismo cada vez mayor, y, por tanto, a la posibilidad de plantear estrategias más efectivas para acabar con el problema. Basta recordar las diferentes etapas expuestas en relación con los trabajos de la OCDE, especialmente la tercera, en la que se produjo un cambio sustancial en los criterios que debían utilizarse para delimitar qué jurisdicciones debían ser consideradas paraísos.

Todo lo anterior nos permite, a modo de epílogo, formular dos conclusiones sobre cuales deben ser las pautas que deben guiar los trabajos de lucha contra la competencia fiscal perjudicial en el futuro.

La primera conclusión, que ya hemos adelantado al tratar del ejercicio comunitario, es que la lucha contra la competencia fiscal perjudicial debe plantearse como un ejercicio vivo en su desarrollo e indefinido en su duración, en el que debe mantenerse siempre la guardia, y para el que debemos dotarnos de instrumentos flexibles con los que abordar nuevas situaciones y nuevos conceptos de jurisdicciones o prácticas desleales. Sirvan como ejemplo los trabajos de la OCDE, donde hemos visto cómo el Foro inicialmente existente ha ido dando lugar a otros foros y a subgrupos de trabajo que se han ocupado de aspectos novedosos de la competencia fiscal perjudicial.

La segunda conclusión es la necesidad de ampliar de forma constante el ámbito de estos trabajos, tanto desde

un punto de vista espacial como material. En lo que se refiere al aspecto geográfico, este aspecto ya ha sido incorporado por la OCDE a sus trabajos y en el caso de los trabajos de la UE, si bien el Código de Conducta sobre fiscalidad empresarial de la UE tiene muy restringido sus posibilidades a los 25 Estados miembros, ya hemos visto que existen otros ámbitos donde esta ampliación se está produciendo de una forma notable. Por último, en lo que se refiere al ámbito material de los trabajos, es necesario que los mismos trasciendan del ámbito de la fiscalidad empresarial, donde hasta ahora se han centrado, para abordar otros impuestos y circunstancias que suponen claras situaciones de competencia nociva.

Referencias bibliográficas

- [1] DEPARTAMENTO DEL TESORO DE EE UU (1984): *The Tax Havens and their Uses by U.S Taxpayers*.
- [2] GAGO RODRÍGUEZ, A. (2000): «La fiscalidad del siglo XXI», *Hacienda Pública Española*, número 155.
- [3] MALDONADO GARCÍA-VERDUGO, A. (2002): «Nueva posición de la OCDE en materia de paraísos fiscales», *Crónica Tributaria*, número 105.
- [4] OCDE (1998): *Competencia Fiscal Perjudicial: Una cuestión global emergente*, OCDE, París.
- [5] OXFAM (2000): «Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication», *OXFAM Great Britain Policy Paper*, junio. Versión castellana: «Paraísos fiscales: liberación de los billones ocultos para erradicar la pobreza». Traducción no autorizada realizada por un equipo de traductores de ATTAC.
- [6] RAHN, R. y RUGY, V. DE (2003): «Threats to Financial Privacy and Tax Competition», *Policy Analysis*, octubre.
- [7] VALLEJO CHAMORRO, J. M. (2004): «La competencia fiscal perjudicial», en CORDÓN EZQUERRO, T.: *Manual de Fiscalidad Internacional*, 2.ª ed., Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- [8] VALLEJO CHAMORRO, J. M. y GUTIÉRREZ LOUSA, M. (2002): «Los convenios para evitar la doble imposición: análisis de sus ventajas e inconvenientes», *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales*, número 6.
- [9] WAR ON WANT (2003): «La competición fiscal y los paraísos fiscales. Una regla para los pobres y ninguna para los ricos». Traducción realizada por el Observatorio sobre Paraísos Fiscales de ATTAC-Madrid, www.attacmadrid.org/d/4/030912082805.php.
- [10] TANZI, V. (2000): «Globalization, Technological Developments and the Work of Fiscal Termites», *International Monetary Fund (IMF) Working Paper*, WP/00/181.