

# DOCUMENTOS

## TENDENCIAS ACTUALES EN MATERIA DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS<sup>(\*)</sup>

Autor: *José Manuel Calderón Carrero*

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad de La Coruña

DOC. N.º 16/01

\* El presente trabajo constituye el texto de la ponencia presentada por el autor el 19 de julio de 2001 en el Curso de Verano de El Escorial (UCM) dirigido por D. Teodoro Cordon Ezquerro sobre "La Fiscalidad Internacional ante la Moneda Única". Tampoco podemos ocultar que la presente publicación se debe al interés y buenos oficios de D. Manuel Gutiérrez Lousa, al que agradecemos el interés y ayuda mostrados en orden a difundir el contenido de la referida ponencia a través del servicio de publicaciones del IEF.



INSTITUTO DE

ESTUDIOS  
FISCALES

**Edita: Instituto de Estudios Fiscales**

N.I.P.O.: 111-01-006-9

I.S.S.N.: 1578-0244

Depósito Legal: M-23771-2001

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

- I. LA FUNCIONALIDAD ACTUAL DESEMPEÑADA POR EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN
- II. BREVE EXAMEN DE LAS INICIATIVAS DESARROLLADAS POR LA OCDE Y LA COMISIÓN UE TENDENTES A MAXIMIZAR LA EFICACIA DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN MATERIA FISCAL
  - A) La iniciativa dirigida a lograr un grado aceptable de intercambio de información fiscal entre estados miembros OCDE y “áreas de baja tributación”
  - B) Iniciativas tendentes a mejorar la eficacia del intercambio de información entre estados miembros de la OCDE
    - 1. Supresión de los obstáculos jurídicos que dificultan el intercambio de información
    - 2. Otras iniciativas tendentes a reforzar la efectividad del intercambio de información modificando su actual configuración
    - 3. Iniciativas destinadas a la supresión de dificultades prácticas que obstaculizan la efectividad de los intercambios de información
- III. TENDENCIA DIRIGIDA A REEQUILIBRAR LA POSICIÓN DE LOS OBLIGADOS TRIBUTARIOS EN EL SENO DEL PROCEDIMIENTO DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN
- IV. ÚLTIMAS INICIATIVAS EN MATERIA DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN: LA PROPUESTA OCDE PARA ENTRELAZAR LOS MECANISMOS DE PREVENCIÓN DE BLANQUEO DE CAPITALES Y DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL INTERNACIONAL
  - A) La iniciativa impulsada por el G-7: objetivos del acuerdo de 8 de mayo de 1998
  - B) Iniciativas desarrolladas en el seno de la OCDE (FATF-Comité Fiscal)
  - C) Avances en la instrumentación de los mecanismos antiblanqueo al servicio de los intereses de la administración tributaria

### BIBLIOGRAFÍA



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto el examen de las principales tendencias que entendemos se proyectan actualmente sobre el mecanismo del intercambio de información. Así, a lo largo de las páginas que siguen examinamos cómo las tensiones a las que somete la globalización económica a los Estados han terminado provocando el surgimiento de un nuevo espíritu de cooperación fiscal internacional cuya pieza clave es el intercambio de información entre Administraciones tributarias. En este contexto ha tenido lugar un redimensionamiento del intercambio de información como resultado del consenso internacional existente en torno a su consideración como principal instrumento para garantizar la pervivencia del modelo impositivo actual. Asimismo, la relevancia y funcionalidad que en la hora actual se atribuye al intercambio de información ha recibido un segundo impulso tras el “reenfoque” experimentado recientemente por el proyecto OCDE sobre Competencia Fiscal Perniciosa, como consecuencia del cambio de posición de la Administración norteamericana en relación con tal proyecto. Tras el referido reenfoque, lo cierto es que buena parte de las prioridades del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE se centran en maximizar los intercambios de información entre Estados miembros de la OCDE y en abrir cauces para que tales transmisiones de datos tengan lugar entre Estados miembros de la OCDE y países y territorios calificados como “áreas de baja tributación”.

Junto a estas tendencias de maximización del ámbito operativo y eficacia de los intercambios de información, cabe apuntar otras dos tendencias a saber: por un lado, la relativa al reequilibrio de los derechos de los obligados tributarios en el seno del procedimiento de intercambio de información; y, por otro, la dirigida a entrelazar los mecanismos de prevención del blanqueo de capitales con los instrumentos de lucha contra el fraude fiscal internacional a gran escala. A lo largo de este breve trabajo sólo perseguimos dar cuenta de estas tendencias sin pretender en modo alguno analizar en profundidad las derivaciones de cada una de estas iniciativas.

## I. LA FUNCIONALIDAD ACTUAL DESEMPEÑADA POR EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

Tradicionalmente el intercambio de información se ha concebido como un mecanismo o técnica en la lucha contra el fraude y la evasión fiscal internacional. Esta funcionalidad se ha ido acentuando en las sucesivas versiones de los Modelos de Convenio de la OCDE, especialmente a partir del Modelo de 1977 donde se consagró la *major clause*, esto es, la posibilidad de utilizar el intercambio de información para garantizar la aplicación de la legislación fiscal interna de los Estados contratantes. Las posteriores versiones del MC OCDE –y de otros Modelos como el elaborado por el Departamento del Tesoro EE.UU. en 1981 y 1996– no hicieron sino intensificar esta funcionalidad antifraude. Buena parte de la evolución de este mecanismo puede explicarse en clave de intensificación de esta funcionalidad antifraude fiscal; muestra inequívoca de ello lo aporta las innovaciones que se han ido introduciendo a tal efecto en la Directiva 77/799/CEE, en el MC OCDE 2000, así como en



las últimas propuestas presentadas por la Comisión el 18 de junio de 2001 en materia de Asistencia administrativa en materia fiscal (IVA e impuestos directos).

Actualmente, pueden advertirse dos tendencias que vienen incidiendo en la configuración del mecanismo del intercambio de información.

La primera de estas dos tendencias resulta o es consecuencia de las tensiones a las que el fenómeno de la globalización económica está sometiendo a los Estados occidentales, especialmente a los países miembros de la OCDE. En un mundo económicamente globalizado y con un alto nivel de movilidad del capital y de las propias empresas, resulta ineludible que las diferentes Administraciones tributarias vengan dotadas de los medios para ser tan globales como los propios contribuyentes a los que deben controlar. En especial debe tenerse en cuenta cómo la liberalización de mercados financieros, la eliminación de mecanismos de control de cambios y el creciente auge del comercio electrónico (con los problemas de desmaterialización de operaciones, de desintermediación económica, y las dificultades trazabilidad debido al uso de “dinero electrónico” que lleva consigo) han abierto avenidas para que todo tipo de sujetos –no ya sólo grandes empresas– puedan internacionalizar sus operaciones económicas, lo cual posibilita al mismo tiempo la deslocalización de actividades y rentas. En este contexto económico los Estados miembros OCDE deben elegir entre cambiar de modelo impositivo articulando uno que se adecúe a las tensiones generadas por la globalización económica o bien dotar a sus Administraciones tributarias de los medios adecuados para que éstas puedan exaccionar efectivamente los impuestos que integran el ordenamiento tributario actual. Existen fundadas razones para pensar que el dilema así planteado se ha resuelto, cuando menos por el momento, provocando un redimensionamiento de los mecanismos de cooperación fiscal internacional y, muy especialmente, del intercambio de información entre Administraciones tributarias.

Tal redimensionamiento se aprecia especialmente tras verificarse cómo otras alternativas que se han venido proponiendo para adecuar los sistemas tributarios a las tensiones resultantes de la globalización económica han sido desechadas, cuando menos, por el momento. Una vez rechazadas las alternativas que proponían un cambio de modelo impositivo (vgr., impuestos sobre la renta territoriales, o un sistema de determinación de la base imponible del IS según fórmulas, o el abandono del modelo basado en la imposición sobre la renta hacia un sistema que pivotara en la tributación del consumo) la única forma de garantizar la efectividad y viabilidad del modelo impositivo actual es a través de una intensa cooperación fiscal internacional. Es decir, el intercambio de información no constituye únicamente un mecanismo para prevenir y combatir el fraude fiscal internacional a gran escala, sino que actualmente integra el principal medio para garantizar la pervivencia del modelo impositivo tradicional de los Estados miembros de la OCDE. En este sentido, no puede sino señalarse el redimensionamiento de la relevancia y funcionalidad del intercambio de información.

El intercambio de información se ha erigido, pues, como la pieza clave para articular este renovado espíritu de cooperación fiscal internacional, constituyendo, así, el principal mecanismo sobre el que se hace pivotar la pervivencia del modelo impositivo vigente en la mayoría de los países de la OCDE. Como ha escrito McLure, se opta por mejorar la “tecnología de la recaudación” desechando cambios drásticos en el modelo impositivo.

En este mismo sentido, tampoco se puede desconocer que la alternativa por la que se ha optado viene a suponer un espaldarazo al principio de imposición en la residencia, y a la función que desempeña el Estado de la residencia en el ámbito de la fiscalidad internacional.

Evidentes muestras de este “redimensionamiento” del intercambio de información al que estamos aludiendo vienen dadas por el papel relevante que se le asigna a este mecanismo en el Informe OCDE 1998, sobre Competencia Fiscal Desleal o perniciosa (OECD, *Harmful Tax Competition*,

OECD, París, 1998, "Informe OCDE 1998", en adelante). Especial importancia tiene también el reciente reenfoque que de este proyecto OCDE sobre Competencia fiscal ha tenido lugar tras las declaraciones de mayo de 2001 del Secretario del Tesoro EE.UU. (P.O'Neill) manifestando el cambio de posición de EE.UU en relación con tal iniciativa.

Como se sabe, actualmente el proyecto sobre competencia fiscal perniciosa se articula, fundamentalmente, en orden a lograr los objetivos de "transparencia e intercambio de información fiscal" en relación con los países calificados tradicionalmente como "áreas de baja tributación" o "paraísos fiscales" (F. Horner, responsable OCDE del proyecto de competencia fiscal, ha confirmado este enfoque en sus declaraciones de junio 2001); en este sentido, lo que actualmente se pretende con el proyecto de competencia fiscal perniciosa es que estos países colaboren con los Estados miembros de la OCDE, de manera que estos últimos puedan controlar la efectiva aplicación de sus leyes tributarias en relación con contribuyentes que realizan operaciones en los países calificados como "áreas de baja tributación". Otra de las consecuencias de este reenfoque del proyecto OCDE sobre competencia fiscal perniciosa es que a partir de ahora la falta de efectivo intercambio de información por parte de un Estado (miembro o no de la OCDE) constituye el factor más relevante a la hora de determinar si tal Estado está desplegando prácticas fiscales perniciosas (véase el para.63 del Informe OCDE, *Access to Bank Information for tax purposes*, OECD, París, 2000, "Informe OCDE 2000", en adelante).

Por otro lado, el Informe OCDE 2000, sobre acceso a información bancaria a efectos fiscales, camina en la misma dirección, aunque sus destinatarios principales son los propios Estados miembros de la OCDE. Lo que se pretende con este informe o iniciativa es poner de relieve los obstáculos que vienen reduciendo la eficacia del intercambio de información al objeto de que este mecanismo opere más eficazmente, especialmente en relación con el control de los rendimientos del capital mobiliario transfronterizos.

En tercer lugar, la Comisión UE, en su informe sobre Política Fiscal en la UE de 23 de mayo de 2001 (COM(2001)294 final), ha confirmado la existencia de un elevado grado de consenso internacional en el marco de la UE y de la OCDE en lo relativo a que sea el intercambio de información mecanismo principal para garantizar la pervivencia del modelo impositivo actual. De hecho, la Comisión apunta también cómo la mayor parte de los Estados miembros UE se están escorando por la utilización de este mecanismo en lugar de la retención en la fuente al objeto de garantizar una imposición mínima sobre los rendimientos del capital; esta idea resulta de algún modo reforzada por el hecho de que el Departamento del Tesoro de EE.UU. haya presentado *Proposed Regulations* en febrero de 2001 sobre obligaciones de comunicación de información de las entidades financieras residentes de EE.UU. en relación con los "intereses" abonados a no residentes; esta obligación de comunicación, con vistas a posterior intercambio automático, ya existe y opera en el marco del CDI EE.UU.-Canadá; no obstante, no puede dejar de reconocerse que, como señala el propio Comité Fiscal en su Informe OCDE 2000, el tema de los mecanismos que deben articularse para garantizar la imposición de los rendimientos del capital mobiliario transfronterizos todavía está muy abierto.

Una segunda tendencia que hemos advertido en este ámbito es la relativa a la utilización del intercambio de información como instrumento al servicio o de protección de los obligados tributarios. Algunos ejemplos de la utilización del intercambio de información con esta finalidad (*shield*) vienen dados por varias sentencias del TJCE (casos *Halliburton*, *Futura*, *Schumacker*, *Vesteergard*, y *Baxter*, entre otros); el Tribunal de Justicia de las CEE ha indicado en varias ocasiones que los Estados miembros no pueden discriminar a un contribuyente ni restringir el ejercicio de las libertades fundamentales que otorga el TCE denegándole la aplicación de una "ventaja fiscal" o un "determinado régimen jurídico" a un contribuyente (residente o no) invocando la falta de información sobre su situación personal o sus actividades en otro Estado miembro; a este respecto, el TJCE ha mandado un claro mensaje a los Estados miembros indicándoles que deben utilizar el mecanismo previsto en la



Directiva 77/799/CEE para salvar tal carencia de datos. Recientemente, el propio Director del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE, J.OWENS, ha incidido en la instrumentación del intercambio de información al servicio de los contribuyentes, indicando que las Administraciones tributarias deben empezar a utilizarlo para verificar la residencia fiscal de los contribuyentes de forma que se eliminen progresivamente los certificados de residencia, así como el sistema de retención en la fuente y posterior devolución del exceso de impuestos pagados en relación con lo establecido en los CDIs.

Con todo, lo cierto es que la tendencia prevalente es la relativa al redimensionamiento del intercambio de información concibiéndolo como mecanismo que permita la efectiva aplicación del sistema tributario del Estado de residencia de los contribuyentes.

En línea con este redimensionamiento del intercambio de información se sitúan las iniciativas y propuestas que tratan de maximizar su eficacia al objeto de cumplir la funcionalidad que actualmente tiene atribuida. Pueden distinguirse dos principales vías a través de las que se pretende maximizar la eficacia de este mecanismo. La primera de ellas tiene por objeto mejorar la efectividad de los cauces clásicos o tradicionales de intercambio de información entre Estados miembros de la OCDE; tal iniciativa se ha articulado principalmente a través del Informe OCDE 2000. La segunda vía de actuación se centra en conseguir la operatividad de un determinado nivel de intercambio de información entre Estados miembros y países calificados como “áreas de baja tributación” (ABTs, en adelante); este proyecto se está articulando sobre la base del Informe OCDE 1998 sobre Competencia Fiscal Perniciosa y el denominado *HTC MOU* de noviembre de 2000.

## **II. BREVE EXAMEN DE LAS INICIATIVAS DESARROLLADAS POR LA OCDE Y LA COMISIÓN UE, TENDENTES A MAXIMIZAR LA EFICACIA DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN MATERIA FISCAL**

### **A. La iniciativa dirigida a lograr un grado aceptable de intercambio de información fiscal entre Estados miembros OCDE y “áreas de baja tributación”**

Este proyecto se está articulando tomando como base el Informe OCDE 1998 sobre Competencia Fiscal Perniciosa. No obstante, es el desarrollo que se ha hecho de esta iniciativa a través de las “Directrices o bases para un acuerdo en materia de prácticas fiscales desleales” (*HTC MOU* 2000, publicado en <http://www.oecd.org>) aprobadas en noviembre de 2000 el que realmente ha precisado las exigencias requeridas por los países OCDE a los “ABTs” en materia de intercambio de información (nos referiremos a los 35 países calificados como “paraísos fiscales” en el informe de seguimiento del proyecto sobre competencia fiscal perniciosa: *Towards Global Tax Cooperation. Progress in identifying and Eliminating Harmful Tax Practices*, OECD, París, 2000). Tales obligaciones son las siguientes:

1.ª Fase: Obligaciones que deben ser cumplidas antes del 31 de diciembre de 2003: los ABTs deben poner en marcha mecanismos legales y administrativos que permitan el intercambio de información requerida por las autoridades fiscales de un Estado miembro OCDE en relación con investigaciones o persecuciones de tipo “penal-tributario”.



- El *HTC MOU 2000* no hace referencia al tipo de instrumento que debe emplearse para intercambiar la información relevante a efectos penales-tributarios. Probablemente, resulte necesario suscribir convenios específicos de asistencia mutua como los “TIEAs” (*Tax Information Exchange Agreements*) que EE.UU. suscribió con algunos ABTs del Caribe durante los años 80 y parte de los 90. Existen muchas dudas en torno a si las cláusulas de asistencia administrativa mutua previstas en los Convenios de Doble Imposición (CDIs, en adelante) pueden ser empleadas para intercambiar información a efectos penales-tributarios; los convenios de Asistencia Mutua en Materia Penal o las Cartas Rogatorias, probablemente constituyan instrumentos más adecuados.
- El *HTC MOU 2000* exige, asimismo, que los ABTs en ningún caso condicionen el intercambio de la información al requisito de la “*doble incriminación*”. En parecidos términos se pronuncia el Informe OCDE 2000 cuando aborda este tema en relación con intercambios entre Estados miembros.
- El *HTC MOU 2000* exige a los ABTs que al objeto de cumplir con las obligaciones anteriores las autoridades competentes para ejecutar los intercambios de información tengan acceso a la información en poder de las autoridades financieras (información bancaria).

2.º Fase: Obligaciones que deben cumplir los “ABTs” el 31 de diciembre de 2005: se requiere a los ABTs que establezcan mecanismos legales y administrativos que permitan un efectivo intercambio de información con los Estados miembros OCDE en relación con todo tipo de materias de índole fiscal; esto es, los ABTs deben, previo requerimiento de una autoridad fiscal de Estado miembro OCDE, intercambiar información relevante tanto para casos penales-tributarios como para la efectiva exacción o aplicación de su sistema tributario (todos los impuestos y las infracciones tributarias). La información a ser intercambiada en todo caso incluirá información bancaria e información sobre el beneficiario efectivo de cuentas bancarias y de entidades (trusts y fundaciones incluidas). Se reitera la idea de la no exigencia de la “*doble incriminación*” y también la exclusión del “*domestic tax interest*” como condición para intercambiar la información.

## **B. Iniciativas tendentes a mejorar la eficacia del Intercambio de Información entre Estados miembros de la OCDE**

La iniciativa dirigida a mejorar la eficiencia del intercambio de información entre Estados miembros OCDE también aparece recogida entre las Recomendaciones (n.º 8) del Informe OCDE sobre Competencia Fiscal Perniciosa 1998. Sin embargo, lo cierto es que el auténtico desarrollo del proyecto destinado a ampliar el ámbito de los intercambios de información y mejorar su eficacia se encuentra en el Informe OCDE 2000 sobre Acceso a información bancaria a efectos fiscales.

La iniciativa pretende mejorar la eficacia de los intercambios de información entre Estados miembros desde un doble ángulo, a saber: por un lado, se trata de suprimir los obstáculos de índole o naturaleza jurídica que dificultan los intercambios de información; y, por otro lado, persigue eliminar las principales dificultades prácticas que limitan la eficacia de los intercambios de información.

### *1. Supresión de los Obstáculos Jurídicos que dificultan el intercambio de información*

- *Bank Secrecy/Blocking Statutes*: una de las prioridades del Comité Fiscal es conseguir o lograr que el intercambio de información resulte efectivo para el control de las inversiones de



cartera que los residentes de Estados OCDE poseen en el extranjero. Hasta la fecha el intercambio de información venía operando de forma razonablemente eficaz para controlar las inversiones empresariales en el extranjero pero no para controlar las inversiones de cartera transfronterizas. La OCDE considera que son los denominados “*blocking statutes*”/normas sobre secreto bancario los principales causantes de esta falta de eficacia del intercambio de información. Y, por ello, dirige buena parte de sus esfuerzos y recomendaciones al objeto de que las autoridades fiscales de todos los Estados miembros posean un nivel uniforme de acceso a la información bancaria que permita su intercambio de información y, con ello, su control fiscal efectivo por las autoridades fiscales de los Estados miembros OCDE. El informe OCDE 2000 trata de uniformar tal acceso “recomendando” (“proponiendo/sugiriendo”) a los Estados miembros que flexibilicen su normativa sobre secreto bancario de manera que sus autoridades fiscales puedan acceder a tal información y, posteriormente, puedan intercambiarla previo requerimiento de otro Estado miembro OCDE. Junto a esta flexibilización del secreto bancario, sugieren la introducción de normas que garanticen la identificación del beneficiario efectivo de toda cuenta bancaria o producto financiero. Nótese que, con esta iniciativa, la OCDE supera el ámbito de la uniformación del Derecho tributario material –terreno en el que tradicionalmente viene incidiendo: vgr., las *Transfer Pricing Guidelines*– recomendando la uniformación de aspectos especialmente sensibles del Derecho Tributario Formal, como son las potestades de las autoridades fiscales respecto de las entidades financieras. En todo caso debe notarse que, a diferencia de lo exigido en el *HTC MOU* a los ABTs, aquí el Comité Fiscal sólo “sugiere” o “insta” a los Estados miembros a que modifiquen su legislación y prácticas administrativas a los efectos de que sus autoridades fiscales puedan intercambiar información bancaria requerida por otro Estado miembro OCDE en relación con casos donde se persigan “delitos tributarios”<sup>1</sup>. Es decir, ni se emplea el lenguaje imperativo que se usa en el *HTC MOU* 2000, ni se exige plena flexibilización del secreto bancario a efectos fiscales sino únicamente a efectos “penales-tributarios”. No obstante, el propio Comité Fiscal reconoce que en un segundo momento tal flexibilización del secreto bancario también debería articularse a los efectos de permitir la efectiva aplicación del sistema tributario de los Estados miembros (para. 21 in fine Informe OCDE 2000).

- *Domestic tax interest*: otro de los obstáculos jurídicos identificados por el Comité Fiscal es el denominado “interés fiscal nacional”. Esta expresión hace referencia a la práctica de una serie de países, RU, Japón y Grecia, que se niegan a iniciar una investigación fiscal para obtener información requerida por un Estado contratante en la medida en que las autoridades fiscales nacionales no tengan un interés propio en obtener tal información. El Comité Fiscal OCDE considera que tal práctica debe ser eliminada, como más tarde a finales del 2003, en el marco de los intercambios con requerimiento previo entre Estados Miembros.

<sup>1</sup> Una cuestión de cierto calado que suscita esta recomendación es la del cauce jurídico para intercambiar información a efectos penales-tributarios. Del Informe OCDE 2000 parece extraerse que el Comité Fiscal se escora por tratar de encauzar estos intercambios a través de CDIs, esto es, cláusulas de asistencia administrativa mutua. A nuestro juicio, el intercambio de información a efectos penales-tributarios debería encauzarse a través de convenios específicos de asistencia judicial en materia penal, como el Convenio Europeo de 1959 cuyo protocolo de 1978 se refiere delitos tributarios, o bien a través Cartas Rogatorias. Hay varios párrafos del informe OCDE 2000 (para. 96) que se refieren al Convenio del Consejo de Europa como mecanismo de asistencia en materia penal; ello también ocurre en el Informe OCDE de 1994 sobre intercambio de información (paras. 6 y 41). No obstante, el para.21 del informe OCDE 2000 es ambiguo y parece admitir ambas posibilidades. A la postre, la elección de uno u otro cauce, puede depender del Estado requirente y, en concreto, de si, con arreglo a su legislación interna, la Administración tributaria puede llevar a cabo o colaborar en investigaciones penales-tributarias, como acontece en Canadá. Existe algún caso donde la Administración tributaria norteamericana intercambió información con las autoridades fiscales canadienses cuando éstas colaboraban en investigaciones penales-tributarias; el Tribunal Supremo norteamericano declaró que lo relevante para la Administración fiscal requerida es que se cumplan los condicionantes establecidos en el art. 26 del CDI aplicable en el momento en que fue cursado el requerimiento de información, salvo que el obligado tributario afectado probara la “mala fe” de las autoridades fiscales del Estado requirente (caso *US. v. Stuart*, 89-1 USTC #9185). La propuesta de Directiva presentada por la Comisión en junio 2001 (COM (2001)294 final) sobre asistencia mutua en materia de IVA parece escorarse en mayor medida por que los casos penales-tributarios se encaucen a través de instrumentos específicos de cooperación judicial (vid. Artículos 1, 4 y 14 de la propuesta de Directiva).

- *Exigencia de un nivel de Reciprocidad:* el Comité Fiscal también ha observado cómo en la práctica existen países que exigen un elevado grado de reciprocidad al objeto de atender un requerimiento de intercambio de información fiscal. La práctica pone de relieve cómo hay diferentes grados de exigencia en la reciprocidad. El Comité fiscal considera que exigencias rigurosas en materia de reciprocidad obstaculizan los intercambios de información; en este sentido, el referido Comité parece recomendar a los Estados miembros que no exijan tal condicionante o que tan sólo requieran una reciprocidad de mínimos.

2. *Otras iniciativas tendentes a reforzar la efectividad del intercambio de información modificando su actual configuración jurídica*<sup>2</sup>

- *Mejoras introducidas en el MC OCDE 2000:* el art. 26 MC OCDE 2000 ha sido enmendado a los efectos de ampliar el ámbito objetivo de los intercambios de información comprendiendo la transmisión de información relevante para la exacción de cualquier impuesto integrante del sistema tributario de los Estados contratantes.

- *Consolidación e impulso de Inspecciones Fiscales Simultáneas:* otro proyecto que está impulsando el Comité fiscal OCDE es la realización de “Inspecciones Fiscales Simultáneas” por parte de autoridades fiscales de diversos Estados miembros sobre un mismo contribuyente (especialmente, casos de *transfer pricing* y control de MNEs)<sup>3</sup>. Existe una recomendación del Comité Fiscal OCDE de 1992 que aborda su configuración y modus operandi. Tal iniciativa enlaza con la de impulsar el desplazamiento de inspectores fiscales de un Estado contratante al territorio de otro Estado al objeto de colaborar en investigaciones fiscales. La Comisión también se ha hecho eco de estas iniciativas en su Propuesta de Directiva de Asistencia Mutua en materia de IVA (2001/0133(COD)), e incluso ha maximizado el enfoque OCDE excluyendo la necesidad de consentimiento del contribuyente investigado en casos de presencia de inspectores extranjeros en el procedimiento inspector.

- *Multilateralización de los instrumentos de intercambio de información:* otra iniciativa que actualmente está impulsando la OCDE es la relativa a multilateralizar los instrumentos de intercambio de información. Una muestra de ello lo constituye el Convenio Multilateral OCDE/Consejo de Europa sobre Asistencia Administrativa en materia fiscal (1988). El objetivo es superar los problemas que plantean los CDIs en este ámbito cuando sólo permiten intercambios bilaterales de la información. Actualmente, se considera que existe una necesidad imperiosa de “intercambios triangulares”; también la eficacia de determinadas “Inspecciones fiscales simultáneas” (“SEPs”, *Simultaneous Examination programs*) requiere que la información pueda ser intercambiada entre más de dos Administraciones tributarias. La Comisión UE también se ha hecho eco de esta iniciativa y la ha incorporado a su Propuesta de Directiva de 2001 sobre asistencia mutua administrativa en materia de IVA (cit); tal propuesta contempla los intercambios triangulares sin necesidad de consentimiento de las autoridades fiscales del Estado que suministró inicialmente la información; este mismo régimen se contempla en relación con información aportada por terceros países en virtud de un CDI, lo cual, a nuestro juicio, podría vulnerar tal convenio si no se autoriza el intercambio triangular por la autoridad competente que suministró originariamente la información.

---

<sup>2</sup> Estas iniciativas no se encuentran vinculadas necesariamente al informe OCDE 2000.

<sup>3</sup> Véanse los paras. 4.81 a 4.93 de las OECD Transfer Pricing Guidelines, OECD, Paris, 1999; y el para. 9.1 de los comentarios al art. 26 MC OCDE 2000.



### 3. *Iniciativas destinadas a la supresión de dificultades prácticas que obstaculizan la efectividad de los intercambios de información*

Existen otro conjunto de iniciativas tendentes a suprimir una serie de obstáculos prácticos (no estrictamente jurídicos) con los que topa la aplicación efectiva del mecanismo del intercambio de información entre Administraciones tributarias de países distintos, con prácticas administrativas diferentes, operando en idiomas diversos, enviando la información en formatos también distintos, etc. Tales iniciativas pueden sintetizarse en las siguientes:

- *Estandarización idiomática y de formato*: esta iniciativa persigue a la uniformación o “estandarización” idiomática y de formato. En particular, el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE ha elaborado formatos estandarizados de intercambios de información automáticos.

- *High-Tech approach*: otra dificultad práctica con la que topan la Administraciones tributarias se refiere a los canales de transmisión de información, en la medida en que, en muchas ocasiones, los datos se transmiten en formatos obsoletos que dificultan su empleo y tratamiento en el Estado receptor de la información. La OCDE está impulsando la articulación de un *High-tech approach* en lo relativo a los canales de transmisión de la información; en concreto, se recomienda que todos los intercambios de información se lleven a cabo por medios electrónicos. La Comisión UE también se ha hecho eco de esta iniciativa y necesidad y en la propuesta de Directiva de Asistencia administrativa en materia de IVA (2001) se establece que la regla deben ser los intercambios por medios electrónicos. Asimismo, esta propuesta de Directiva contempla la creación de bases de datos electrónicas destinadas a almacenar información susceptible de ser intercambiada automáticamente o previo requerimiento.

- *Descentralización de la competencia para intercambiar información*: otra dificultad práctica que ha revelado la práctica del intercambio de información resulta de centralizar la competencia de los intercambios en autoridades fiscales de alto nivel. En ocasiones ello se ha revelado como un factor que obstaculiza el funcionamiento efectivo del intercambio y la comunicación entre los inspectores que estaban desarrollando las actividades de investigación. La Comisión UE, a través de su propuesta de Directiva de asistencia mutua en materia de IVA 2001, ha propuesto descentralizar la competencia para llevar a cabo intercambios de información, de manera que las unidades locales antifraude pueden solicitar y recibir información sin intervención de las autoridades centrales. El aspecto negativo de esta propuesta de descentralización de la competencia radica en que no se han previsto o articulado garantías específicas para evitar usos o revelaciones indebidas de tal información.

## **III. TENDENCIA DIRIGIDA A REEQUILIBRAR LA POSICIÓN DE LOS OBLIGADOS TRIBUTARIOS EN EL SENO DEL PROCEDIMIENTO DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN**

Con carácter general puede afirmarse que los obligados tributarios afectados por los intercambios de información, esto es, las personas cuya información se transmite, apenas ostentan derechos que permitan controlar la legalidad del procedimiento ni el propio flujo internacional de sus datos. Tan sólo unos pocos países como Alemania, Países Bajos, Portugal, Suiza y, en determinados casos, EE.UU. han introducido mecanismos que otorgan “derechos de participación” a favor de los

obligados tributarios afectados en el marco del procedimiento de intercambio de información. Estos derechos consagran diferentes formas de participación de los afectados en el procedimiento de intercambio de información; así, existen derechos de participación que otorgan meros derechos de notificación o de consulta hasta los que consagran un auténtico derecho de revisión administrativa y judicial de la parte del procedimiento que compete al Estado que pretende transmitir información.

En la mayoría de las ocasiones, tales “derechos de participación” están configurados de manera que los obligados tributarios afectados puedan someter a control de legalidad la actuación administrativa; esto es, establecen un mecanismo para verificar si el requerimiento de información cursado reúne los presupuestos para ser atendido (intercambio obligatorio) o si, por el contrario, se trata de un “intercambio discrecional”, en cuyo caso procedería controlar el ejercicio de tal potestad. También se articulan tales derechos al objeto de impedir que se suministren datos “erróneos” o para solicitar que se adopten medidas de protección reforzadas en caso de que se intercambien datos especialmente “sensibles” como “secretos empresariales o comerciales”. Asimismo, los “derechos de participación” se vienen configurando de manera que protejan el derecho fundamental a la “autodeterminación informativa” que muchos países europeos contemplan en sus Constituciones; en estos países se considera incompatible con tal garantía fundamental el que datos concernientes a una persona puedan ser transmitidos internacionalmente sin que el afectado posea recursos o garantías que le permitan conocer tal transmisión y controlar el uso de tal información.

A nuestro juicio, actualmente cabe atisbar una tendencia hacia la introducción de este tipo de “derechos de participación” tanto en las legislaciones internas como en convenios o instrumentos internacionales. Así, por ejemplo, tales “derechos de participación” se encuentran referidos en el Convenio Multilateral OCDE/Consejo de Europa de Asistencia mutua en materia fiscal de 1988 e incluso también en el Reglamento CEE nº218/1992, de asistencia mutua en materia de IVA. Otros indicios de esta tendencia los encontramos en los informes del Comité Fiscal OCDE relativos al intercambio de información (Informes OCDE de 1994 y 2000), en los que se hace referencia a los “derechos de participación” sin considerarlos en ningún caso como “obstáculos” a la efectividad de este mecanismo. Es más, el informe OCDE de 2000 está plagado de alusiones a la necesidad de introducir en el procedimiento de intercambio de información mecanismos que protejan adecuadamente los datos intercambiados (en especial, la información bancaria) al tratarse de información sensible y confidencial que puede afectar a la intimidad económica o a secretos comerciales o empresariales, etc. En el mismo sentido se ha pronunciado expresamente el Secretario del Tesoro EE.UU., P.O'Neill, en sus declaraciones sobre la reorientación de la iniciativa OCDE sobre Competencia Fiscal. Téngase, a su vez, en cuenta que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha declarado en el famoso caso Funke que toda flexibilización importante del derecho a la intimidad debe ser susceptible de control judicial.

Otro indicio más en este sentido es la reserva introducida por Alemania al art.26 MC OCDE 2000, poniendo de relieve que en los CDIs que suscriba se arbitraran mecanismos que protejan adecuadamente el derecho fundamental de “autodeterminación informativa”. En línea con esta emergencia de la protección de este “nuevo” derecho fundamental se sitúa la STC 292/2000, de 30 de noviembre de 2000 que declaró inconstitucionales dos preceptos de la LOPD (LO 15/1999) que consagraban limitaciones desproporcionadas de derechos que tal ley concede a los afectados, ampliando excesivamente las posibilidades de intercambio de información entre Administraciones públicas.

La nota discordante con respecto a esta tendencia es la resultante de la Propuesta de Directiva de Asistencia mutua en materia de IVA presentada por la Comisión en junio de 2001. En esta propuesta se excluye la aplicación de los “derechos de participación” sobre la base de considerarlos mecanismos que obstaculizan los intercambios de información y que lejos de articular derechos legítimos amparan a los defraudadores. Resulta incluso llamativo que tal propuesta excluye de plano



la aplicación en este ámbito de las principales garantías de la Directiva 95/46 sobre protección de datos; por ejemplo, se pretende excepcionar la aplicación del “derecho a que los datos sean tratados de forma leal y lícita” (art.37.4 Prop.Directiva 2001); también se rechaza la aplicación de mecanismos que obligan a cancelación de datos transcurrido un determinado tiempo. A la postre, la Propuesta de Directiva de la Comisión 2001 consagra un vaciamiento total de las garantías previstas en la Directiva 95/46 a favor de los afectados por intercambios de datos de carácter personal; esta Directiva permite en determinados casos, que se establezcan limitaciones de las garantías previstas en la misma, pero en ningún caso autoriza un vaciamiento de tal calibre; en concreto, las limitaciones deben ser siempre necesarias y proporcionales, condiciones que no se cumplen en la Propuesta de Directiva de la Comisión.

A nuestro juicio, sin embargo, la articulación de los “derechos de participación” tiene más sentido que nunca cuando, como acontece en esta propuesta, se amplían significativamente las posibilidades de intercambio de información, los usos de los datos, así como la posibilidad de que la Administración que recibe los datos pueda volver a transmitirlos a un tercero. Parece lógico que los obligados tributarios afectados posean mecanismos que les permitan controlar la legalidad del procedimiento de intercambio y el uso que se haga con posterioridad de los datos intercambiados. El control del deber de contribuir no debe hacerse a toda costa en detrimento de los derechos de los contribuyentes. Otro posible mecanismo complementario para controlar la legalidad de los intercambios de información consistiría en arbitrar una institución (como la Comisión) o una Comisión mixta comunitaria o internacional, según el caso, con competencias de control de la procedencia de los intercambios, del uso de la información, de no revelaciones ilegales. La propuesta de la Comisión de 2001 dota a la Comisión de funciones de control de la efectividad en la aplicación de la normativa, pero no a los efectos de articular un control de las garantías que tal propuesta de Directiva concede a favor de los afectados (limitaciones en el uso y revelación de la información intercambiada). En este orden de cosas merece señalarse que la OMH de 18 de noviembre de 1999, de desarrollo del art.113 LGT contempla la creación de Comisiones mixtas de seguimiento de las transmisiones de información tributaria.

La tendencia apuntada a articular garantías a favor de los afectados por intercambios de información viene confirmada, a su vez, por algunas disposiciones internas sobre protección de datos. Así, la Instrucción n.º 1/2000, de 1 de diciembre, sobre transferencias de datos internacionales, de la Agencia de protección de datos establece las siguientes salvaguardias:

- Según la Norma Segunda de esta Instrucción el art.5 de la LOPD (LO 15/1999) obliga a todo responsable de un fichero que se proponga transferir datos de carácter personal fuera del territorio español a que informe a los afectados sobre los destinatarios, sobre la finalidad de la transferencia y sobre el uso.
- Por otro lado, las Normas Cuarta y Quinta de la Instrucción 1/2000 establecen restricciones a los intercambios de información a Estados no miembros UE, cuando no se respetaran las garantías mínimas que establece la LOPD o bien se hubieran detectado irregularidades en el uso de los datos, revelaciones indebidas, etc.

A la vista de lo expuesto, consideramos que, en la hora actual, resulta inaplazable la articulación de garantías que permitan a los afectados por intercambios de información controlar la legalidad de la actuación administrativa, así como el control del flujo internacional de sus datos y el uso y revelaciones que se hagan de los mismos. La protección que merecen los derechos (en algún caso “fundamentales”) de los afectados por estos intercambios internacionales, así como la propia vigencia de la cláusula del Estado de Derecho requiere que se articulen medidas (“derechos de participación”) que permitan garantizar que el intercambio de información opera sin menoscabar excesivamente tales derechos; entendemos que no cabe oponer a la introducción de tales garantías y mecanismos de control de la actividad administrativa la mera invocación del carácter “obstruccionista” de tales garantías.

#### **IV. ULTIMAS INICIATIVAS EN MATERIA DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN: LA PROPUESTA OCDE PARA ENTRELAZAR LOS MECANISMOS DE PREVENCIÓN DE BLANQUEO DE CAPITALS Y DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL INTERNACIONAL**

Actualmente, existen varias iniciativas impulsadas por el G-7 (hoy G-8), el Comité Fiscal OCDE y el *Financial Action Task Force* (FATF, en adelante) de la OCDE dirigidas a ampliar la capacidad de los sistemas anti-blanqueo para combatir delitos contra la Hacienda Pública.

Las razones que han llevado a que se emprenda esta iniciativa resultan de considerar varias circunstancias. Por un lado, las evidencias que existen sobre cómo las operaciones de fraude fiscal a gran escala utilizan los mismos canales o mecanismos que se utilizan para el blanqueo de capitales (ONU, *Financial Havens, Banking Secrecy and Money-Laundering*, ONU, New York. 1998). Y, en segundo lugar, considerando el éxito que han tenido los mecanismos anti-blanqueo para conseguir la flexibilización del “secreto bancario” tanto por parte de todos los países de la OCDE como por parte de algunos de los tradicionales “paraísos fiscales” (Bahamas, Cayman).

##### **A. La Iniciativa impulsada por el G-7: objetivos del acuerdo de 8 de mayo de 1998**

Los objetivos del acuerdo alcanzado por los países integrantes del G-7 el 8 de mayo de 1998, se resumen en los siguientes puntos:

- *Supresión de la “tax excuse/tax loophole” en relación con las obligaciones de comunicación que pesan sobre determinados colectivos:* con ello se pretende asegurar que las obligaciones de comunicación que recaen sobre algunos colectivos (v.gr., entidades financieras, notarios, etc.) que están obligados a revelar a las “autoridades reguladoras” las operaciones sospechosas de constituir o estar conectadas con determinadas actividades delictivas (los delitos predicado del blanqueo de capitales) continúan siendo operativas incluso donde se considerara que la operación sospechosa o la actividad delictiva subyacente podrían caer dentro del tipo de un delito de naturaleza tributaria. Este objetivo ha sido asumido igualmente por el FATF OCDE en su recomendación n.º 15.

- *Ampliación del acceso a la información antiblanqueo por parte de las autoridades fiscales:* con ello se pretende permitir que las autoridades competentes en materia de prevención del blanqueo de capitales puedan con la máxima amplitud posible comunicar información a sus autoridades fiscales al objeto de permitir o facilitar la investigación de delitos tributarios. (Ello está permitido, con carácter excepcional, por el art.6 de la Directiva 91/308, de prevención del blanqueo de capitales).

- *Posibilidad de intercambio de información antiblanqueo a autoridades fiscales extranjeras:* se persigue articular cauces al objeto de que la información a la que han accedido las autoridades fiscales de un Estado a través de la colaboración de las autoridades antiblanqueo pueda ser intercambiada o transmitida a autoridades fiscales de otro Estado.

##### **B. Iniciativas desarrolladas en el seno de la OCDE (FATF-Comité Fiscal)**

La FATF, autoridad integrada en la OCDE que viene determinando los estándares internacionales en materia de prevención de blanqueo de capitales, ha actualizado sus famosas “40 re-



comendaciones antiblanqueo” al objeto de entrelazar los mecanismos antiblanqueo con los instrumentos de lucha contra el fraude fiscal internacional a gran escala. Los aspectos de la actividad del FATF que resultan más significativos a estos efectos son los siguientes:

- *Confirmación de la supresión de la “tax excuse”*: la supresión de la antes referida “excusa fiscal” ha sido consagrada en la Recomendación n.º 15 del FATF.
- *Ampliación de los delitos que constituyen el predicado del Blanqueo de capitales*: originariamente los mecanismos antiblanqueo se concibieron para combatir los delitos de narcotráfico, tráfico de armas y delincuencia organizada; por ello, toda operación económica o financiera que se sospechara pudiera tener origen o alguna conexión con tales actividades delictivas debía ser comunicada a las autoridades reguladoras por parte de las personas o colectivos obligados a aplicar la normativa antiblanqueo. No obstante, a partir de 1996 el FATF decidió ampliar el ámbito de los delitos predicado del blanqueo extendiéndolo a delitos no relacionados con el tráfico de drogas al considerarse que también constituyen una importante y creciente fuente ilegal de riqueza que entra en el sistema o canales financieros legales o legítimos. En este sentido, la actual Recomendación n.º 4 del FATF “sugiere” a los países miembros de la OCDE que modifiquen su legislación a los efectos de que la definición de blanqueo comprenda a todos los “delitos graves”. Existe un cierto consenso internacional a la hora de considerar que los “delitos contra la Hacienda Pública” son delitos graves que deben formar parte del predicado del blanqueo de capitales; así, de seguirse la recomendación del FATF los típicos mecanismos antiblanqueo operarían simultáneamente como instrumento en la lucha contra el “fraude fiscal” a gran escala. Piénsese en las ventajas que para la lucha contra el fraude fiscal resultarían de que las obligaciones de comunicación de operaciones sospechosas de “blanqueo” que recaen sobre determinados colectivos (entidades financieras, contables, abogados, etc.) operaran para advertir a las autoridades competentes de la posible comisión de un “delito fiscal” frente a la Hacienda Pública nacional o extranjera. Sería la forma de conseguir, indirectamente, la flexibilización del “secreto bancario” al objeto de tutelar los intereses de la Hacienda Pública. La Directiva 91/308 de prevención del Blanqueo de capitales no ha consagrado tal ampliación del predicado del Blanqueo, ni tampoco la propuesta de modificación presentada por la Comisión en 1999 (COM(1999)352 final); sin embargo, la posición común del Consejo de noviembre de 2000 (COM(2001)012 final), en torno a tal propuesta sí postula su extensión a todo “delito grave” en línea con la Recomendación n.º 4 del FATF. A la vista de la controversia suscitada por la posición común del Consejo, parece difícil que la reforma de la Directiva 91/308 consagre la recomendación del FATF.
- *Ampliación obligaciones de identificación de clientes de entidades financieras*: el FATF ha ampliado el catálogo de obligaciones de identificación de clientes que son exigibles a las entidades financieras. En particular, se ha insistido en la intensificación de dos deberes, a saber: a) el deber de identificar el beneficiario efectivo de toda operación bancaria o producto bancario; y b) el deber de confirmar la realidad de los beneficiarios efectivos personas jurídicas: comprobar su escritura de constitución, identificar los principales socios y administradores, así como comprobar la “sustancia económica” de la entidad (*Gatekeepers initiative*). Toda esta información que las entidades financieras están “obligadas” a conservar puede resultar muy útil a efectos fiscales.

### **C. Avances en la instrumentación de los mecanismos antiblanqueo al servicio de los intereses de la Administración tributaria**

Los avances que hasta la fecha se han producido para instrumentar los mecanismos antiblanqueo a los efectos de la lucha contra el fraude fiscal a gran escala son todavía muy incipientes y caminan en la dirección trazada por el G-7 y el FATF. Tales avances se han manifestado a través de dos líneas de actuación, a saber, por un lado, ampliando el acceso de las autoridades fiscales a la



información obtenida por las autoridades antiblanqueo y, por otro lado, ampliando la definición de blanqueo de capitales a los efectos de incluir los delitos contra la Hacienda pública.

En relación con la primera de estas líneas de actuación, lo cierto es que actualmente existe un cierto número de países que han modificado su ordenamiento al objeto de que sus autoridades fiscales tengan un mayor acceso a la información en poder de las autoridades antiblanqueo. Ciertamente, el grado de acceso permitido varía de un país a otro. Así cabe, poner de relieve varios niveles de acceso:

- a) Países cuyas autoridades fiscales tienen acceso a bases de datos de operaciones sospechosas de blanqueo (por ejemplo, EE.UU. y Australia).
- b) Países cuyas autoridades pueden acceder a información antiblanqueo previo requerimiento o espontáneamente (por ejemplo, EE.UU., el Reino Unido, Canadá, Brasil, los Países Bajos, Dinamarca, España ex art.26 RD.925/95 y 13 y 15 Ley 19/95).
- c) Países donde es necesaria la intervención judicial (por ejemplo, Japón, Bélgica, Italia, Francia).

A pesar de estas grandes diferencias en el nivel de acceso a la información antiblanqueo, no puede desconocerse que la tendencia es hacia la ampliación del acceso de las autoridades fiscales a este tipo de información, así como a mejorar los canales para que tenga lugar tal acceso. Ahora bien, lo que no resulta tan claro es si tal acceso se va a limitar (restringiendo el uso de la información así obtenida) a los exclusivos efectos de la persecución de delitos tributarios o, por el contrario, no se impondrán tales limitaciones de manera que el acceso (y el uso) será a efectos fiscales en sentido amplio. Algunos países pretenden, precisamente, maximizar esta instrumentación de los mecanismos antiblanqueo, de manera que tales mecanismos no sólo operen articulando una mayor colaboración en la persecución de delitos contra la HP (nacional o extranjera), sino superando tal umbral penal a los efectos de la exacción de los impuestos que integran el sistema tributario. No se puede olvidar que las autoridades fiscales están muy interesadas en acceder, por ejemplo, a bases de datos de operaciones sospechosas de blanqueo en la medida en que tal información puede revelar fuentes de riqueza obtenidas ilegalmente pero que están sujetas a tributación.

Con todo, por el momento parece que las iniciativas más realistas se centran en conseguir que los mecanismos antiblanqueo operen al servicio de la persecución de delitos tributarios o en su caso de casos de "fraude fiscal grave" de impuestos nacionales y extranjeros. Ello ha ocurrido especialmente donde se ha ampliado la noción de blanqueo de capitales de forma que los mecanismos antiblanqueo operan en relación con la comisión de delitos tributarios. Así, en el Reino Unido (y, en menor medida en EE.UU.) las entidades financieras deben comunicar a sus autoridades antiblanqueo toda operación sospechosa de incurrir en delito fiscal o fraude fiscal grave de impuestos nacionales y extranjeros. Al mismo tiempo, las autoridades antiblanqueo deben comunicar tales operaciones sospechosas a las autoridades fiscales competentes a efectos de que intercambien tal información a las autoridades extranjeras competentes.

Existen, sin embargo, todavía muchas barreras y obstáculos para que una autoridad antiblanqueo colabore con una autoridad fiscal del mismo país, al objeto de que ésta pueda intercambiar la información a otra autoridad fiscal extranjera. Y también existe mucha resistencia de los colectivos sobre los que recaen la obligaciones antiblanqueo (la Banca, abogados, contables, auditores) a la hora de aceptar la instrumentación de estos mecanismos al servicio de los intereses de la Hacienda Pública nacional, y mucho más cuando se tratara de fraude fiscal a una Hacienda extranjera. Tal resistencia no debe subestimarse en modo alguno, por cuanto la efectividad y el éxito de los mecanis-



mos antiblanqueo (vgr., la comunicación de operaciones sospechosas) depende en buena medida de la colaboración “voluntaria” de determinados colectivos (las entidades financieras, especialmente).

Actualmente, el Comité Fiscal OCDE (véanse los paras. 48-55 del Informe OCDE 2000) y el FATF están trabajando en la mejor forma para que los mecanismos antiblanqueo puedan ser usados en interés de las Administraciones tributarias, sin que ello reduzca la efectividad de tales mecanismos. Probablemente, ésta constituya una línea de trabajo de la que resulten nuevas iniciativas en un futuro próximo.

## BIBLIOGRAFÍA

- AVI-YONAH, R., "Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Crisis of the Welfare State", *Harvard Law Review*, vol. 113, n.º 7, 2000, pp. 1573 y ss.
- BUSTAMANTE ESQUIVIAS, D., "Fiscalidad Internacional e intercambio de información", en *Manual de Fiscalidad Internacional*, (Coord.T.CORDON), IEF, Madrid, 2001.
- CALDERÓN CARRERO, J.M., *Intercambio de Información y Fraude Fiscal Internacional*, CEF, Madrid, 2000.
- COMISIÓN UE, *Política Fiscal en la Unión Europea –Prioridades para los próximos años*, COM (2001) 260 final.
- DE JUAN PEÑALOSA, J.L., "Harmful Tax Competition measures: a critique", en *2000 World Tax Conference Report*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 2000, pp. 38.1 y ss.
- HAMMER/OWENS, "Promoting Tax Competition", *Tax Notes International*, vol. 22, n.º 11, 2001, páginas.1302 y ss.
- HAMPTON/ABBOTT, *Offshore Finance Centres and Tax Havens*, Macmillan, London, 1999.
- JAMES, S., "The future international tax environment", *The International Tax Journal*, Winter 1999, páginas 1-9.
- LODIN, S-O., "What ought to be taxed and what can be taxed: a new International dilemma", *Bulletin for International Fiscal Documentation*, May 2000, pp. 210 y ss.
- MARKHLOUF, G., "Transparency in tax systems: keeping pace with the information age", *Intertax*, vol. 28, n.º 2, 2000, pp. 65 y ss.
- MORRIS, G.N., "An observer's perspective –the opportunities in America's position rejection of the OECD initiative", *Tax Notes International*, vol. 22, n.º 21, 2001, pp. 2619-2620.
- MORRIS/TOSTI, "The Coming Anticlimax: review of the OECD/FATF initiatives", *Tax Notes International*, vol. 22, n.º 26, 2001, pp. 3283 y ss.



- O'NEILL, P., "US Treasury Secretary Statement on OECD Tax Havens", *Tax Notes International*, vol. 22, n.º 21, 2001, pp. 617 y ss.
- OECD (1994), *Tax Information Exchange between OECD member Countries*, OECD, París, 1994.
- (1998), *Harmful Tax Competition: an emerging global issue*, OECD, París, 1998.
- (2000), *Access to Bank Information for Tax Purposes*, OECD, París, 2000.
- ONU, *Financial Havens, Banking Secrecy and Money-Laundering*, UN, New York, 1998.
- OSTERWEIL, E., "The OECD report on Harmful tax competition and the EU Code of Conduct", en *2000 World Tax Conference Report*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 2000, pp.39 1 y ss.
- OWENS, J., "Tax Administration in the Millenium", *Tax Notes International*, vol. 20, n.º 1, 2000, pp. 95 y ss.
- PÉREZ RODILLA, G., "La colaboración de las Administraciones fiscales en el ámbito de la UE en la lucha contra el fraude fiscal", en *Manual de Fiscalidad Internacional*, (Coord.T.CORDON), IEF, Madrid, 2001.
- RHOADES, J., "The impact of UK Money-Laundering legislation on Fiscal Crimes", en *2000 World Tax Conference Report*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 2000, pp. 33:1 y ss.
- SCHAAP, C., *Fighting Money Laundering*, Kluwer Law International, The Hague, 1998.
- SCOTT, C., "US and OECD Inch Toward tax Haven deal", *Tax Notes International*, vol. 22, n.º 26, 2001, pp. 3199 y ss.
- SPREUTELS/GRIJSEELS, "Interaction between money laundering and tax evasion", *EC Tax Review*, vol. 10, n.º 1, 2001, pp. 3 y ss.
- STESSENS, G., *Money Laundering. A new International Law Enforcement Model*, CSICL, Cambridge, 2000.
- TANZI/ZEE, "Taxation in a Borderless World: the role of information exchange", *Intertax*, n.º 2, vol. 28, 2000, pp. 258 y ss.
- WEINER, J., "The OECD's forum on Harmful Tax Competition and the new spirit of international cooperation", en *2000 World Tax Forum Conference Report*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 2000.
- WOLF, M., "Does globalisation render States Impotent?", *British Tax Review*, n.º 5, 2000, pp. 537 y ss.
- ZAGARIS, B., "Coordinated Information-sharing and Money Laundering activities", en *2000 World Tax Conference Report*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 2000, pp. 32:1.
- "Initiatives by OECD, Financial Action Task Force on Money Laundering at critical junctures", *Tax Notes International*, vol. 22, n.º 25, 2001, pp. 3087 y ss.

Instituto de Estudios Fiscales

---

ZAGARIS, B., "The Assault on low tax jurisdictions: a call for balance and debate", *Tax Managment International Tax Journal*, vol. 28, 1999, pp. 474 y ss.

— "The Gatekeepers initiative: an emerging challenge for international advisers", *Tax Notes International*, vol. 22, n.º 19, 2001, pp. 2293 y ss.

