



# Proyecto de la OCDE sobre las prácticas fiscales perniciosas

INFORME DE PROGRESO 2001

INFORMES

OCDE



Instituto de  
Estudios Fiscales

# PROYECTO DE LA OCDE SOBRE LAS PRÁCTICAS FISCALES PERNICIOSAS:

## INFORME DE PROGRESO

2001



## ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

Conforme al Artículo 1 del Tratado firmado en París el 14 de diciembre de 1960, que entró en vigor el 30 de septiembre de 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) fomentará las medidas destinadas:

- a lograr el mayor grado sostenible de desarrollo económico y empleo, así como un creciente nivel de vida en los Estados miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial;
- a contribuir al firme crecimiento económico entre los Estados miembros y no miembros en el proceso de desarrollo económico, y
- a contribuir al desarrollo del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales.

Los Estados miembros originalmente integrantes de la OCDE son Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Los siguientes Estados se convirtieron en Miembros posteriormente a través de su adhesión en las fechas que se indican a continuación: Japón (28 abril 1964), Finlandia (28 enero 1969), Australia (7 junio 1971), Nueva Zelanda (29 mayo 1973), México (18 mayo 1994), República Checa (21 diciembre 1995), Hungría (7 mayo 1996), Polonia (22 noviembre 1996), Corea (12 diciembre 1996) y la República Eslovaca (14 diciembre 2000). La Comisión de las Comunidades Europeas interviene en el trabajo de la OCDE (Artículo 13 del Convenio de la OCDE).

El Consejo de la OCDE desclasificó este Informe el 14 de noviembre de 2001

Obra publicada originalmente por la OCDE en inglés y francés con los títulos:

THE OECD'S PROJECT ON HARMFUL TAX PRACTICES: THE 2001 PROGRESS REPORT

PROJET DE L'OCDE SUR LES PRACTIQUES FISCALES DOMMAGEABLES: RAPPORT D'ETAPE 2001

©2001 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)  
Centre for Tax Policy and Administration (CTPA).

www.oecd.org  
OECD Publications Service  
2, rue André-Pascal, 75775 Paris  
Cedex 16, France

©2010, Instituto de Estudios Fiscales (IEF) para la edición española.

Obra publicada por acuerdo con la OCDE, París. El Instituto de Estudios Fiscales (IEF) es responsable de la calidad de la edición española y de su coherencia con el texto original. En caso de discrepancias prevalecerá la edición en lengua inglesa.

ISBN 978-84-8008-307-2; [www.ief.es](http://www.ief.es); NIPO: 602-10-020-X

Traducción al español patrocinada por la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos en el marco del convenio de colaboración con la OCDE. Maquetación: Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. España.

Todos los derechos reservados. No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

PROYECTO DE LA OCDE SOBRE LAS PRÁCTICAS FISCALES PERNICIOSAS: INFORME DE PROGRESO DE 2001 .....	4
I INTRODUCCIÓN .....	4
II. TRABAJO SOBRE LOS ESTADOS MIEMBROS .....	7
III. TRABAJO SOBRE LOS ESTADOS O TERRITORIOS NO MIEMBROS .....	7
IV. TRABAJO SOBRE LOS PARAÍDOS FISCALES .....	8
Avances en el diálogo para la asunción de compromisos .....	9
Reorientación del trabajo sobre paraísos fiscales .....	10
Compromisos de transparencia e intercambio efectivo de información .....	12
Cumplimiento de los compromisos .....	12
Ayuda a los Estados o territorios comprometidos .....	13
V. MARCO DE MEDIDAS DEFENSIVAS COORDINADAS .....	14

## PROYECTO DE LA OCDE SOBRE PRÁCTICAS FISCALES PERNICIOSAS: INFORME DE PROGRESO DE 2001<sup>1</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

1. El entorno más abierto y más competitivo de las últimas décadas ha tenido numerosos efectos positivos sobre los sistemas fiscales, entre otros, la reducción de los tipos impositivos y la ampliación de las bases imponibles, que han caracterizado las reformas tributarias durante los últimos 15 años. En parte, estos cambios se han percibido como el resultado del juego de la competencia que ha incitado a los Estados a hacer más atractivos sus sistemas tributarios para los inversores. Junto con la reducción en los tipos impositivos generales, el entorno competitivo puede fomentar la eficacia de los programas de gasto público.

2. Sin embargo, ciertas prácticas de naturaleza fiscal o conexas son contrarias a la competencia, pudiendo reducir los beneficios que genera la competencia fiscal. Esta circunstancia puede ocurrir cuando las administraciones aplican prácticas diseñadas a favorecer el incumplimiento de la legislación tributaria de otros Estados. Son muchos los Estados que han adoptado medidas para prevenir la erosión de sus bases imponibles. Sin embargo, con mucha frecuencia estas medidas complican sus sistemas fiscales y plantean unas cargas y costes incrementados tanto para la administración tributaria como para los contribuyentes que respetan sus obligaciones. En última instancia, la confianza de los contribuyentes en la integridad y en la justicia de los sistemas fiscales, así como en la administración en general, se deteriora en la medida en que los contribuyentes honestos sienten que soportan una gran parte de la carga fiscal y que la Administración no puede hacer cumplir eficazmente su propia legislación tributaria. Las prácticas fiscales perniciosas distorsionan también los flujos financieros e, indirectamente, las inversiones reales. Además, tales prácticas reducen la capacidad decisoria de cada Estado sobre la distribución de la carga fiscal entre las bases imponibles móviles y las que lo son menos, como por ejemplo las del trabajo, el patrimonio y el consumo.

3. Con la creación de un marco en el que los Estados, ya sean grandes o pequeños, ricos o pobres, integrantes de la OCDE o no, puedan trabajar juntos para eliminar las prácticas fiscales perniciosas, la OCDE pretende favorecer una competencia fiscal que permita cumplir sus objetivos generales, a saber: favorecer el crecimiento económico y el desarrollo en todo el mundo. El proyecto de la OCDE no pretende dictar en modo alguno a ningún Estado cuáles deben ser sus tipos impositivos o cómo debe estructurarse su sistema fiscal, lo que persigue es promover un entorno en el que pueda desarrollarse una competencia fiscal libre y justa.

4. Teniendo muy presente este objetivo, los Estados miembros de la OCDE publicaron en 1998 un informe titulado *“La competencia fiscal nociva. Un tema global”*\* (en adelante el *“Informe de 1998”*). Dicho informe se centraba en las actividades geográficamente móviles tales como los servicios financieros y

---

<sup>1</sup> Bélgica y Portugal se abstuvieron en este Informe. Luxemburgo recuerda su abstención al Informe de 1998 *“Competencia Fiscal Nociva. Un tema global”*, abstención igualmente aplicable al presente Informe, y lamenta que el Informe de Progreso de 2001 se aleje aún más del objetivo de combatir la competencia fiscal perniciosa respecto de la localización de las actividades económicas. Por otra parte, Suiza señala que su abstención en 1998 es aplicable a todo trabajo de seguimiento emprendido desde esa fecha.

\* (N. de la T.) Título de la versión en castellano publicada por la OCDE en 2000 del documento original publicado en 1998 en sus versiones inglesa y francesa *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue y Concurrence Fiscale Dommageable. Un problème mondial*, respectivamente.

otros servicios, comprendida la provisión de bienes intangibles. En él se definían los criterios para identificar los aspectos perniciosos de un régimen o de un Estado o territorio concretos. Específicamente, se centraba en los factores que podrían resultar perniciosos por el deterioro que provocan en la integridad y en la justicia de los sistemas fiscales. El Informe se centraba en concreto en cuatro criterios:

- La existencia de impuestos nulos o mínimos en el caso de los paraísos fiscales y la inexistencia de tipos impositivos efectivos o la aplicación de tipos efectivos meramente simbólicos sobre las rentas pertinentes en el caso de los regímenes preferenciales;
- La falta de intercambio efectivo de información;
- La falta de transparencia, y
- La ausencia de actividades sustantivas en el caso de los paraísos fiscales, y la estanqueidad en el caso de los regímenes preferenciales.

El primer factor, es decir, la existencia de impuestos nulos o mínimos en el caso de los paraísos fiscales y la inexistencia de tipos impositivos efectivos o la aplicación de tipos meramente simbólicos sobre las rentas pertinentes en el caso de los regímenes preferenciales, es el criterio clave para determinar aquellas situaciones en las que es necesario el estudio de los restantes criterios.

5. El intercambio efectivo de información permite a las administraciones asegurarse de que se cumple su propia legislación tributaria, especialmente en el caso de operaciones transfronterizas. La globalización de la economía tiene el efecto secundario de abrir nuevas vías a través de las que tanto las personas físicas como las jurídicas pueden evadir los impuestos a los que están sujetos. A medida que se incrementan las actividades de los contribuyentes fuera de las fronteras nacionales, las administraciones tienen que dejar de confiar en las fuentes de información internas para aplicar su legislación tributaria. El intercambio de información entre autoridades fiscales es, según la opinión general, un muy apreciado método disuasorio y de detección de incumplimiento en las operaciones transfronterizas. Tanto el Convenio modelo de la OCDE como el de las Naciones Unidas contienen disposiciones que permiten a las autoridades fiscales intercambiar información. Más de 225 Convenios entre los Estados miembros de la OCDE y más de 1.500 en todo el mundo se basan en esos modelos. Además, la OCDE y el Consejo de Europa desarrollaron disposiciones específicas sobre el intercambio de información en el Convenio conjunto sobre asistencia mutua administrativa en materia tributaria. El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) elaboró también un modelo de acuerdo de intercambio de información. Otros Estados han elaborado modelos similares; todos ellos reconocen que cuando existe un intercambio efectivo de información se mejora la capacidad de los Estados para aplicar su propia legislación tributaria.

6. El criterio de transparencia pretende garantizar 1) que las leyes se aplican de forma clara y coherente a todos los contribuyentes que están en una situación similar y 2) que las autoridades fiscales cuentan con la información necesaria para determinar la situación de un contribuyente. La falta de transparencia dificulta, si no imposibilita, que las autoridades fiscales apliquen su propia legislación con eficacia y justicia. Los acuerdos previos u otros procedimientos similares\*\* que se mantienen en “secreto”, los tipos impositivos pactados y otras prácticas por razón de las que la aplicación de la ley no es clara y uniforme, son ejemplos de falta de transparencia. También existe falta de transparencia cuando el control reglamentario es insuficiente o cuando las autoridades públicas no disponen de los medios jurídicos

---

\*\* (N. de la T.) Se entenderá que esta expresión “acuerdos previos u otros procedimientos similares” engloba todos los actos susceptibles de negociación entre el administrado y la administración que constituyen una práctica habitual en el mundo anglosajón, así como la interpretación judicial o administrativa de las disposiciones del Derecho (*ruling system*).

necesarios para tener acceso a los documentos financieros. Los contribuyentes y las administraciones extranjeras tienen interés en conocer cómo se aplica la legislación tributaria en un Estado dado y si ésta se aplica de forma coherente y justa.

7. El criterio de ausencia de actividades sustantivas se introdujo en el Informe de 1998 como un criterio para la identificación de paraísos fiscales porque la falta de dichas actividades sugiere que un Estado intenta atraer inversión y que las operaciones tienen una motivación puramente fiscal. También puede indicar que un Estado o territorio no tiene (o no puede) ofrecer un entorno jurídico o comercial que atraiga actividades industriales o comerciales sustantivas distintas de las posibilidades para minimizar del impuesto que ofrece.

8. En el caso de Estados o territorios que ofrecen regímenes preferenciales, el Informe de 1998 incluye un factor que consiste en examinar si un Estado protege su base imponible esencial de los efectos resultantes de la aplicación de una preferencia tributaria. Por ejemplo, si un Estado que ofrece un régimen preferencial deniega su aplicación a los contribuyentes residentes o a las actividades nacionales, significa que no quiere soportar la disminución de la recaudación que pudiera derivarse del mismo. Se dice de esos regímenes que son “estancos”.

9. El Informe contiene además ocho factores adicionales que pueden ayudar a identificar los regímenes preferenciales perniciosos.

10. Al Informe de 1998 le siguió un informe de progreso de junio de 2000 titulado “*Hacia una cooperación mundial en materia tributaria: Avances en la identificación y eliminación de las prácticas fiscales perniciosas*”<sup>\*\*\*</sup> (el “Informe de 2000”). En él se ofrecía una idea general de los avances obtenidos por el Foro sobre prácticas fiscales perniciosas en su trabajo. Además, el informe:

- Identificaba cuarenta y siete regímenes preferenciales potencialmente perniciosos en los Estados miembros de la OCDE.
- Contenía una lista con treinta y cinco Estados o territorios que cumplían los requisitos para ser considerados paraísos fiscales.
- Proponía un proceso en virtud del cual los paraísos fiscales podían asumir el compromiso de eliminar las prácticas fiscales perniciosas. El informe se refería a aquellos Estados o territorios que expresaran dicho compromiso como “Estados o territorios comprometidos”.
- Planteaba a los Estados o territorios no miembros la posibilidad de adherirse al proyecto contra las prácticas fiscales perniciosas.
- Proponía los elementos de un posible marco de medidas defensivas coordinadas diseñado para contrarrestar los efectos erosivos de las prácticas fiscales perniciosas.

11. El Informe de 1998 diferenciaba tres partes en el trabajo sobre prácticas fiscales perniciosas: los regímenes preferenciales de los Estados miembros, los paraísos fiscales, y los Estados o territorios no

---

\*\*\*

(N. de la T.) Título de la versión en castellano del documento original publicado en sus versiones inglesa y francesa: *Towards Global Tax Co-operation: Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices* y *Vers une coopération fiscale globale: Progrès dans l'identification et l'élimination des pratiques fiscales dommageables*, respectivamente.

miembros. Este informe de progreso se centra fundamentalmente en el trabajo relativo a los paraísos fiscales de acuerdo con el mandato del Informe de 2000<sup>2</sup>.

## **II. TRABAJO SOBRE LOS ESTADOS MIEMBROS**

12. En estos momentos, el trabajo relativo a los Estados miembros se centra en la elaboración de varias notas de desarrollo. Dichas notas ayudarán a los Estados miembros a determinar si los regímenes preferenciales se consideran, o podrían considerarse, perniciosos y a eliminar los rasgos perniciosos de dichos regímenes. El Informe de 1998 y el Informe de 2000 plantean la necesidad de equilibrio entre el trabajo relativo a los Estados miembros, a los Estados o territorios no miembros y el referido a los paraísos fiscales. A la vista de las modificaciones contenidas en el apartado IV, el Comité determinará esta cuestión en el contexto de su trabajo relativo a los regímenes preferenciales teniendo en cuenta las notas de desarrollo, incluidas aquellas relacionadas con el criterio de estancamiento. Los informes futuros recogerán los avances obtenidos en este trabajo.

13. El Comité reconoce la importancia de la participación de la comunidad empresarial en la elaboración de las notas de desarrollo. Por este motivo, el Comité se entrevista regularmente con el Comité Consultivo Económico e Industrial (BIAC). El BIAC ha creado un grupo de enlace para que trabaje en estrecha relación con los Estados miembros a fin de avanzar en este terreno.

## **III. TRABAJO SOBRE LOS ESTADOS O TERRITORIOS NO MIEMBROS**

14. Por lo que respecta al trabajo sobre los Estados no integrantes de la OCDE, el Informe de 2000 subrayaba la necesidad de “alentar a los Estados o territorios no miembros a adherirse al Informe de 1998”. El Foro persigue activamente cumplir este mandato y ha mantenido diálogos con varios Estados o territorios no miembros de Asia e Iberoamérica. También se han mantenido reuniones regionales multilaterales con Estados no miembros en África, Asia y Sudamérica junto con la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional, el Banco Asiático de Desarrollo y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). En junio de 2000 se celebró en París un simposio internacional co-patrocinado por Francia, al que asistieron veintisiete Estados miembros de la OCDE y veintinueve Estados o territorios no miembros, junto con el FMI, el Banco mundial, el Secretariado de la Commonwealth y cuatro organizaciones tributarias. Los Ministros y altos cargos hablaron sobre las consecuencias mundiales de las prácticas fiscales perniciosas y muchos países se mostraron interesados en favorecer una acción mundial contra dichas prácticas.

15. En septiembre de 2001 la OCDE acogió otra reunión sobre prácticas fiscales perniciosas bajo los auspicios del Foro global. Esta reunión congregó a miembros de la OCDE, de Estados o territorios comprometidos y de Estados o territorios no miembros. En dicha reunión se examinó la experiencia de los Estados miembros y no miembros de la OCDE respecto de las prácticas fiscales perniciosas, el intercambio

---

<sup>2</sup> El Informe de 2000 se acompañaba de una Recomendación del Consejo.

efectivo de información, algunos borradores de las notas de desarrollo y el procedimiento por el que los Estados o territorios no miembros pueden adherirse a los trabajos sobre las prácticas fiscales perniciosas.

#### IV. TRABAJO SOBRE LOS PARAÍOS FISCALES

16. En el apartado II(b) del Informe de 1998 se citan cuatro factores clave para determinar si un Estado o territorio es un paraíso fiscal. El primero es que en dicho Estado o territorio se apliquen impuestos nulos o mínimos. Este criterio no es suficiente en sí mismo para determinar la existencia de un paraíso fiscal. La OCDE reconoce que todo Estado o territorio tiene el derecho de determinar si aplica o no impuestos directos y, si se aplican, el tipo impositivo adecuado. Para considerar a un Estado o territorio paraíso fiscal es necesario examinar los restantes factores clave. A saber:

- Si existen leyes o prácticas administrativas que impidan un intercambio efectivo de información a efectos fiscales con otras administraciones sobre contribuyentes que se beneficien de impuestos nulos o mínimos.
- Si existe falta de transparencia.
- Si no se aplica el requisito de que la actividad sea sustancial, lo que sugeriría que el Estado o territorio pretende atraer inversión u operaciones con motivos estrictamente tributarios.

17. Desde 1998 el Foro mantuvo conversaciones con cuarenta y siete Estados o territorios, a los que invitó a que remitieran información que pudiera servirle de ayuda para determinar si cumplían los requisitos para ser considerados paraísos fiscales. La mayoría de los Estados o territorios participaron en el proceso de revisión a través de contactos bilaterales o multilaterales. El Comité concluyó que seis de ellos no cumplían los criterios para ser considerados paraísos fiscales. Además, otros seis Estados o territorios: Islas Bermudas, las Islas Caimán, Chipre, Malta, Mauricio y San Marino, no se incluyeron en el Informe de 2000 porque, antes de su publicación, asumieron el compromiso de eliminar sus prácticas fiscales perniciosas. Cabe destacar que varios de esos Estados o territorios no aplican a fecha de hoy impuestos directos y que no necesitan hacerlo para cumplir sus compromisos. El Informe aclaraba que la identificación de los Estados o territorios como paraísos fiscales era el resultado de las conclusiones técnicas del Comité, alcanzadas basándose en los criterios establecidos en el Informe de 1998, y no pretendía servir de base para la aplicación de un posible marco de medidas defensivas coordinadas. El Consejo encargó al Comité mantener un diálogo fluido con los Estados o territorios enumerados en el Informe de 2000 con la intención de obtener su compromiso de eliminar las prácticas fiscales perniciosas conforme a los principios establecidos en el Informe de 1998.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> El Reino Unido confirma que seguirá siendo responsable de toda obligación internacional que se desprenda de cualquier convenio internacional para evitar la doble imposición, o de los acuerdos o compromisos que afecten a las dependencias de la Corona o a los territorios de ultramar, en el marco de la iniciativa de la OCDE sobre prácticas fiscales perniciosas, comprendidas aquellas que puedan ser necesarias para cumplir los compromisos adquiridos por dichas dependencias de la Corona o territorios de ultramar.

## Avances en el diálogo para la asunción de compromisos

18. El Foro ha entablado un diálogo intenso con los paraísos fiscales mencionados en el Informe de 2000 a través de debates bilaterales y multilaterales, cuyos frutos han sido la adquisición de algunos nuevos compromisos y una notable mejora en el entendimiento por parte de los Estados o territorios de los objetivos del trabajo sobre prácticas fiscales perniciosas. Prácticamente todos los Estados o territorios han mostrado durante el diálogo que están de acuerdo con los principios generales que subyacen al proyecto sobre prácticas fiscales perniciosas.

19. Desde la publicación del Informe de 2000 se han mantenido también numerosos debates multilaterales. En enero de 2001 Barbados organizó una reunión conjunta de la OCDE y la Commonwealth, que contó con la presidencia del Primer Ministro de Barbados, a la que asistieron ciento sesenta participantes de trece Estados de la OCDE, trece Estados o territorios del Caribe miembros de la Commonwealth, cinco islas del Pacífico pertenecientes a la Commonwealth y ocho Estados no miembros de la OCDE pertenecientes a la Commonwealth<sup>4</sup>, así como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Banco de Desarrollo del Caribe y el Foro de las Islas del Pacífico. En febrero de 2001 Japón acogió una conferencia para la zona del Pacífico, co-patrocinada con el Foro de las Islas del Pacífico (FIP) a la que asistieron trece miembros del FIP y ocho de la OCDE,<sup>5</sup> el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Secretariado de la Commonwealth. En abril de 2001, en Fiji, se celebró una reunión conjunta de la OCDE y el Foro de las Islas del Pacífico con los Estados o territorios de las Islas del Pacífico Sur, a la que asistieron miembros del FIP y de la OCDE, así como el Secretariado de ambas organizaciones. En París, en febrero de 2001, se celebró una reunión entre Estados o territorios de Europa, Oriente Medio y los Estados miembros de la OCDE.<sup>6</sup>

20. Como resultado de la reunión celebrada en Barbados se creó un Grupo de Trabajo conjunto copresidido por Australia y Barbados. Los Miembros de la OCDE integrantes del Grupo son Australia, Francia, Irlanda, Japón, Países Bajos y Reino Unido. Los Estados o territorios no integrantes de la OCDE que lo componen son Antigua y Barbuda, Barbados, Islas Cook, Malasia, Malta, Vanuatu y las Islas Vírgenes británicas. El mandato de este grupo de trabajo fue el de encontrar un proceso político aceptable para todos que permitiera la adopción de compromisos y analizar de las vías para continuar el diálogo iniciado en

---

<sup>4</sup> Los trece Estados de la OCDE fueron: Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Francia, Irlanda, Italia, Japón, México, Países Bajos, Reino Unido, República Checa y Suecia. Los trece Estados o territorios de la Commonwealth en el Caribe fueron: Anguilla, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, las Islas Caimán, Granada, República de Dominica, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Sta. Lucía, Turks y Caicos y las Islas Vírgenes británicas. Las cinco islas de la Commonwealth en el Pacífico fueron: las Islas Cook, Niue, Seychelles, Tonga y Vanuatu. Los ocho Estados no integrantes de la OCDE y pertenecientes a la Commonwealth fueron: Brunei Darussalam, Chipre, Jamaica, Malasia, Malta, Mauricio, Namibia y Singapur.

<sup>5</sup> Los miembros del FIP fueron: Islas Cook, la Federación de Estados de Micronesia, Fiji, Nauru, Niue, Palau, Papua Nueva Guinea, República de las Islas Marshall, Islas Salomón, Samoa, Tonga, Tuvalu y Vanuatu. Los miembros de la OCDE fueron Australia, Canadá, Corea, Francia, Japón, Nueva Zelanda, Noruega y el Reino Unido. Australia y Nueva Zelanda son también miembros del FIP.

<sup>6</sup> Los participantes fueron doce Estados o territorios no pertenecientes a la OCDE (Andorra, Bahrein, Islas Caimán, Chipre, Gibraltar (territorio de ultramar del Reino Unido), Guernsey (dependencia de la Corona británica), Jersey (dependencia de la Corona británica), Liechtenstein, Malta, la Isla de Man (dependencia de la Corona británica), Mónaco y San Marino) y catorce Estados miembros de la OCDE: Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Polonia y el Reino Unido. También estuvieron presentes el Secretariado de la OCDE, la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional.

Barbados. El Grupo de Trabajo se reunió en Londres en enero de 2001 y en París en marzo de ese mismo año.

21. Se han mantenido diálogos con los treinta y cinco Estados o territorios citados en el Informe de 2000, que continúan de forma bilateral y multilateral. Muchos de esos Estados o territorios han hecho notables avances hacia la asunción del compromiso y la OCDE desea que se materialicen en un futuro próximo.

22. Desde la publicación del Informe de 2000, cinco Estados o territorios han asumido el compromiso de eliminar sus prácticas fiscales perniciosas; son: Antillas holandesas, Aruba, Bahrein, Isla de Man y Seychelles. Ahora se les considera Estados o territorios comprometidos. Por tanto, once son en total los Estados o territorios comprometidos. Además, las Islas Tonga han hecho recientemente reformas legislativas y han adoptado medidas administrativas para remediar los problemas que habían conducido a la OCDE a identificarlas en junio de 2000 como un paraíso fiscal y, por tanto, no se considerará su inclusión en lista alguna de Estados o territorios no cooperativos.

### **Reorientación del trabajo sobre los paraísos fiscales**

23. Del diálogo entre los Estados miembros de la OCDE y los Estados o territorios que constituyen paraísos fiscales ha surgido una mayor comprensión por parte de los primeros de las preocupaciones de los segundos en relación con el procedimiento que debe seguirse para asumir el compromiso y con la participación en los trabajos sobre prácticas fiscales perniciosas. Desde el inicio de este proyecto el Comité ha buscado avanzar mediante un proceso de cooperación.

24. Varios Estados o territorios que han manifestado su interés en la adopción de compromisos han planteado una serie de preocupaciones en relación con el procedimiento, entre otras cuestiones las relativas a la transparencia del proceso y a la necesidad de precisar con más detalle los rasgos perniciosos que deben eliminarse.

25. Los Estados miembros de la OCDE respondieron a tales preocupaciones creando un procedimiento alternativo que especificaba los términos de los compromisos que se buscaban y un calendario de aplicación, así como facilitando para su publicación los detalles de cualquier compromiso futuro.

26. Algunos Estados miembros, y algunos paraísos fiscales, han expresado su preocupación sobre la aplicación del criterio de ausencia de actividades sustantivas, la aplicación de un marco de medidas defensivas coordinadas contra los paraísos fiscales a partir del 31 de julio de 2001 y el calendario para la elaboración de los planes de cumplimiento.

27. El Informe de 1998 indica que la falta de actividades sustantivas es uno de los criterios que deben emplearse para identificar a un Estado o territorio como paraíso fiscal. Sin embargo, es difícil determinar si las actividades locales son suficientemente sustantivas, como ya se adelantaba en el apartado 55 del Informe de 1998. Por tanto, al interpretar el criterio de ausencia de actividades sustantivas, el Foro pretendía determinar si existían factores que desincentivaran las actividades sustantivas nacionales. Como consecuencia del diálogo con los Estados o territorios, el Comité concluyó que no utilizaría este método para determinar si un paraíso fiscal es cooperativo o no.

28. Por tanto, el Comité decidió que los compromisos que se buscarían para determinar qué Estados o territorios se consideran paraísos fiscales no cooperativos serían únicamente los relacionados con los criterios de transparencia y de intercambio efectivo de información. Para la aplicación de los criterios de transparencia y de intercambio de información hay que tener en cuenta un gran número de factores, entre otros un marco reglamentario laxo que reduzca la transparencia y que mengüe la posibilidad contar con la

información necesaria para el intercambio efectivo. El Foro continuará analizando los factores que afecten a la capacidad de un Estado o territorio para realizar dicho intercambio efectivo de información.

29. Se informará a los Estados o territorios que hayan contraído sus compromisos antes de la publicación de este informe de que pueden revisarlos en relación con el criterio de ausencia de actividades sustantivas.

30. Los Estados miembros acogerán favorablemente la supresión, por parte de los paraísos fiscales, de las prácticas a las que se refiere el criterio de ausencia de actividades sustantivas, en la medida en que dichas prácticas inhiben la justa competencia.

31. Algunos Estados miembros, así como algunos paraísos fiscales, han expresado su preocupación en relación con la falta de simetría en el calendario de la aplicación potencial de un marco de medidas defensivas coordinadas a los Estados miembros y a los paraísos fiscales. Si bien el Informe de 1998 anticipaba la posible necesidad de dichas medidas, no fijaba un plazo para su aplicación. El Informe de 2000 prevé que las medidas defensivas coordinadas no se aplicarán antes del 31 de julio de 2001.

32. El Comité reconoce que la aplicación potencial de un marco de medidas defensivas coordinadas contra los paraísos fiscales, previa a su aplicación potencial a los Estados miembros de la OCDE, plantea problemas respecto de la igualdad de condiciones (level playing field) entre Estados miembros y paraísos fiscales. Por tanto, el Comité dispuso que el marco potencial de medidas defensivas coordinadas no se aplicaría a los paraísos fiscales no cooperativos antes que a los Estados miembros de la OCDE que tuvieran regímenes preferenciales perniciosos. Cada Estado miembro de la OCDE conserva el derecho soberano de decidir sobre la aplicación de las medidas defensivas que considere oportunas, se inscriban o no en el marco de medidas coordinadas.

33. A la vista de las consideraciones precedentes, y dado el número de diálogos entablados con los Estados o territorios sobre la adopción de los compromisos, el Comité decidió que el plazo para contraer tales compromisos se ampliaba hasta el 28 de febrero de 2002. Esta ampliación es conforme con el objetivo enunciado en el Informe de 2000 de “poner en práctica un proceso de cooperación que favorezca la eliminación de las prácticas fiscales perniciosas por parte de los Estados o territorios identificados en el Informe de 2000...”. El objetivo de los trabajos sobre paraísos fiscales sigue siendo el de obtener compromisos de tantos Estados o territorios como sea posible. La reorientación del trabajo que contiene este Informe probablemente facilitará el proceso, al favorecer un enfoque comprensivo y constructivo que enfatiza los beneficios del proyecto, incluidas las oportunidades de asistencia técnica y de ayudas para la cooperación que los Estados miembros de la OCDE se han comprometido a prestar a los Estados o territorios que se comprometan con el proyecto. Si todos los Estados o territorios asumieran su compromiso antes del 28 de febrero de 2002 no sería necesario elaborar una lista en la que se diferenciara entre los Estados o territorios que han expresado su compromiso de aquellos que no lo han hecho.

34. A fin de garantizar que los Estados o territorios comprometidos tienen tiempo suficiente para elaborar sus planes de cumplimiento, el Comité ha decidido ampliar el plazo de presentación de dichos planes de seis a doce meses desde la fecha de asunción del compromiso.

35. Estas modificaciones no afectan a la aplicación de los Informes de 1998 y de 2000 a los Estados miembros y a los Estados o territorios no miembros. Se mantienen inalterados los criterios utilizados en el Informe de 1998 para determinar la existencia de un paraíso fiscal.

## **Compromisos de transparencia e intercambio efectivo de información**

36. No se considerará no cooperativo a un Estado o territorio que a 28 de febrero de 2002 haya asumido su compromiso de transparencia e intercambio efectivo de información como se detalla en los apartados 37 y 38.

37. Al adquirir el compromiso de transparencia, un Estado o territorio se aviene a no contener en su sistema fiscal rasgos que no sean transparentes, como por ejemplo, normas que se alejen de las leyes o de la práctica del Estado o territorio, los acuerdos previos u otros procedimientos similares\*\*\*\* que se mantengan en “secreto”, o la capacidad de ciertas personas de “negociar” el tipo impositivo aplicable. El requisito de transparencia exige también que los estados financieros se lleven conforme a los principios contables generalmente aceptados y que éstos se entreguen para archivo o comprobación. Se garantizarán excepciones a la norma cuando las operaciones de una entidad sean de menor importancia (“de minimis”) o cuando esta realice únicamente actividades locales y su titularidad, beneficiarios, gestión u otros aspectos no comporten ningún elemento extranjero. Los Estados o territorios comprometidos se avienen también a que sus autoridades estatales tengan acceso a la información concerniente a los beneficiarios efectivos en relación con la propiedad de todo tipo de entidades y a la información bancaria que pueda ser pertinente en materia fiscal tanto civil como penal. La información que deberá conservarse para cumplir los criterios de transparencia será susceptible de intercambio conforme a los mecanismos legales para el intercambio de información que se reseñan a continuación.

38. Al comprometerse a un intercambio efectivo de información, el Estado o territorio se aviene a establecer un mecanismo de intercambio efectivo de información que incluya los elementos que se exponen a continuación. El compromiso garantiza que existe un mecanismo legal que permite transmitir la información a las autoridades fiscales de otro Estado en respuesta a una solicitud de información pertinente a los efectos de una inspección tributaria. Un elemento esencial del intercambio efectivo de información es la aplicación de salvaguardias que garanticen que la información obtenida y facilitada se utilizará únicamente a los efectos previstos. La protección adecuada de los derechos de los contribuyentes y la confidencialidad de sus asuntos fiscales es esencial para preservar la integridad y efectividad de los programas de intercambio de información. Los Estados miembros de la OCDE han acordado facilitar asistencia técnica para establecer dichas salvaguardias y, en términos generales, para cooperar en la puesta en práctica de los programas de intercambio de información en los Estados o territorios. En el caso de información solicitada para la investigación y encausamiento en un procedimiento penal en materia tributaria, la información deberá facilitarse sin aplicar el requisito de que la conducta investigada constituya delito en virtud de las leyes del Estado requerido si se hubiera producido allí. En el caso de información solicitada en el contexto de un procedimiento civil en materia tributaria, el Estado requerido proporcionará la información sin tener en cuenta si él mismo tiene interés en obtener la información a sus propios fines tributarios. Se requiere también a los Estados o territorios comprometidos que se avengan a instaurar las prácticas administrativas necesarias para el control y la efectividad de los mecanismos legales para el intercambio de información. Se ha invitado a los Estados o territorios comprometidos a trabajar con los Estados miembros de la OCDE para desarrollar un instrumento para el intercambio de información que pueda utilizarse para satisfacer sus compromisos. Para conocer más detalles sobre esta cuestión, véase la sección siguiente.

## **Cumplimiento de los compromisos**

39. Cada Estado o territorio comprometido ha acordado desarrollar conjuntamente con el Foro un plan (“plan de cumplimiento”) en el que se describa la forma en la que pretende cumplir el compromiso de

---

\*\*\*\* (N. de la T.) Véase nota \*\* de la página 6.

eliminar sus prácticas fiscales perniciosas para el 31 de diciembre de 2005. Esta es la fecha fijada en el Informe de 1998 para que los Estados miembros dejen de aplicar los beneficios de los regímenes preferenciales perniciosos a los contribuyentes que ya se beneficiaban de ellos a 31 de diciembre de 2000, y que es posterior, aproximadamente en dos años y medio, al plazo principal fijado para que los Estados miembros eliminen los rasgos perniciosos de sus regímenes fiscales preferenciales.

40. Se ha dialogado sobre los planes de cumplimiento con todos los Estados o territorios que han adquirido un compromiso previo, y se hará en breve con los Estados o territorios que han asumido el compromiso a partir de la publicación del Informe de 2000. El Comité ha decidido que el plazo de elaboración de los planes de cumplimiento será de doce meses (en lugar de seis) desde la fecha de asunción del compromiso a fin de garantizar que los Estados o territorios comprometidos tengan tiempo suficiente para acometer las reformas necesarias para haber eliminado las prácticas fiscales perniciosas a 31 de diciembre de 2005.

41. Un elemento clave de los compromisos es la elaboración de un programa de intercambio efectivo de información. Como estaba previsto en el Informe de 2000, se creó un programa de colaboración entre los Estados miembros de la OCDE y los Estados o territorios comprometidos a fin de lograr ese objetivo. En septiembre de 2000 se invitó a dichos Estados o territorios comprometidos a unirse a un grupo de trabajo de Estados miembros de la OCDE para la elaboración de un instrumento para el intercambio efectivo de información. El grupo se ha reunido dos veces en París y una en Malta y mantendrá su cuarta reunión en París los días 12 a 16 de noviembre de 2001. Las reuniones del grupo de trabajo están co-presididas por los Países Bajos y Malta.

42. El grupo ha centrado su trabajo en la elaboración de un instrumento que pueda proporcionar un marco legal para el intercambio efectivo de información y que al mismo tiempo proteja la confidencialidad de la información sobre los contribuyentes e impida la utilización de dicha información para fines distintos de los autorizados. El grupo ha analizado el tipo de información susceptible de intercambio y los medios a través de los que puede obtenerse dicha información. Dada la importancia del trabajo sobre el intercambio de información, el Comité anima al grupo a proseguir con su labor.

43. El Comité reconoce la importancia de trabajar en cooperación con todos los Estados o territorios. Con el fin de intensificar la participación de los Estados o territorios comprometidos en el trabajo sobre prácticas fiscales perniciosas, se les invitará a contribuir a la elaboración de las notas de desarrollo que sean pertinentes. También se les invitará a participar en los actos que se organicen bajo los auspicios del Foro Global que estén relacionados con su compromiso. En este sentido, los Estados o territorios comprometidos participaron en una reunión sobre prácticas fiscales perniciosas celebrada en septiembre de 2001.

#### **Ayuda a los Estados o territorios comprometidos**

44. El Consejo ha ordenado al Comité cooperar con los organismos de asistencia internacionales y bilaterales interesados para ayudar a los Estados o territorios comprometidos a cumplir sus compromisos y a trabajar con ellos durante el periodo de transición para ayudar a sus economías a medida que vayan eliminando sus prácticas fiscales perniciosas.

45. Algunos Estados o territorios han mostrado cierta preocupación sobre su capacidad administrativa para cumplir su compromiso. Los Estados miembros de la OCDE ofrecerán, a través de la OCDE y de otras organizaciones, ayuda específica para reforzar y mejorar el diseño de sus administraciones a aquellos Estados o territorios que lo soliciten.

46. El Comité ha estudiado también, junto con el Comité de Ayuda para el Desarrollo, los métodos de ayuda que puedan ser adecuados para cooperar con los Estados o territorios comprometidos en el desarrollo

de sus economías a medida que vayan eliminando sus prácticas fiscales perniciosas. Otras organizaciones internacionales y bancos de desarrollo, como el Banco Mundial, han ofrecido también su asistencia. Los Estados miembros de la OCDE continuarán estudiando el modo de replantear de forma bilateral sus programas de ayuda para cooperar con los Estados o territorios comprometidos y alentando a las organizaciones internacionales a tener en cuenta las necesidades especiales de estos Estados o territorios en el diseño de sus programas de asistencia multilateral.

## V. MARCO DE MEDIDAS DEFENSIVAS COORDINADAS

47. Tanto los Estados miembros de la OCDE como los no miembros utilizan actualmente una serie de medidas para mitigar los efectos de las prácticas fiscales perniciosas. El Informe de 1998 indicaba que la efectividad de dichas medidas estaba limitada cuando se aplicaban de forma unilateral o bilateral a un problema que es, por naturaleza, mundial. El Informe de 1998 exploraba cómo podían coordinarse las medidas que ya se aplicaban, y cualquier otra medida nueva que fuera pertinente, de forma que los Estados se prestaran un apoyo más eficaz al defenderse contra las prácticas fiscales perniciosas. Por tanto, un marco de medidas defensivas coordinadas es la forma en que los Estados que comparten sus preocupaciones puedan apoyarse en su lucha contra los efectos de las prácticas fiscales perniciosas, afrontando la naturaleza mundial del problema y permitiendo que las medidas defensivas propias de cada Estado se apliquen de forma más efectiva. Un marco de medidas defensivas coordinadas sirve también para proteger la posición competitiva de aquellos Estados o territorios que hayan eliminado sus prácticas fiscales perniciosas respecto de los que no se hayan comprometido a hacer lo mismo. Cada Estado miembro tiene el derecho de aplicar las medidas que considere necesarias para contrarrestar las prácticas fiscales perniciosas.

48. Para elaborar el marco de medidas defensivas coordinadas, el Comité se guiará por las siguientes consideraciones:

- Un marco de medidas defensivas coordinadas debe ser proporcional a los efectos nocivos de las prácticas fiscales que desea combatir y estar orientado a neutralizar dichos efectos.
- La adopción de las medidas defensivas se hará a discreción de cada Estado.
- Cada Estado será libre de optar por la aplicación de las medidas defensivas en la forma y con la prioridad que considere proporcionadas al daño que una práctica concreta tenga el potencial de infligirle.

49. Aunque el Comité considera que el marco de medidas defensivas coordinadas puede ayudar a mitigar los efectos erosivos que producen las prácticas fiscales perniciosas y a prevenir su propagación, se inclina con determinación hacia su eliminación a través del diálogo y el consenso.

**IEF** Instituto de  
Estudios Fiscales  
*50 aniversario*



ISBN: 978-84-8008-307-2



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ECONOMÍA  
Y HACIENDA

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE HACIENDA Y PRESUPUESTOS

INSTITUTO DE ESTUDIOS  
FISCALES



9 788480 083072