

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**  
**Departamento de Economía y Hacienda Pública**



**PARAISOS FISCALES: ORIGEN, EVOLUCION Y  
SITUACION ACTUAL.**  
**¿SE AVANZA REALMENTE HACIA SU DESAPARICIÓN?**

**TESIS DOCTORAL**

---

**José Mauro González Martín**

Directores de Tesis:

Dr. D. Pedro A. Morón Bécquer

Dr. D. Álvaro A. Salas Suarez

Doctorado en Economía y Empresa

---

Madrid, España

Noviembre 2020

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**  
**Departamento de Economía y Hacienda Pública**



**PARAISOS FISCALES: ORIGEN, EVOLUCION Y  
SITUACION ACTUAL.**  
**¿SE AVANZA REALMENTE HACIA SU DESAPARICIÓN?**

**TESIS DOCTORAL**

---

**José Mauro González Martín**

Directores de Tesis:

Dr. D. Pedro A. Morón Bécquer

Dr. D. Álvaro A. Salas Suarez

Doctorado en Economía y Empresa

---

Madrid, España

Noviembre 2020

## RESUMEN - ABSTRACT

Entre los atributos esenciales de la soberanía que todo estado tiene, se encuentra la capacidad para decidir la estructura y características de su sistema fiscal, cuestión obviamente limitada a su ámbito territorial. Esta característica ha sido aprovechada por algunos territorios que han aprendido durante las últimas décadas que el capital tiende a trasladarse y acumularse allá donde los impuestos son menores. Como resultado de ello, los conocidos como “paraísos fiscales” han venido compitiendo por llamar la atención de los inversores internacionales a través de concesiones fiscales y regulatorias envueltas en un halo de secreto.

Para luchar contra los efectos de estas concesiones una serie de organizaciones intergubernamentales e internacionales vienen intentando, desde finales del siglo XX, que estas jurisdicciones asuman regulaciones fiscales comunes con arreglo a los estándares internacionales. Y entre los instrumentos que se han venido utilizando en esta lucha se encuentran las denominadas “listas negras” (“blacklists”), mediante las cuales se ha intentado “demonizar” públicamente a los países que se han ido incluyendo en ellas, a fin de persuadirles para que eliminasen determinadas prácticas y políticas que han venido contribuyendo a la evasión y el fraude fiscal y al blanqueo de capitales.

Así, entre 1998 y 2018, hemos asistido a la publicación reiterada de “blacklists” (OCDE, FMI, GAFI, Unión Europea, etc.) sin que parezca que dicho objetivo se haya logrado. Este trabajo tiene como objetivo primordial validar la efectividad de dicha estrategia, básicamente a través de las “blacklists”, y dar respuesta a la pregunta sobre si se está realmente avanzando hacia la desaparición de los “paraísos fiscales”.

En ese sentido, la Tesis ha perseguido la consecución de tres objetivos fundamentales, a saber:

- Identificar las diferentes denominaciones y características que definen a un territorio como “paraíso fiscal” y conocer cómo afectan estos enclaves a la economía global.
- Revisar y analizar las medidas adoptadas contra estos territorios, antes y después de la crisis financiera de 2008, así como los resultados de los compromisos asumidos por los paraísos fiscales, a través de la aplicación del “cumplimiento simulado”, para concluir sobre la efectividad de las medidas adoptadas en la lucha contra las prácticas fiscales perjudiciales aplicadas por estos territorios.
- Evaluar las actuaciones de los movimientos sociales más identificativos en la lucha contra estas jurisdicciones, cuyas actividades han permitido trasladar a la ciudadanía el conocimiento que les era ocultado sobre la cuestión de las jurisdicciones “offshore”: su implicación en la ocultación y evasión fiscal puesta de manifiesto a través de filtraciones que se han ido publicando por los medios de comunicación y que han sido objeto de relevantes escándalos financiero/fiscales (Offshore Leaks, LuxLeaks, SwissLeaks, Papeles de Panamá, Bahamas Leaks, Paradise Papers, etc.), e identificar y actualizar las propuestas que los investigadores y movimientos sociales vienen realizando para contribuir a erradicar el uso de estos enclaves extraterritoriales.



AUTOR: José Mauro González Martín

<https://orcid.org/0000-0002-3263-437X>

Esta Tesis Doctoral está depositada en el Repositorio Institucional de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM):

<https://repositorio.uam.es/>

*“As long as you haven’t tried you can’t say a thing is impossible”<sup>1</sup>.*

Jean Monnet (1888-1979)

## **AGRADECIMIENTOS.**

Dadas mis circunstancias personales (varias décadas transcurridas desde que terminé mis estudios universitarios, y mi edad, principalmente), la elaboración de esta Tesis Doctoral ha sido todo un desafío, al que me he entregado con la misma ilusión y entusiasmo con que me apliqué en mi primer “trabajo de investigación”, realizado para la asignatura de “Historia Económica Mundial” durante el primer curso de la carrera de Ciencias Económicas (curso 1974-75), hace ya la friolera de 45 años.

Apenas transcurridos unos meses desde mi pase a la situación de “prejubilado”, entendí que era el momento de cumplir con un anhelo que se había mantenido en suspenso durante casi cuarenta años, los mismos que duraron las sucesivas responsabilidades laborales que me habían impedido llevarlo a cabo y, entonces, formulé solicitud de admisión como alumno oficial al Programa de Doctorado en Economía y Empresa.

Así es que, cuando en los primeros días de octubre de 2016 recibí la carta de admisión al Programa, comencé a pertrecharme de cuadernos, lápices y bolígrafos a la espera del “primer día de clase”. Regresaba a la Universidad como el estudiante que accede por primera vez, nervioso, deslumbrado, sorprendido e ilusionado ante la nueva etapa que comenzaba, ya que para mí todo volvía a ser novedoso.

Todo estaba por redescubrir, el profesorado, los procedimientos de trabajo, la Biblioteca y sus excelentes profesionales (con los que he compartido tantas horas de trabajo en ella) y, por supuesto, mis Directores de Tesis. A todos ellos quisiera expresar mi agradecimiento, comenzando por el Prof. D. Prosper Lamothe Fernández, con el que inicié la elaboración de esta tesis, por sus consejos durante los primeros meses de ésta, y de manera muy especial a los Profesores D. Pedro Morón Bécquer y D. Álvaro Salas Suarez, que han tenido la paciencia necesaria para dirigirla.

---

<sup>1</sup> *Jean Monnet: The Path to European Unity.* (1991, p.49). Brinkley, D. y Hackett, C. (Eds.). N.York: St. Martin's Press.

A Pedro tengo que agradecerle todo el tiempo que me ha dedicado desde el inicio de esta tesis, incluso antes de ocuparse de su Dirección, las reuniones en su despacho, en su tiempo libre, siempre dispuesto a buscar un hueco para ayudarme a solucionar cualquier problema, así como sus continuos consejos y palabras de ánimo en los momentos de desaliento para superarlos, y a su perseverante exhortación para que la concluyera.

A Álvaro, agradecerle que arriesgara por mí sin ni siquiera conocerme. Permanentemente con palabras de aliento, comprensión, consejos y juicios siempre acertados, sus amplios conocimientos y su inestimable ayuda metodológica, tanto en la elaboración del artículo para su presentación a un congreso internacional, como en la presenta tesis, su implicación desde el principio y su complicidad hasta el final. Y a ambos, su amistad, lo más valioso.

También mis agradecimientos a los profesores del Programa de Doctorado en Economía y Empresa que, con sus enseñanzas, han restablecido y ampliado mis conocimientos y bagaje del mundo económico y académico, lo que ha contribuido a mejorar, en gran medida, la elaboración de esta tesis, y en especial a la Prof. D<sup>a</sup>. Dolores Dizy Menéndez agradecerle su discusión acerca del contenido y el enfoque que debía adoptar en su ejecución.

A mi experiencia laboral y responsabilidades en la Dirección Corporativa de Cumplimiento del Grupo BBVA le debo un acercamiento práctico a la materia objeto de esta tesis que, en otras condiciones, no habría sido factible.

Finalmente, no puedo dejar de reconocer que nada de esto habría sido posible sin el apoyo y comprensión de mi esposa, hijos y nieto, que han formado parte involuntaria del desarrollo de esta tesis soportando pacientemente mi abandono y enclaustramiento, y a quienes se la dedico.

# ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE TABLAS .....	vii
ÍNDICE DE GRAFICOS .....	xiii
ACRÓNIMOS .....	xv
INTRODUCCION .....	1
<b>CAPITULO I. LOS PARAISOS FISCALES: ESTUDIO DEL FENÓMENO, SU CUANTIFICACION E IMPACTO ECONOMICO SOCIAL</b>	
<b>1.1. Introducción.....</b>	<b>9</b>
<b>1.2. Una aproximación a los paraísos fiscales/enclaves extraterritoriales. Revisión de la Literatura existente. ....</b>	<b>11</b>
<b>1.2.1. Denominaciones, definiciones y caracterización de los “enclaves extraterritoriales” .....</b>	<b>16</b>
<b>1.2.1.1. Diferentes denominaciones, ¿para el mismo concepto? .....</b>	<b>16</b>
<b>1.2.1.2. Evolución conceptual de las definiciones académicas, de las ONGs y de los organismos nacionales e internacionales. ....</b>	<b>23</b>
<b>1.2.1.3. Caracterización de los enclaves extraterritoriales.....</b>	<b>44</b>
<b>1.2.1.4. Los paraísos fiscales desde la óptica de la normativa española.....</b>	<b>52</b>
<b>1.2.2. Tipología de los Enclaves Extraterritoriales y Jurisdicciones Confidenciales. ..</b>	<b>58</b>
<b>1.3. Los orígenes de los paraísos fiscales y sus primeros pasos.....</b>	<b>66</b>
<b>1.3.1. Evolución de los paraísos fiscales en la primera mitad del Siglo XX. ....</b>	<b>71</b>
<b>1.3.2. Auge y expansión de los paraísos fiscales.....</b>	<b>77</b>
<b>1.3.3. Dónde se ubican y quiénes son los enclaves extraterritoriales. ....</b>	<b>85</b>
<b>1.3.4. Los servicios que ofrecen los paraísos fiscales: Cómo y para qué se utilizan.....</b>	<b>97</b>
<b>1.4. Cómo afectan los paraísos fiscales a la economía global .....</b>	<b>103</b>
<b>1.4.1. Elusión, Evasión y Fraude Fiscal, Ingeniería Fiscal y Planificación Fiscal Internacional.....</b>	<b>107</b>
<b>1.4.2. El Blanqueo de Capitales.....</b>	<b>115</b>
<b>1.4.2.1. Antecedentes históricos y definición del “blanqueo de capitales”. ....</b>	<b>120</b>
<b>1.4.2.2. Del delito precedente al blanqueo de capitales. ....</b>	<b>125</b>
<b>1.4.2.3. Antecedentes legislativos en España. ....</b>	<b>126</b>
<b>1.5. Una aproximación a la cuantificación de los fondos ocultos en paraísos fiscales y a sus perniciosos efectos.....</b>	<b>129</b>

1.5.1. Los fondos ocultos en los paraísos fiscales. ....	130
1.5.2. Los costes y efectos económicos de los paraísos fiscales. ....	136
1.5.3. Las últimas estimaciones y datos estadísticos. ....	139
1.6. Conclusiones .....	146
 <b>CAPITULO II. ANÁLISIS CRONOLÓGICO DE LAS POLITICAS E INSTRUMENTOS UTILIZADOS CONTRA LOS PARAISOS FISCALES ANTES DE LA GRAN CRISIS FINANCIERA DE 2008</b>	
2.1. Introducción.....	153
2.2. La primera etapa de la lucha contra la evasión fiscal internacional: 1920-1960. ...	155
2.3. Organismos Internacionales y el polígono de la lucha contra los paraísos fiscales: la OCDE, el FMI, el GAFI-FATF y la Unión Europea.....	159
2.4. La OCDE y la Competencia Fiscal: 1960-2008. ....	162
2.4.1. La herencia recibida de la OEEC. ....	163
2.4.2. El Informe de 1998: “La competencia fiscal nociva. Un problema global emergente” .....	173
2.4.2.1. Factores para identificar las “prácticas fiscales perjudiciales”. ....	178
2.4.3. El Informe de Progreso de 2000.....	179
2.4.3.1. Identificación de los regímenes preferenciales potencialmente perniciosos de los Estados miembros. ....	181
2.4.3.2. Identificación de los Estados o territorios que responden a los criterios definidos en el Informe de 1998 para ser considerados paraísos fiscales. ....	183
2.4.4. Nueva Posición de Estados Unidos tras el cambio político de Administración (2001). ....	186
2.4.5. El Informe de Progreso de 2001.....	191
2.4.6. Avances en el dialogo con los paraísos fiscales para la asunción de compromisos .....	195
2.4.6.1. La publicación de la lista de “paraísos fiscales no cooperativos” (2002). ....	197
2.4.7. El Informe de Progreso de 2004.....	199
2.4.7.1. Avances en la identificación y eliminación de los regímenes preferenciales potencialmente perniciosos. ....	200
2.4.7.2. Avances en el dialogo con los paraísos fiscales para la asunción de compromisos.....	201
2.4.8. El Informe de Progreso de 2006 y los últimos movimientos en la Lista de los Paraísos Fiscales no cooperativos. ....	203



2.4.9. Los orígenes y evolución en la implementación de los “Acuerdos de Intercambio de Información con Fines Tributarios” – “Tax Information Exchange Agreements” (TIEAs). .....	206
2.5. El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Foro de Estabilidad Financiera (FSF): 1945-2005. ....	214
2.5.1. La primera lista de “Centros Financieros Offshore” del Fondo Monetario Internacional (1999). ....	218
2.5.2. La creación del Foro de Estabilidad Financiera (Financial Stability Forum – FSF) (1999). ....	221
2.5.2.1. El Informe del Grupo de Trabajo sobre los CFO (2000). ....	223
2.5.3. Los Informes del FMI de junio de 2000. ....	230
2.5.4. Los “Informes de Progreso” (2002-2005) y la finalización del proyecto. ....	235
2.6. El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI-FATF). ....	239
2.6.1. Las Recomendaciones del GAFI. ....	241
2.6.2. Lanzamiento de la iniciativa de Países y Territorios No Cooperativos (NCCT) e inicio del proceso de revisión. ....	242
2.6.3. Informes de revisión de los Países y Territorios No Cooperativos (NCCT). ....	245
2.7. Epílogo sobre las “blacklists” de la OCDE, FSF y GAFI. ....	255
2.8. Conclusiones. ....	257

### **CAPITULO III. ESTUDIO CRONOLÓGICO DE LAS POLITICAS E INSTRUMENTOS UTILIZADOS CONTRA LOS PARAISOS FISCALES DESPUES DE LA CRISIS DE 2008**

3.1. Introducción. ....	263
3.2. Análisis breve de la crisis financiera de 2008. ....	265
3.3. La OCDE y el G20: ¿Demagogia o hipocresía a partir de la cumbre de abril de 2009? .....	268
3.3.1. Cumbre del G-20 en Londres - Abril de 2009. Nueva Lista de “Jurisdicciones que no cumplen con los estándares internacionales en materia fiscal”. ....	272
3.3.1.1. Establecimiento del número mínimo de Acuerdos de Intercambio de Información Tributaria (TIEA’s), su evolución y críticas generadas. ....	282
3.3.2. Transformación del “Foro Global sobre Tributación”, en el “Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales”. ....	290
3.3.3. Proceso de revisión de las jurisdicciones por el Foro Global (Modelo del “Peer Review Group”). ....	292
3.3.3.1. Segunda reunión del Foro Global en Singapur (septiembre 2010). ....	296
3.3.3.2. Tercera reunión del Foro Global en Bermudas (junio 2011). ....	297

3.3.3.3. Cuarta reunión del Foro Global en París (octubre 2011). .....	298
3.3.3.4. Sigüientes reuniones del Foro Global. ....	302
3.4. La Unión Europea: ¿A remolque o en competencia con el G20-OCDE? .....	324
3.4.1. La “Blacklist” de Paraísos Fiscales de la UE.....	328
3.4.1.1. Preparativos y primeros pasos. ....	328
3.4.1.2. Publicación de la “blacklist” y primeras reacciones. ....	336
3.4.1.3. La “blacklist”: Una vida efímera. ....	340
3.4.1.3.1. La primera revisión de 2018.....	340
3.4.1.3.2. La segunda revisión de 2018.....	343
3.4.1.3.3. La tercera revisión de 2018.....	344
3.4.1.3.4. La cuarta revisión de 2018.....	346
3.4.1.3.5. La quinta y sexta revisión de 2018.....	347
3.4.1.4. Presiones políticas y económicas sobre la “blacklist”. ....	348
3.4.1.5. Las “penúltimas” modificaciones de la “Blacklist”. ....	353
3.4.2. Resolución del Parlamento Europeo sobre delitos financieros, evasión y elusión fiscal.....	359
3.5. El “Cumplimiento simulado”: Su aplicación por los Paraísos Fiscales .....	363
3.5.1. Persistencia de la “Paradoja Temporal del Día de la Marmota”. ....	369
3.6. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea: Supervisión de Grupos Bancarios Internacionales y sus establecimientos transfronterizos. ....	372
3.6.1. Análisis de las medidas aplicadas en España: Recomendaciones del Banco de España a las entidades financieras .....	374
3.6.2. Aplicación de la política del Banco de España: Casos del SANTANDER y BBVA.....	382
3.6.2.1. Grupo SANTANDER. ....	386
3.6.2.2. Grupo BBVA.....	401
3.6.2.3. Diferencias en el “Informe Bancario Anual” de los Grupos SANTANDER y BBVA. ....	413
3.7. Conclusiones. ....	414
 <b>CAPITULO IV. EVIDENCIAS SOBRE LA VINCULACIÓN DE LOS PARAISOS FISCALES EN LOS CASOS DE EVASION FISCAL; AGENDA GLOBAL Y RETOS DE FUTURO PARA COMBATIR SUS EFECTOS PERNICIOSOS.</b>	
4.1. Introducción.....	421
4.2. Principales Movimientos Sociales contra los paraísos fiscales.....	424

4.2.1. Tax Justice Network (TJN). .....	427
4.2.1.1. Implantación y primera edición del Índice de Secreto Financiero (FSI). 430	
4.2.1.2. Ediciones recientes del Índice de Secreto Financiero (2011-2020). .....	437
4.2.1.3. Los informes más relevantes de TJN. ....	441
4.2.1.4. Actualización de los informes “The Price of Offshore Revisited” y “Tax Us If You Can - 2nd Edition” (2012). .....	443
4.2.2. Oxfam International. ....	446
4.2.2.1. Principales campañas y actividades en relación con las cumbres del G8, G20 y la elaboración por la UE de su “blacklist” de paraísos fiscales. ....	448
4.2.2.2. Informe “Bancos en el Exilio: Cómo los principales bancos europeos se benefician de los paraísos fiscales” .....	453
4.2.2.3. Nuevo escándalo fiscal: “Paradise Papers” y publicación por la Unión Europea de su “Lista Negra” de paraísos fiscales. ....	457
4.2.3. Transparency International .....	461
4.2.4. Otros movimientos relevantes en la lucha contra los paraísos fiscales. ....	465
4.3. Las primeras alarmas sociales generadas por fraudes y estafas vinculadas a paraísos fiscales. ....	468
4.3.1. El Bank of Credit and Commerce International (BCCI). ....	469
4.3.2. El European Union Bank (Antigua y Barbuda). ....	472
4.4. Evidencias de la vinculación de los paraísos fiscales en las filtraciones de los casos más relevantes de presuntos evasores. ....	474
4.4.1. El caso “UBS” - “Bradley Birkenfeld” (2007). ....	476
4.4.2. El caso “HSBC” – “Hervé Falciani” (2008). ....	486
4.4.3. El caso “Offshore Leaks” (2013). ....	493
4.4.4. El caso “LuxLeaks” (2014). ....	495
4.4.5. El caso SwissLeaks - “Hervé Falciani 2ª Parte” (2015). ....	505
4.5. Los Papeles de Panamá (2016). ....	508
4.5.1. Del bufete de abogados MOSSACK FONSECA. ....	516
4.5.2. Los Papeles de Panamá (versión 2). ....	519
4.5.3. Panamá: Un paraíso fiscal permanentemente en el “ojo del huracán”. ....	521
4.6. Las filtraciones que siguieron a los Papeles de Panamá. ....	529
4.6.1. “Bahamas Leaks” (2016). ....	529
4.6.2. Los “Paradise Papers” (2017). ....	533
4.6.3. Las penúltimas filtraciones sobre los paraísos fiscales. ....	538
4.6.3.1. “Mauritius Leaks” (2019). ....	538

4.6.3.2. “Luanda Leaks” (2020). .....	539
4.7. Efectividad de las medidas adoptadas en la lucha contra los paraísos fiscales (1998-2019) y el gran fracaso de las “blacklists”. .....	540
4.8. Propuestas y recomendaciones a considerar para combatir los efectos perniciosos de los paraísos fiscales.....	546
4.8.1. Intercambio automático global de información financiera.....	550
4.8.2. Registros públicos mundiales de beneficiarios reales de activos físicos y financieros.....	550
4.8.3. Informe público “País por País” (Public Country-by-Country Reporting). ....	552
4.8.4. Impuesto único de sociedades con formula de distribución y un mínimo. Reforma del Impuesto sobre Sociedades. ....	554
4.8.5. Elaborar y mantener una Blacklist global y única de jurisdicciones del secreto y su correspondiente catálogo de sanciones.....	556
4.9. Conclusiones. ....	558
<b>EPILOGO</b> .....	563
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	567
<b>ANEXOS</b> .....	621

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla I - 1 - Principales denominaciones utilizadas para nombrar a los “paraísos fiscales” .....	19
Tabla I - 2 - Definición de paraíso fiscal según los académicos consultados.....	28
Tabla I - 3 - Definición de paraíso fiscal/centro financiero offshore según las ONG y organizaciones similares consultadas .....	35
Tabla I - 4 - Definición de paraíso fiscal/centro financiero offshore según las Instituciones Nacionales e Internacionales consultadas .....	38
Tabla I - 5 - Territorios incluidos en las listas de países y territorios no cooperativos a efectos fiscales de la UE que no figuran en las listas del FMI (1999) y de la OCDE (2000). .....	43
Tabla I - 6 - Evolución de la Lista de Paraísos Fiscales (España) del RD 1080/1991, de 5 de julio.....	56
Tabla I - 7 - Tipología de los Paraísos Fiscales .....	63
Tabla I - 8 - Tipología de los Centros Financieros Offshore .....	65
Tabla I - 9 - Territorios Británicos de Ultramar (British Overseas Territories) .....	86
Tabla I - 10 - Principales Listas Globales de Paraísos Fiscales/CFO.....	92
Tabla I - 11 - Activos de corporaciones extranjeras controladas por los EE. UU en Paraísos Fiscales y otras áreas. (1968 y 1976).....	131
Tabla I - 12 - Estimaciones de la Riqueza Oculta en Paraísos Fiscales y su Coste Fiscal .....	143
Tabla II - 1 - Iniciativas de política internacional relacionadas con los paraísos fiscales .....	159
Tabla II - 2 - Regímenes Preferenciales identificados como potencialmente perniciosos por la OCDE (2000).....	181
Tabla II - 3 - Descripción de los Regímenes Fiscales Preferenciales Perjudiciales en las cuatro jurisdicciones con mayor número (OCDE-2000) .....	182
Tabla II - 4 - Blacklist de Paraísos Fiscales de la OCDE (2000) .....	185
Tabla II - 5 - Evolución de la Lista de “Paraísos Fiscales” de la OCDE (2000) .....	205
Tabla II - 6 - Los países cubiertos por la evaluación objetiva en 2005 (Participatins Partners).....	210
Tabla II - 7 - Los países cubiertos por la evaluación objetiva en 2005 (Invitees).....	210
Tabla II - 8 - Principios clave de transparencia e intercambio de información con fines fiscales (OECD 2006).....	211
Tabla II - 9 - Países y territorios con Centros Financieros Offshore según el FMI (1999) .....	219

<b>Tabla II - 10 - Comparación de los CFO del FMI (1999) con los Paraísos Fiscales de la OCDE (2000).....</b>	<b>220</b>
<b>Tabla II - 11 - Territorios destinatarios de la encuesta sobre centros offshore remitida por el FSF (2000) .....</b>	<b>224</b>
<b>Tabla II - 12 - Coincidencias de Centros Financieros entre la lista del FMI y la del FSF (encuestas enviadas) .....</b>	<b>225</b>
<b>Tabla II - 13 - Composición de los tres Grupos definidos por el FSF y su comparación con la lista inicial de los CFO del FMI (1999) y con la de los Paraísos Fiscales de la OCDE (2000) .....</b>	<b>228</b>
<b>Tabla II - 14 - Países, Territorios y Jurisdicciones con Centros Financieros Offshore del FMI (2000) y su comparación con la lista de Paraísos Fiscales de la OCDE (2000).....</b>	<b>231</b>
<b>Tabla II - 15 - Datos básicos sobre los territorios considerados OFC por el FSF (2000) – Grupo II .....</b>	<b>232</b>
<b>Tabla II - 16 - Datos básicos sobre OFC considerados por el FSF (2000) – Grupo III</b>	<b>234</b>
<b>Tabla II - 17 - Los 25 Criterios que definen a los Países y Territorios No Cooperativos según el GAFI (2000).....</b>	<b>243</b>
<b>Tabla II - 18 - Países y Territorios analizados por el GAFI e identificados como No Cooperativos (2000).....</b>	<b>246</b>
<b>Tabla II - 19 - Países y Territorios analizados por el GAFI e identificados como No Cooperativos (2001).....</b>	<b>249</b>
<b>Tabla II - 20 - Evolución de la “blacklist” del GAFI (2000-2006) .....</b>	<b>251</b>
<b>Tabla II - 21 - Lista de jurisdicciones con deficiencias estratégicas publicada por el GAFI (2008-2009).....</b>	<b>253</b>
<b>Tabla II - 22 - Países reincidentes en las nuevas listas “hard” y “ligh” del GAFI (2010-2018).....</b>	<b>254</b>
<b>Tabla II - 23 - Número de territorios que permanecían al final de cada año en las tres “blacklists” publicadas en 2000 por la OCDE, FMI y GAFI.....</b>	<b>257</b>
<b>Tabla III - 1 - Informe de la OCDE sobre el cumplimiento del “Estándar Tributario Internacional” (2 de abril de 2009).....</b>	<b>277</b>
<b>Tabla III - 2 - Evolución de la Lista de “Paraísos Fiscales” de la OCDE (2000) y su Comparación con la Lista de la OCDE del 2 de abril de 2009.....</b>	<b>280</b>
<b>Tabla III - 3 - Paraísos Fiscales que no habían firmado acuerdo alguno sobre intercambio de información hasta abril de 2009 .....</b>	<b>281</b>
<b>Tabla III - 4 - Paraísos Fiscales que tan solo habían firmado un acuerdo sobre intercambio de información hasta abril de 2009.....</b>	<b>282</b>
<b>Tabla III - 5 - TIEA’s firmados entre paraísos fiscales en 2009.....</b>	<b>285</b>

<b>Tabla III - 6 - Los 12 Acuerdos firmados por Liechtenstein (2008-2009) .....</b>	<b>288</b>
<b>Tabla III - 7 - Evolución de la Lista de Paraísos fiscales de la OCDE (2 de abril de 2009) para el periodo 2009-2013.....</b>	<b>289</b>
<b>Tabla III - 8 - Calendario de revisiones del proceso de “Peer Review” a llevar a cabo por el Foro Global .....</b>	<b>296</b>
<b>Tabla III - 9 - Lista de jurisdicciones cuyos informes de revisión se han aprobado y publicado hasta el 1 de junio de 2011 .....</b>	<b>298</b>
<b>Tabla III - 10 - Jurisdicciones cuyo pase a la Fase 2 del “Peer Review Group” se ha bloqueado o condicionado (2011).....</b>	<b>300</b>
<b>Tabla III - 11 - Jurisdicciones cuyo pase a la Fase 2 del “Peer Review Group” se ha bloqueado o condicionado (2012).....</b>	<b>303</b>
<b>Tabla III - 12 - Jurisdicciones evaluadas en la Fase 2 calificadas como “Partially Compliant” y “Non Compliant” (2013).....</b>	<b>305</b>
<b>Tabla III - 13 - Jurisdicciones cuyo pase a la Fase 2 del “Peer Review Group” se ha bloqueado o condicionado (2013).....</b>	<b>306</b>
<b>Tabla III - 14 - Calificaciones de la Fase 2 del “Peer Review Group” (2013-2014). .....</b>	<b>308</b>
<b>Tabla III - 15 - Jurisdicciones cuyo pase a la Fase 2 del “Peer Review Group” se ha bloqueado o condicionado (2014).....</b>	<b>308</b>
<b>Tabla III - 16 - Jurisdicciones cuyo pase a la Fase 2 del “Peer Review Group” se ha bloqueado (2015). .....</b>	<b>311</b>
<b>Tabla III - 17 - Calificaciones de la Fase 2 del “Peer Review Group” (2013-2015). .....</b>	<b>312</b>
<b>Tabla III - 18 - Calificaciones de la Fase 2 del “Peer Review Group” (2013-2016). .....</b>	<b>316</b>
<b>Tabla III - 19. Jurisdicciones evaluadas en la Fase 2 como “Partially Compliant” y “Non Compliant” (2016). .....</b>	<b>317</b>
<b>Tabla III - 20 - Jurisdicciones evaluadas en la Fase 2 como “Partially Compliant” y “Non Compliant” (2016) y en el “Fast-Track Review” (2017).....</b>	<b>320</b>
<b>Tabla III - 21 - Calificaciones de la 2ª Ronda del “Peer Review Group” (2017).....</b>	<b>321</b>
<b>Tabla III - 22 - Lista de la UE (2015) de territorios fiscales no cooperadores de terceros países.....</b>	<b>329</b>
<b>Tabla III - 23 - Lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales publicada el 5-Dic-2017.....</b>	<b>336</b>
<b>Tabla III - 24 - Lista “gris” de países que no cumplen con las normas de la UE publicada el 5-Dic-2017.....</b>	<b>337</b>
<b>Tabla III - 25 - Evolución de la lista de la UE de Países y Territorios no cooperadores (Dic/2017-Jun/2019) .....</b>	<b>358</b>
<b>Tabla III - 26 - Principios a los que debe sujetarse el mantenimiento de establecimientos off-shore por los grupos de entidades de crédito españoles.....</b>	<b>380</b>

<b>Tabla III - 27 - Listas de Paraísos Fiscales vigentes en 2004 (ESPAÑA y OCDE).....</b>	<b>385</b>
<b>Tabla III - 28 - Evolución del número de establecimientos domiciliados en centros financieros offshore del Grupo Santander (2005-2008).....</b>	<b>389</b>
<b>Tabla III - 29 - Paraísos Fiscales del RD.1080/1991 que han firmado o rubricado con España un AII o CDI en el periodo 2008-2015 .....</b>	<b>391</b>
<b>Tabla III - 30 - Evolución del número de establecimientos domiciliados en centros financieros offshore del Grupo Santander (2009-2016).....</b>	<b>395</b>
<b>Tabla III - 31 - Evolución de los resultados económicos de las sociedades del Grupo Santander establecidas en centros off-shore (2004-2019).....</b>	<b>399</b>
<b>Tabla III - 32 - Desglose por jurisdicciones de los establecimientos del Grupo BBVA domiciliados en centros offshore para el periodo 2003-2005.....</b>	<b>404</b>
<b>Tabla III - 33 - Desglose por jurisdicciones de los establecimientos del Grupo BBVA domiciliados en centros offshore e incluidos en su Informe Anual 2005 .....</b>	<b>407</b>
<b>Tabla III - 34 - Evolución por jurisdicciones de los establecimientos del Grupo BBVA domiciliados en centros offshore (2004-2008).....</b>	<b>408</b>
<b>Tabla III - 35 - Evolución del número de Establecimientos off-shore eliminados por el Grupo BBVA (2008-2014) .....</b>	<b>410</b>
<b>Tabla III - 36 - Evolución por jurisdicciones de los establecimientos del Grupo BBVA domiciliados en centros offshore (2008-2018).....</b>	<b>412</b>
<b>Tabla III - 37 - Evolución del beneficio antes de impuestos (BAI) del Grupo BBVA en las jurisdicciones offshore en las que está presente (2014-2019) .....</b>	<b>413</b>
<b>Tabla IV- 1 - Clasificación de jurisdicciones según el primer “Índice de Secreto Financiero” publicado por Tax Justice Network (2009).....</b>	<b>432</b>
<b>Tabla IV- 2 - “Índice de Percepción de la Corrupción” elaborado por Transparency International (2009) con sus primeras veinticuatro posiciones.....</b>	<b>434</b>
<b>Tabla IV- 3 - Las 20 principales jurisdicciones de secreto en el FSI de 2011 y sus posiciones en el FSI de 2009. ....</b>	<b>438</b>
<b>Tabla IV- 4 - Las 30 principales jurisdicciones de secreto en el FSI de 2020 y sus posiciones en las ediciones anteriores. ....</b>	<b>439</b>
<b>Tabla IV- 5 - Clasificación de Oxfam de los 15 Paraísos Fiscales Corporativos más agresivos .....</b>	<b>453</b>
<b>Tabla IV- 6 - Los 10 principales Paraísos Fiscales en cuanto a beneficios declarados por los 20 principales bancos de la UE (2015). ....</b>	<b>456</b>
<b>Tabla IV- 7 - Índice de Percepción de la Corrupción 2019: puntuación de series cronológicas desde 2015 .....</b>	<b>463</b>



**Tabla IV- 8 - Procesos de investigación judicial iniciados sobre las actuaciones de UBS en otras jurisdicciones tras el caso de Estados Unidos. .... 485**

**Tabla IV- 9 - Multinacionales más relevantes involucradas en los “LuxLeaks” ..... 497**

**Tabla IV- 10 - Investigaciones iniciadas por la Comisión Europea sobre “tax rulings” hasta diciembre de 2018..... 504**

**Tabla IV- 11 - Identificación de las jurisdicciones en las que operan las 10 entidades que hicieron mayor uso de las sociedades creadas por el bufete Mossack Fonseca. .... 513**

## ÍNDICE DE GRAFICOS

Gráfico I - 1	Coincidencias de jurisdicciones en las listas de paraísos fiscales/ centros financieros offshore/territorios no cooperadores de la OCDE (2000), FMI (1999) y Unión Europea (2017).....	42
Gráfico I - 2	Resultados consulta en Google: “abrir una cuenta offshore” .....	101
Gráfico I - 3	Evasión Impositiva en términos generales .....	108
Gráfico I - 4	Distribución entre categorías de los flujos ilícitos de capital.....	109
Gráfico I - 5	Relación entre los conceptos de Flujo Ilícito de Capital, Evasión Fiscal, Elusión Fiscal y Planificación Fiscal .....	113
Gráfico I - 6	Documentación falsa de identidad .....	119
Gráfico I - 7	Depósitos privados de no residentes en jurisdicciones del secreto (cifras en millones de US\$).....	134
Gráfico I - 8	Evolución en % de los beneficios obtenidos por las multinacionales estadounidenses en paraísos fiscales (1982-2016) .....	140
Gráfico I - 9	IED Global: Real y Ficticia (2009-2017).....	142
Gráfico I - 10	IED Global Ficticia (2017).....	142
Gráfico I - 11	Riqueza offshore no declarada en España (1981-2013) (millones de euros) .....	145
Gráfico II - 1	CFO: Activos y pasivos transfronterizos de los bancos (1987-1997).....	218
Gráfico II - 2	Posibles movimientos entre las nuevas listas del GAFI (2009-2018) .....	254
Gráfico II - 3	Coincidencias de jurisdicciones en las “blacklists” publicadas en 2000 por la OCDE, FSF y GAFI .....	256
Gráfico III - 1	Paraísos Fiscales más secretos del mundo (mayo 2010).....	271
Gráfico III - 2	Número de TIEA’s firmados anualmente en el periodo 2000-2011.....	284
Gráfico III - 3	Tipos legales del impuesto de sociedades (1995-2014) .....	326
Gráfico III - 4	Descripción general del proceso de evaluación y selección llevado a cabo por la UE .....	338
Gráfico III - 5	Distribución geográfica de la “Lista Negra” y la “Lista Gris” de Paraísos Fiscales de la UE publicadas el 5 de diciembre de 2017 .....	338
Gráfico III - 6	Revisión lista de UE de Países y Territorios no cooperadores (23-01-2018) .....	340
Gráfico III - 7	Revisión lista de UE de Países y Territorios no cooperadores (13-03-2018) .....	343
Gráfico III - 8	Revisión lista de UE de Países y Territorios no cooperadores (25-05-2018) .....	345

<b>Gráfico III - 9 Revisión lista de UE de Países y Territorios no cooperadores (02-10-2018)</b> .....	<b>347</b>
<b>Gráfico III - 10 Revisiones lista de UE de Países y Territorios no cooperadores (06-11-2018 y 04-12-2018)</b> .....	<b>348</b>
<b>Gráfico III - 11 Revisión lista de UE de Países y Territorios no cooperadores (12-03-2019)</b> .....	<b>356</b>
<b>Gráfico III - 12 Revisión lista de UE de Países y Territorios no cooperadores (17-05-2019)</b> .....	<b>357</b>
<b>Gráfico III - 13 Evolución del número de integrantes en las “blacklists” de la OCDE, FMI y GAFI (2000-2013)</b> .....	<b>370</b>
<b>Gráfico III - 14 Evolución del número de jurisdicciones incluidas en las “blacklists” de la OCDE y la UE (2000-2020)</b> .....	<b>371</b>
<b>Gráfico III - 15 Clasificaciones del FMI, de la OCDE y del GAFI, de los CFO, Paraísos Fiscales y PTNC (2005)</b> .....	<b>403</b>
<b>Gráfico IV – 1 Esquema de elusión fiscal a través de una “tax ruling” en Luxemburgo</b> .....	<b>499</b>
<b>Gráfico IV - 2 Distribución por tipos de documento de los ficheros (11,5 millones) recibidos por Bastian Obermayer (Süddeutsche Zeitung)</b> .....	<b>508</b>
<b>Gráfico IV - 3 Tamaño comparativo de las filtraciones más relevantes vinculadas con paraísos fiscales (2010-2016)</b> .....	<b>509</b>
<b>Gráfico IV - 4 Sociedades offshore constituidas desde 1977 a través de Mossack Fonseca y los 10 paraísos fiscales más populares en los Papeles de Panamá</b> .....	<b>511</b>
<b>Gráfico IV - 5 Los 10 bancos que solicitaron la mayor cantidad de compañías offshore para clientes y Países con los intermediarios más activos en los Papeles de Panamá</b> .....	<b>512</b>
<b>Gráfico IV - 6 Contenido de la oferta de creación de sociedad panameña a través de Internet (2011).</b> .....	<b>514</b>
<b>Gráfico IV - 7 Inversiones en Twitter y Facebook de Yuri Milner y sus vinculaciones con Jared Kushner</b> .....	<b>535</b>

## ACRÓNIMOS

<b>AIG:</b>	Acuerdo Intergubernamental
<b>AII:</b>	Acuerdos de Intercambio de Información
<b>ATA:</b>	Advance Tax Agreement
<b>ATTAC:</b>	Association pour la Taxation des Transactions financière et l'Aide aux Citoyens (Association for the Taxation of financial Transactions and Aid to Citizens)
<b>BAI:</b>	Beneficio antes de impuestos
<b>BBC:</b>	British Broadcasting Corporation
<b>BCBS:</b>	Basle Committee on Banking Supervision
<b>BCCI:</b>	Bank of Credit and Commerce International
<b>BEPS:</b>	Base Erosion and Profit Shifting
<b>BIS:</b>	Bank for International Settlements - Banco Internacional de Pagos
<b>BMZ:</b>	German Federal Ministry for Economic Cooperation
<b>BOLSA:</b>	Bank of London and South América
<b>CAA:</b>	Acuerdo entre Autoridades Competentes - Competent Authority Agreements
<b>CAF:</b>	Comité de Asuntos Fiscales
<b>CAM:</b>	Convención sobre Asistencia Mutua Administrativa en Materia Fiscal
<b>CBCR:</b>	Country-by-Country Report - Informe País por País
<b>CBERA:</b>	Caribbean Basin Economic Recovery Act
<b>CDI:</b>	Convenio de Doble Imposición
<b>CE:</b>	Comisión Europea
<b>CEIM:</b>	Confederación Empresarial de Madrid
<b>CEF:</b>	Consejo de Estabilidad Financiera
<b>CFC:</b>	Controlled Foreign Company
<b>CFO:</b>	Centro Financiero Offshore (OFC)
<b>CFP:</b>	Center for Freedom and Prosperity
<b>CIA:</b>	Central Intelligence Agency
<b>CIAT:</b>	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
<b>CIT:</b>	Corporate Income Tax (Impuesto sobre Sociedades)
<b>CPAT:</b>	Centro de Política y Administración Tributaria

<b>CPI:</b>	Center for Public Integrity
<b>CRS:</b>	Common Reporting Standar - Estándar Común de Información
<b>CTN:</b>	Corporaciones Transnacionales
<b>DPRN:</b>	Development Policy Review Network
<b>DTAA:</b>	Double Taxation Avoidance Agreements
<b>DTC:</b>	Double Tax Convention
<b>EC:</b>	Entidades de Crédito
<b>ECOFIN:</b>	Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (Unión Europea)
<b>EEA:</b>	European Economic Area (EU countries plus Norway, Iceland and Liechtenstein)
<b>EE.UU.:</b>	Estados Unidos de América
<b>EP:</b>	Establecimiento Permanente
<b>FATCA:</b>	Foreign Account Tax Compliance Act
<b>FATF:</b>	Financial Action Task Force (GAFI)
<b>FCEA:</b>	Foreign Credit and Exchange Act
<b>FDI:</b>	Foreign Direct Investment
<b>FDIRP:</b>	Foreign Direct Investment Restraint Program
<b>FED:</b>	Federal Reserve System
<b>FEF:</b>	Foro de Estabilidad Financiera
<b>FINCEN:</b>	Financial Crimes Enforcement Network
<b>FINMA:</b>	Financial Market Supervisory Authority (of the Swiss)
<b>FMI:</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FPI:</b>	Foreign Portfolio Investment
<b>FSA:</b>	Financial Services Authority (of the UK)
<b>FSF:</b>	Financial Stability Forum
<b>FSI:</b>	Financial Secrecy Index - Índice del Secreto Financiero
<b>FTSE:</b>	Financial Times Stock Exchange
<b>G7:</b>	Grupo de los 7 (Alemania, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y USA)
<b>G8:</b>	Grupo de los 8 (Alemania, Canada, Francia, Italia, Japón, Reino Unido, Rusia y USA)
<b>G20:</b>	Grupo de los 20 (Integrado por 19 países y la Unión Europea: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados

Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Rusia, Reino Unido, Sudáfrica y Turquía. Además, se suele invitar a otros países y a España, que es un invitado permanente.

<b>GAFI:</b>	Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF)
<b>GAO:</b>	Government Accountability Office (of the US)
<b>GATT:</b>	General Agreement on Tariffs and Trade - Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles
<b>GDP:</b>	Gross Domestic Product (Producto Interior Bruto – PIB)
<b>GESTHA:</b>	“Sindicato más representativo” del Cuerpo Técnico de Hacienda de la AEAT y de los Cuerpos Técnicos del Ministerio de Hacienda.
<b>GFI:</b>	Global Financial Integrity
<b>HIRE:</b>	Hiring Incentives to Restore Employment Act
<b>HSBC:</b>	The Hong Kong and Shanghai Banking Corporation
<b>HTC:</b>	Harmful Tax Competition
<b>IBC:</b>	International Business Company
<b>IBF:</b>	International Banking Facilities (U.S.)
<b>IBFD:</b>	International Bureau for Fiscal Documentation
<b>ICIJ:</b>	International Consortium of Investigative Journalist
<b>ICRICT:</b>	Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation
<b>IED:</b>	Inversión Extranjera Directa
<b>IFC:</b>	International Financial Centers
<b>IGA:</b>	Intergovernmental Agreement
<b>IMF:</b>	International Monetary Fund (Fondo Monetario Internacional – FMI)
<b>IOSCO:</b>	International Organization of Securities Commissions
<b>IPC:</b>	Índice de Percepción de la Corrupción
<b>IRC:</b>	Internal Revenue Code
<b>IRS:</b>	Internal Revenue Service – Agencia Tributaria de los Estados Unidos
<b>ITC:</b>	International Tax Compact
<b>ITIO:</b>	International Trade and Investment Organization
<b>JOM:</b>	Japanese Offshore Market
<b>KYC:</b>	Know Your Customer
<b>LACD:</b>	Luxembourg's Administration des Contributions Directes

<b>LGT:</b>	Ley General Tributaria
<b>MCDI:</b>	Modelo de Convenio de Doble Imposición
<b>NCCT:</b>	Non-Cooperative Countries and Territories (PTNC – Países y Territorios No Cooperativos)
<b>NGO</b>	Non-governmental organization (Organización No Gubernamental – ONG)
<b>NPO:</b>	Non-profit organisation
<b>OCDE:</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD)
<b>OFC:</b>	Offshore Financial Centre (CFO)
<b>OECD:</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE)
<b>OECE:</b>	Organización Europea para la Cooperación Económica
<b>OGBS:</b>	Offshore Group of Banking Supervisors
<b>OMC:</b>	Organización Mundial del Comercio (WTO)
<b>ONG:</b>	Organización No Gubernamental (Non-governmental organization – NGO)
<b>ONU:</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OTC:</b>	Over the Counter
<b>OVCI:</b>	Offshore Voluntary Compliance Initiative
<b>OXFAM:</b>	Oxford Committee for Famine Relief
<b>PBC-FAT:</b>	Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación de Actividades Terroristas
<b>PE:</b>	Parlamento Europeo
<b>PEP:</b>	Politically Exposed Person - Persona Políticamente Expuesta
<b>PIB:</b>	Producto Interior Bruto
<b>PPLAAF:</b>	Plateforme de Protection des Lanceurs d’Alerte en Afrique
<b>PSI:</b>	Permanent Subcommittee on Investigation (of the U.E. Senate)
<b>PTNC:</b>	Países y Territorios No Cooperativos (NCCT - Non-Cooperative Countries and Territories)
<b>PwC:</b>	PricewaterhouseCooper
<b>QI:</b>	Qualified Intermediary
<b>RAE:</b>	Real Academia Española
<b>RFC:</b>	Regional Financial Centers
<b>SAR:</b>	Suspicious Activity Report

**SEC:** Securities and Exchange Commission

**SEPBLAC:** Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias

**SPV:** Special Purpose Vehicle - Vehículos de Propósito Especial

**SWIFT:** Society for Worldwide Inter-bank Financial Telecommunication

**TI:** Transparency International - Transparencia Internacional

**TIEA:** Tax Information Exchange Agreement

**TJN:** Tax Justice Network

**UBS:** Union Bank of Switzerland

**UE:** Unión Europea

**UHNWI:** Ultra-High-Net-Worth Individual

**UN:** United Nations

**UNCTAD:** United Nations Conference on Trade and Development - Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

**UNODCCP:** United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention

**WTO:** World Trade Organization - Organización Mundial del Comercio (OMC)



*“Luego Yahveh ‘Elohim plantó un vergel en Edén, al oriente, y allí colocó al hombre que había formado. Yahveh ‘Elohim hizo germinar del suelo toda suerte de árboles gratos a la vista y buenos para comer y, además, en el interior del vergel, el árbol de la vida y el árbol de la ciencia del bien y del mal”.*

*(Génesis 2:8-9)*

*“Así, pues, tomó Yahveh ‘Elohim al hombre y le instaló en el vergel de Edén, para que lo cultivara y guardara”.*

*(Génesis 2:15)*

## INTRODUCCION

Entre los atributos esenciales de la soberanía de un estado se encuentra su capacidad para decidir la estructura y características de su sistema fiscal, así como la de implementar su administración con sistemas eficientes en el cobro de los impuestos y tasas que libremente haya establecido. Pero esta capacidad está limitada, como no podía ser de otra manera, a su estricto ámbito territorial.

Y ha sido esta limitación la que ha sido aprovechada por algunos territorios que, durante las últimas décadas, han aprendido que el capital tiende a trasladarse y acumularse allá donde los impuestos son menores y, como resultado de ello, los conocidos como “*paraísos fiscales*” entre un sinnúmero de otras denominaciones, han venido compitiendo, cada vez más, por llamar la atención de los inversores internacionales por medio de concesiones fiscales y regulatorias. Para luchar contra los efectos de estas concesiones, determinados organismos internacionales vienen intentando, desde los últimos años del pasado siglo XX, imponer regulaciones fiscales comunes en poco más de tres docenas de pequeños territorios, con escaso éxito.

A todo lo anterior, se une el hecho de que, también desde finales del siglo XX, y con mayor frecuencia y relevancia desde el inicio de la crisis financiera de 2008, vienen apareciendo noticias en los medios de comunicación vinculadas al término de “*paraíso fiscal*” que, casi siempre, suelen estar relacionadas con la evasión y el fraude fiscal, cuando no con escándalos financieros y delitos de corrupción y blanqueo de capitales, que han generado un clima de alarma social que no parece que este siendo combatido con éxito por los gobiernos de las economías más desarrolladas, ni por las organizaciones internacionales utilizadas para ello.

Aun cuando no se trata de un fenómeno nuevo, la aparición y publicación de listas con presuntos defraudadores fiscales a través de determinadas jurisdicciones, han provocado un inmediato rechazo en la sociedad de este tipo de actuaciones.

Nunca como ahora, los “*paraísos fiscales*” habían provocado tanta indignación en una sociedad castigada por la crisis económica y financiera más larga de los dos últimos siglos, que parece descubrir ahora el propósito de estos lugares que no es otro que el de “*ofrecer vías de escape a las obligaciones que derivan de vivir en una sociedad obteniendo beneficios de ella: impuestos, regulación financiera responsable, legislación penal, derecho hereditario, etc. He ahí el meollo de sus negocios. A eso se dedican*” (Shaxson, 2014, p.33).

Y ello, a pesar de quienes mantienen la bondad de los paraísos fiscales por su contribución a facilitar los flujos de inversiones en todo el mundo, obligando a la reducción de impuestos (de los que solamente unos pocos salen beneficiados) y/o ayudando a personas y empresas a no pagar impuestos dos veces por las mismas rentas, sin considerar la “*extrema vastedad de los daños que nos ha infligido el sistema extraterritorial, supuestamente en nombre de estos objetivos, que supera por amplísima magnitud -o por varias magnitudes- cualquier beneficio que se invoque*” (Shaxson, 2014, p.15).

De este modo, los “*paraísos fiscales*” no solo pretenden resultar atractivos fiscalmente, limitándose a ofrecer numerosas herramientas para evadir impuestos, sino que también ofrecen una confidencialidad que les permite guardar información fundamental en secreto, la opción de substraerse de regulaciones financieras y zafarse de la legislación de otras jurisdicciones, que precisamente son los países de origen de quien obtienen todos esos “beneficios”, sin importarles las consecuencias lamentables que provocan en tales países, víctimas de una competencia fiscal perniciosa originada por dicha deslocalización.

Es por todo ello, que parece relevante abordar el fenómeno de los paraísos fiscales, sus orígenes, evolución y situación actual, tanto desde la perspectiva histórica, como de las medidas y actuaciones llevadas a cabo por los gobiernos y organismos nacionales e internacionales que han abordado esta materia, en su lucha contra los efectos devastadores de las prácticas llevadas a cabo en estos enclaves, con el objetivo de dar respuesta a la pregunta primordial sobre si estamos realmente avanzando hacia su desaparición.

Entre los instrumentos que se han venido utilizando en esta lucha se encuentran las denominadas “listas negras” (“blacklists”) con las que se ha intentado “demonizar”

públicamente a los países que se han ido incluyendo en ellas, y con el objetivo de persuadirles para que eliminasen determinadas prácticas y políticas que han venido contribuyendo a la evasión fiscal y al blanqueo de capitales. Como se tendrá ocasión de comprobar, entre 1998 y 2018, hemos asistido a la publicación reiterada de “blacklists” (OCDE, FMI, GAFI, Unión Europea, etc.) sin que parezca que dicho objetivo se haya logrado.

A todo ello se añade la dificultad para conceptualizar la denominación o termino que se debería utilizar para designar a estos territorios o jurisdicciones que han sido identificados con numerosas acepciones, y sobre los que aún no se ha logrado consensuar una definición, ya que nos enfrentamos a un concepto que, no por conocido y sobradamente familiar, planteaba, y lo continúa haciendo, un sinfín de dudas y desencuentros.

Y así abordaremos el asunto de los denominados *Paraísos Fiscales*, entre otros apelativos, enclaves que, como veremos más adelante, presentan múltiples acepciones, no siempre equivalentes, y que, con el transcurso del tiempo, han ido cambiando y modificando sus actividades para adaptarse a las nuevas exigencias que la globalización ha traído consigo, lo que constituye una de las razones por las que han existido, existen y seguirán existiendo múltiples listas inclusivas de estos territorios.

Es quizás, por tanto, que hoy en día la denominación de *Paraíso Fiscal* no sea la más adecuada y precisa para definir y englobar estos entornos, pero que, por otro lado, es el término que, junto con el de *Centros Financieros Offshore*, son los más frecuentemente utilizados tanto por los estudiosos del tema, como por los organismos internacionales que los han abordado, así como por los medios de comunicación. No obstante, y a lo largo de todo el trabajo, también utilizaremos indistintamente estos términos junto con los de *Enclaves Extraterritoriales*, *Refugios Fiscales*, o *Jurisdicciones del Secreto* que, presumiblemente, definan y engloben de una manera más precisa toda la variedad y gama de estos territorios y jurisdicciones.

## **I. Objetivo de la Investigación**

En base a todo lo anterior, se pretende abordar el estudio del fenómeno de los denominados “paraísos fiscales” desde un enfoque crítico y, en concreto, analizar las actuaciones y diligencias llevadas a cabo a partir de la década de 1980 por los estados y organizaciones intergubernamentales más relevantes, una vez que toman consciencia de los efectos que, en la economía global e individual de cada estado, están provocando los cada vez

más numerosos enclaves extraterritoriales, nacidos en su mayoría durante las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado.

Para ello, se llevará a cabo un análisis cronológico de las políticas e instrumentos utilizados por los estados y organizaciones internacionales con este propósito, para determinar si las medidas y actuaciones implementadas, o en fase de implantación, han dado los frutos deseados.

Nuestro análisis no se agotará en el proceso de identificación de las políticas e instrumentos internacionales, sino que trataremos también de explicar el comportamiento de estos enclaves como respuesta a la reiterada petición de asunción de compromisos que les es demandada, y como condición para ser excluidos de cada una de las “blacklists” en las que previamente habían sido incorporados.

En definitiva, y en relación con estos enclaves, se pueda constatar que se cumple lo que hemos venido en denominar “*Paradoja Temporal del Día de la Marmota*” en tanto que se han estado aplicando diferentes medidas contra este fenómeno y, a fecha de hoy, siguen conservando las características esenciales de su “atractivo” régimen regulatorio, a pesar de la alarma social activada a nivel global por sus implicaciones económicas, sociales e institucionales.

Como resumen de todo ello, el objetivo general de la investigación es verificar la hipótesis de la eficacia de esta estrategia para persuadir a tales jurisdicciones del cumplimiento de las normas financieras y fiscales internacionales y lograr erradicar a las que no cumplan, y confirmar si se ha logrado avanzar en el camino hacia su desaparición.

En cuanto a los objetivos específicos, se pretenden alcanzar los siguientes:

- Identificar las diferentes denominaciones y características que definen a un territorio como “paraíso fiscal”, indagando en los motivos por los que no existe una definición única para este tipo de jurisdicciones, así como para establecer una tipología de los mismos.
- Conocer cómo afectan estos enclaves a la economía global y hacia donde pueden derivar.
- Realizar una aproximación a las cuantías de los fondos ocultos en estas jurisdicciones y su impacto en la economía global.
- Revisar y analizar las primeras medidas adoptadas contra estos territorios, y sus resultados, hasta la crisis financiera de 2008 y, en una segunda fase, a partir de la cumbre del G20 de abril de 2009.

- Explicar la ausencia de resultados de los compromisos asumidos por los paraísos fiscales a través de la teoría del “cumplimiento simulado”.
- Verificar el grado de cumplimiento por los dos principales grupos financieros españoles de la nueva normativa sobre la supervisión de los Grupos Bancarios Internacionales y de la política del Banco de España que dimana de la misma y publicada en 2003 (“*La política de las entidades de crédito en la expansión internacional de sus actividades a través de establecimientos off-shore*”).
- Analizar las actuaciones de los movimientos sociales más identificativos en la lucha contra estos enclaves.
- Revisar el alcance de las filtraciones a los medios de comunicación de presuntas listas de “evasores fiscales” y las reacciones que las mismas han provocado.
- Concluir sobre la efectividad de las medidas adoptadas en la lucha contra las prácticas fiscales perjudiciales de los “paraísos fiscales”.
- Identificar las propuestas que los investigadores y movimientos sociales realizan para contribuir a erradicar el uso de los enclaves extraterritoriales.

## II. Metodología utilizada

El método utilizado ha sido el de la investigación cualitativa, que se apoya en el análisis bibliográfico y de fuentes documentales y estadísticas. El proceso de investigación llevado a cabo ha supuesto, como primer paso, el análisis documental de la bibliografía sobre los “paraísos fiscales” y demás denominaciones utilizadas para estos territorios, con el fin de determinar sus orígenes y la evolución que han experimentado hasta el momento en el que se activan las primeras iniciativas globales en la búsqueda de soluciones para los problemas que se comienzan a percibir, tanto en forma de amenazas a la estabilidad financiera global, como a la competencia fiscal perjudicial que los mismos originan.

El análisis de dichos contenidos permite poner el foco en una búsqueda sistemática más amplia de fuentes primarias y secundarias con el objetivo de cubrir el marco de las iniciativas internacionales en la lucha contra la competencia fiscal perjudicial, la ausencia de transparencia y de intercambio de información con fines tributarios, y contra los países y territorios no cooperativos, siendo el campo de acción las llevadas a cabo a partir de 1981, fecha en la que se conocen las conclusiones del informe que Richard Gordon (1981) elaboró para el Comisionado

Interino (Acting Commissioner) del IRS, el Asistente del Fiscal General (Assistant Attorney General) y el Subsecretario de Política Fiscal (Assistant Secretary Tax Policy), y que centraba la atención oficial en las pérdidas de ingresos fiscales por el uso de los paraísos fiscales, a la vez que solicitaba una acción coordinada contra los mismos.

En especial, se analizan las actuaciones implementadas durante los últimos veinte años (1998-2018) por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y, por último, la Unión Europea (UE), centrandó la atención en el uso que, de las “blacklists”, se hace durante dicho periodo por las referidas organizaciones, y con el fin de realizar una evaluación crítica sobre su efectividad.

Y como aproximación local, se lleva a cabo un análisis y valoración sobre la evolución y resultados de la implementación por los dos principales grupos bancarios españoles (SANTANDER y BBVA), de las ‘recomendaciones’ que el Banco de España emitió a través de la publicación de *“La política de las entidades de crédito en la expansión internacional de sus actividades a través de establecimientos off-shore”* en su “MEMORIA DE LA SUPERVISIÓN BANCARIA EN ESPAÑA” de 2003.

Un segundo nivel de aproximación, objeto del estudio, lo conforma el análisis de las actuaciones desarrolladas por las organizaciones de la sociedad civil (Tax Justice Network, Oxfam International y Transparency International, principalmente), que han asumido un papel protagonista en la búsqueda y consecución de una justicia fiscal más equitativa, en el marco de la realidad económica, social y política en el que se han desarrollado las iniciativas puestas en práctica por la OCDE y la Unión Europea, primordialmente.

Por último, y como apoyo a las conclusiones de la investigación, se analizan los principales acontecimientos que generaron importantes alarmas sociales, tras la revelación, a través de la publicación simultánea en numerosos medios de comunicación, de las vinculaciones, bien de individuos particulares de alto patrimonio, bien de empresas y corporaciones, con sociedades o cuentas y patrimonios radicados en paraísos fiscales y, en la mayoría de las ocasiones ocultos a las administraciones fiscales de sus países de residencia, con especial incidencia en los denominados “Papeles de Panamá”.

Se ha fijado como fecha límite del proceso de revisión de la literatura e investigación, con carácter general, la del 31 de diciembre de 2018, por lo que cualquier acontecimiento posterior

a dicha fecha no ha sido considerado en este trabajo, a excepción de las revisiones de la “blacklist” de la Unión Europea, acaecidas durante el primer semestre de 2019, así como las filtraciones de información de bases de datos con incidencia fiscal acaecidas en 2019 y 2020 y que, por su relevancia y significación en las conclusiones, si han sido incluidas.

### III. Estructura del Estudio

El cuerpo de la tesis está compuesto por la presente Introducción, cuatro capítulos con sus conclusiones y un Epílogo final. El primer capítulo aborda la aproximación al fenómeno de los “paraísos fiscales” y presenta las dificultades para encontrar, tanto un concepto único que los identifique, como una definición universalmente aceptada para los mismos. Para ello, se hace un recorrido por los orígenes de estos enclaves, sus primeros usos y su evolución a lo largo del siglo XX, con especial atención al fenómeno de la globalización financiera como detonante de la expansión offshore, para analizar sus efectos sobre la economía global, a la vez que se revisan las estimaciones que se han llevado a cabo sobre la cuantificación de los fondos ocultos en ellos, fruto del secreto que les rodea.

En el segundo capítulo, se analizan de forma crítica los primeros proyectos y actuaciones, desarrollados por las organizaciones internacionales, desde 1998 hasta los inicios de la crisis financiera de 2008, en los conflictos iniciales con los territorios y jurisdicciones no cooperadores en la lucha contra la competencia fiscal perjudicial y las amenazas a la estabilidad financiera, así como contra la evasión fiscal y el blanqueo de capitales, lo que nos conduce a identificar los instrumentos utilizados en dicha lid que principalmente se concretan en la elaboración y publicación de “blacklists”. La evolución temporal experimentada por estas listas, así como las causas que la motivan, nos lleva a desarrollar lo que hemos venido en denominar la “*Paradoja Temporal del Día de la Marmota*”, por su reiteración a lo largo del tiempo.

En el capítulo tercero se continúa con el análisis cronológico, a partir de los inicios de la gran crisis financiera (2008) y hasta nuestros días, de las políticas e instrumentos utilizados contra “los países y territorios no cooperadores”, eufemismo con el que se empieza a denominar a los “paraísos fiscales”, en clara contraposición a la respuesta esperada de quién se supone que está luchando contra los graves efectos que estos territorios están provocando en la mayoría de economías domésticas de aquellos contribuyentes que no los utilizan en provecho propio. El análisis se realiza sobre las campañas e instrumentos desplegados, principalmente, por la OCDE, la UNION EUROPEA. Y nuevamente en esta etapa, se podrá comprobar la persistencia

de los efectos de la “*Paradoja Temporal del Día de la Marmota*”. Como aproximación local, se recoge el análisis y valoración de la implementación por los dos principales grupos bancarios españoles (SANTANDER y BBVA), de las ‘recomendaciones’ enunciadas por el Banco de España, a las que ya se ha hecho referencia.

El capítulo cuarto pretende dar a conocer el papel que han jugado las organizaciones sociales (ONG) más activas y relevantes en la lucha contra la desigualdad y los paraísos fiscales, y por la justicia fiscal, nacidas en su mayoría en los albores del siglo XXI, así como un análisis de sus actividades y propuestas más relevantes. Este análisis da paso a la descripción y valoración de los efectos provocados por la difusión de relevantes casos de fraudes y estafas, vinculados a paraísos fiscales, y las posteriores filtraciones de documentos con información financiera secreta sobre presuntos evasores fiscales que se van encadenando a partir de 2007 y que, con una precisión digna de la mejor relojería suiza, va suscitando alarmas sociales con periodicidad prácticamente anual a partir de 2013, alcanzando su máxima expresión con los denominados “Papeles de Panamá” (2016). Estas filtraciones serán la prueba evidente de la escasa efectividad de las medidas adoptadas por los organismos intergubernamentales en la lucha contra los paraísos fiscales, y el gran fracaso de las “blacklists”. Este capítulo se completa con la identificación y recorrido por las propuestas que los expertos y ONG vienen auspiciando y promoviendo, de forma paralela a los organismos oficiales, para contribuir a erradicar el uso de los enclaves extraterritoriales.

Se finaliza con un Epílogo en el que se destacará el alcance de cada uno de los objetivos planteados en la investigación, lo que nos permitirá demostrar la tesis central sobre la “*Paradoja Temporal del Día de la Marmota*”, a la vez que señalar las limitaciones del trabajo y las posibles líneas de investigación para el futuro.



*“Los candidatos a la fortuna abandonan con demasiada frecuencia los caminos de la virtud; pues, lamentablemente, la ruta que lleva hacia la una avanza a veces en dirección opuesta a la que lleva a la otra”.*

ADAM SMITH, filósofo  
Teoría de los sentimientos morales (1759)

## CAPITULO I. LOS PARAISOS FISCALES: ESTUDIO DEL FENÓMENO, SU CUANTIFICACION E IMPACTO ECONOMICO SOCIAL.

### 1.1. Introducción

Los paraísos fiscales están en el corazón de las crisis financieras, presupuestarias y democráticas, pero parece que nadie sabe demasiado bien cómo enfrentarse a ellos (Zucman, 2014):

Echemos un vistazo: solo en los últimos cinco años en Irlanda y Chipre, dos centros extraterritoriales<sup>1</sup> con sistemas financieros hipertróficos, los bancos han quedado casi en bancarrota y han sumido a miles de personas en la pobreza. En Estados Unidos, el Congreso reveló que una de las compañías más grandes del planeta, Apple, evitó decenas de miles de millones en impuestos al manipular la ubicación de sus ganancias. En Francia, el ministro de presupuesto tuvo que renunciar porque había falseado sus declaraciones de impuestos durante veinte años a través de cuentas ocultas. En España, el ex tesorero del partido en el poder fue a la cárcel después de haber revelado un sistema oculto de financiación a través de cuentas en Suiza. Aceptar el statu quo parece irresponsable (Zucman, 2015, p.1)<sup>2</sup>.

Apenas unos meses después de que Gabriel Zucman escribiese estas líneas, el 3 de abril de 2016, se hacían públicos a las ocho de la tarde los ‘Papeles de Panamá’<sup>3</sup>, y comenzaba uno de los mayores escándalos financiero-fiscales del siglo XXI, focalizado en uno de los tradicionales paraísos fiscales, en funcionamiento desde el 26 de febrero de 1927, fecha en la que entró en vigor en Panamá la Ley número 32 que *“garantizaba la confidencialidad en todo lo relacionado con el patrimonio, las transferencias bancarias y, especialmente, sobre los dueños de las empresas, además de conceder exención fiscal a las denominadas ‘sociedades anónimas’”* (Obermaier y Obermayer, 2016, p.25).

<sup>1</sup> Esta denominación, junto con la de territorios/centros financieros offshore, jurisdicciones/países/territorios de baja fiscalidad, entre otras, es una de las muchas con la que se viene haciendo referencia al concepto genérico de los “paraísos fiscales” cuyo abanico de denominaciones y definiciones se aborda en el apartado 1.2.1.

<sup>2</sup> Este párrafo de la Introducción en la versión inglesa no aparece en la edición española.

<sup>3</sup> Sobre este tema se profundizará más adelante en el Capítulo IV.

Hoy ya no hay dudas de que estos enclaves extraterritoriales constituyen “*un fenómeno que agudiza las desigualdades y la pobreza*”, así como suponen “*una amenaza para la sostenibilidad de la financiación de los estados desarrollados*”, a la vez que dificultan o imposibilitan el “*establecimiento de sistemas impositivos estables en los países en vías de desarrollo*” y “*ponen en riesgo la justicia social, al permitir y proteger las actividades ilícitas, ya sean las relacionadas con la delincuencia financiera o con el blanqueo de capitales de origen criminal*” (Péramo, 2016).

La trascendencia de los paraísos fiscales en la economía internacional no se limita al plano de la evasión tributaria y la delincuencia financiera, sino que además tienen relación directa con la gestación de las crisis financieras al suponer elementos clave en la configuración de la economía mundial financiarizada<sup>4</sup> (Péramo, 2016, p.3).

Los paraísos fiscales, con su opacidad financiera, son una de las principales fuerzas impulsoras detrás de la creciente desigualdad de la riqueza, así como una gran amenaza para nuestras sociedades democráticas (Piketty, 2015, p. vii).

El mundo extraterritorial no es apenas un lugar, una idea, una manera de hacer las cosas o siquiera un arma de las industrias financieras. También es un proceso: una carrera descendente en cuyo trayecto se degradan sin cesar las regulaciones, las leyes y los emblemas de la democracia, a medida que cada nuevo ordenamiento rebota desde un reducto fortificado de las finanzas hacia la siguiente jurisdicción<sup>5</sup>, de modo tal que el sistema extraterritorial va penetrando, arraigándose y sumergiéndose cada vez más en el mundo territorial. Hoy los paraísos fiscales son los arietes de la desregulación (Shaxson, 2014, p.314).

Como asegura Shaxson (2014, p.14) “*nunca entenderemos adecuadamente la historia económica del mundo moderno si no comprendemos qué son y cómo funcionan los paraísos fiscales*”.

Atendiendo a dicha recomendación, y tras este apartado introductorio, en este capítulo se abordará una aproximación al concepto de “paraíso fiscal”, afrontando la problemática de su denominación oficial, que servirá para poner de manifiesto las dificultades que existen para encontrar una definición única del mismo, y cómo han sido afrontadas por las principales

<sup>4</sup> Por “*financiarización*” hay que entender: “una transformación sistémica de las economías capitalistas maduras que comprende tres elementos fundamentales: primero, las grandes corporaciones no financieras que han reducido su dependencia de los préstamos bancarios y han adquirido capacidades financieras propias; segundo, los bancos que han ampliado sus actividades de mediación en los mercados financieros, así como los préstamos a los hogares; tercero, los hogares que se han involucrado cada vez más en el ámbito de las finanzas como deudores y como titulares de activos. La crisis de 2007–9 está directamente relacionada con estos acontecimientos.”. (Lapavitsas, 2011, pp.611-612).

<sup>5</sup> En este trabajo, el término “jurisdicción” se utilizará en su sentido más amplio para designar a cualquier entidad territorial, con independencia de que sea, o no, un “país” o un “estado” como se entiende comúnmente por el derecho y la práctica internacional. Otros términos que también se utilizarán, de forma sinónima al de “jurisdicción”, serán: “territorio” y “enclave”.

organizaciones internacionales, así como su tipología y clasificación, tan variada como sus definiciones.

En este contexto, y para ahondar en dicho conocimiento, se hace necesario realizar un recorrido por los orígenes de estos enclaves, identificar cuáles fueron sus primeros usos y averiguar cómo han evolucionado y se han expandido a lo largo del siglo XX, lo que permitirá descubrir hacia donde han ido derivando sus actividades y como han afectado éstas a la economía global.

Términos como elusión y evasión fiscal, ingeniería y planificación fiscal, blanqueo de capitales, desregulación, secreto, etc., están indisolublemente unidos a estas “guaridas fiscales”, como las denomina Shaxson (2014). Adicionalmente, se realizará una revisión en la literatura existente sobre las investigaciones llevadas a cabo para estimar (como no podía ser de otra manera, dada su propia característica de refugios secretos) los fondos ocultos en las mismas y los efectos económicos que provocan en el resto de los países. Finalmente, se exponen las conclusiones.

## **1.2. Una aproximación a los paraísos fiscales/enclaves extraterritoriales. Revisión de la Literatura existente.**

Desde finales del siglo XX, y con mayor frecuencia y relevancia desde el inicio de la crisis financiera de 2008, vienen apareciendo noticias en los medios de comunicación haciendo referencias al término de “*paraíso fiscal*” que, casi siempre, suelen estar relacionadas con la evasión y el fraude fiscal, cuando no con escándalos financieros y el blanqueo de capitales (la mayoría con relevancia penal) de grandes y medianas empresas (Elf Aquitaine, Enron, Worldcom, Parmalat, Gescartera, HSBC, Banca Catalana, BBVA, Banco de Santander, etc.), de imperios familiares (Madoff, Botín, Ruiz Mateos, etc.), sobre evasión y fraude fiscal (“lista Falciani (Swissleaks)”, “Papeles de Panamá”, “Papeles de Bahamas”, “Paradise Papers”, etc.) y, en los últimos años, además, relacionadas con asuntos de corrupción política (casos Bárcenas, Pujol, Gürtel, Noós, Guateque, Operación Lezo, y un largo etcétera<sup>6</sup>) (González Martín, 2020).

Por tanto, es un término que resulta familiar a la mayoría de gente y todos sabemos, o creemos saber, qué es un “*paraíso fiscal*”. Y a la pregunta que, supuestamente, se pudiera hacer en esas encuestas que los medios de comunicación realizan en la calle, es casi seguro que una respuesta mayoritaria sería la de: donde los ricos esconden el dinero para no pagar impuestos, y es que,

---

<sup>6</sup> A mayor abundamiento se puede consultar en:  
[https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Casos\\_judiciales\\_relacionados\\_con\\_corrupción\\_política\\_en\\_España](https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Casos_judiciales_relacionados_con_corrupción_política_en_España)

...sigue siendo cierto que esas menciones a los paraísos fiscales evocan, aún para muchas gentes, imágenes de plácidas islas de clima cálido, con extensas playas al sol del Caribe o al Sur del Pacífico, habitadas por gentes indolentes, negociantes y turistas de camisas floreadas, lugares folclóricos donde la tolerancia atrae a rentistas y potentados (Hernández Viguera, 2005, p. 5).

*“Nunca guardes toda tu riqueza en el país donde vives, porque es posible que suceda cualquier cosa, y usualmente sucede”*. En estos términos, hace ya dos siglos, Adam Smith anticipaba la figura de los paraísos fiscales. De modo que, de esta teoría económica parecen haber tomado buena nota empresas y particulares que, al parecer, prefieren que su dinero descansa en un remanso de paz fiscal, aunque, de igual forma, se han visto beneficiados algunos empresarios de negocios ilícitos, albergados por el secreto bancario y la opacidad que facilitan estos territorios para realizar operaciones internacionales de manera anónima (Avilés Gómez, 2011, p. 187).

Los paraísos fiscales, un término claro para el imaginario colectivo pero que resulta complicado de definir para los académicos y organizaciones intergubernamentales. Para el imaginario colectivo los paraísos fiscales son lugares exóticos que sirven para que las organizaciones criminales blanqueen el dinero sucio, tal y como en la década de 1990 se encargaba de mostrar el film *“La Tapadera”* (*The Firm*, en su versión original), protagonizada por Tom Cruise (interpretando a un joven abogado que descubre que el bufete para el que trabaja se dedica al blanqueo del dinero negro de la mafia a través de las Islas Caimán), o para que la población adinerada oculte sus fortunas al fisco de sus países de origen.

La mayoría de las grandes empresas y las personas acaudaladas trasladan sus rentas y su riqueza a esos lugares secretos, alejados de sus países. A menudo parece que ‘solo la gente corriente paga impuestos’ y que la clase rica puede ‘deslocalizar’ su riqueza y casi todo lo demás hacia lugares con frecuencia secretos (Urry, 2017, p.20).

Es, por tanto, un concepto que se ha venido relacionando con el fraude y la evasión fiscal y, por derivada, con los escándalos financieros (blanqueo de capitales y corrupción, principalmente) y otros delitos económicos. Pero bajo el mismo, realmente se esconden múltiples realidades que son muy desconocidas por el gran público, al igual que sus efectos derivados.

Ya se ha comentado en la Introducción la visión que, sobre los paraísos fiscales, tienen Shaxson (2014) y Péramo (2016). Y en la misma línea se pronuncian Palan, Murphy y Chavagneux (2010) al señalar que, aunque las políticas de bajos impuestos siguen siendo una característica central de sus negocios, está claro que los paraísos fiscales no son solo elusión y evasión de

impuestos, sino que, ahora, el debilitar una amplia gama de regulaciones forma parte importante de su modelo de negocio.

Según estos autores, la evidencia no es difícil de encontrar, solo basta con darse un paseo por los famosos muelles de Mónaco y tratar de encontrar un yate que no enarbole la bandera de alguno de los principales paraísos fiscales (Bermudas, la Isla de Man, Jersey, Islas Caimán, o incluso Luxemburgo), o verificar las direcciones de los principales casinos en Internet para comprobar si alguno de ellos no está registrado en un paraíso fiscal.

Individualmente, los paraísos fiscales pueden parecer pequeños e insignificantes, pero conjuntamente juegan un papel importante en la economía mundial. Primero, socavan los procesos regulatorios y tributarios de los estados convencionales al proporcionar lo que se puede describir como “tarjetas gratuitas para librarse de la regulación” a los bancos e instituciones financieras, a los negocios internacionales y a los individuos ricos. Segundo, al hacerlo, desvían la distribución de costos y beneficios de la globalización a favor de una élite global y en detrimento de la gran mayoría de la población. En ese sentido, los paraísos fiscales están en el corazón de la globalización, o al menos en el corazón del tipo específico de globalización que se está presenciando desde la década de 1980 (Palan et al., 2010, pp. 2-3).

En la actualidad, más de setenta jurisdicciones ofrecen una variedad de facilidades para la evasión fiscal y la financiación extraterritorial. Alrededor de cada uno de los principales bloques comerciales de la economía mundial hay un número creciente de jurisdicciones a menudo conocidas despectivamente como “paraísos fiscales”. La disponibilidad de tales facilidades financieras offshore ha elevado a una gran cantidad de pequeñas jurisdicciones desde la pobreza del mundo en desarrollo a niveles de riqueza que pocas habrían creído a su alcance (Hampton y Abbott, 1999).

Pero hay que dejar de asociar el concepto de paraíso fiscal al de pequeñas jurisdicciones ya que los más importantes no son islas exóticas bordeadas de palmeras, como las imagina mucha gente, sino algunos de los países más poderosos del mundo. Como refiere Shaxson (2014, p. 54):

Marshall Langer, un prominente defensor de las jurisdicciones confidenciales, delinea con nitidez el abismo que se abre entre las percepciones y la realidad: “Nadie se sorprende cuando digo que el paraíso fiscal más importante del mundo es una isla -dice-. Sin embargo, todos se quedan pasmados cuando digo que esa isla se llama Manhattan. Más aún, el segundo paraíso fiscal más importante del mundo también está en una isla. Es una ciudad que se llama Londres y queda en el Reino Unido”.

Este mismo autor nos hace una primera aproximación al fenómeno de los paraísos fiscales a través de los siguientes datos que ayudarán, en principio, a situar cuantitativamente la verdadera magnitud y realidad de estos enclaves (Shaxson, 2014, pp. 31-32):

- Más de la mitad del comercio internacional pasa, al menos en los papeles, por los paraísos fiscales.
- Más de la mitad de todos los activos bancarios y un tercio de las inversiones extranjeras directas (IED) que realizan las corporaciones multinacionales se canalizan a través del sistema extraterritorial.
- En torno al 85% de la banca internacional y la emisión de deuda tiene lugar en el denominado euromercado, una zona extraterritorial sin estado.
- El Fondo Monetario Internacional (FMI) calculó en 2010 que solo los balances de los centros financieros situados en pequeñas islas arrojaban un total de 18 billones de dólares, una suma equivalente a un tercio del producto interior bruto (PIB) mundial, admitiendo además que podría tratarse de una cifra subestimada.
- La Auditoría General de los Estados Unidos (Government Accountability Office, GAO) informó en 2008 que 83 de las 100 corporaciones más grandes de Estados Unidos tenían filiales en paraísos fiscales.
- Tax Justice Network<sup>7</sup> reveló en una investigación, que realizó el año siguiente, que 99 de las 100 empresas más grandes de Europa se valían de filiales offshore.

Y todo ello permite enlazar con uno de los fenómenos sistémicos, el de la “deslocalización de la riqueza” que *“está ‘reiniciando’ de múltiples e importantes maneras las sociedades contemporáneas”* y ... *“está alumbrando misteriosos conjuntos de relaciones que afectan a los entornos laborales y financieros”* (Urry, 2017, p.15):

Hace poco, Warren Buffett, al que en ocasiones se considera el inversor de más éxito del siglo XX, señalaba que: “Hay una guerra de clase, está claro, pero es mi clase, la de los ricos, la que la está librando y también ganando” y [Urry]... describe pormenorizadamente de qué manera esta clase de privilegiados ha librado la lucha de clases y cómo, hasta la fecha, la ha ganado, en parte gracias a una estrategia nueva y sorprendente, la de la deslocalización (Urry, 2017, p. 19).

---

<sup>7</sup> TJN: Una de las principales ONG que trabajan por una mayor justicia fiscal y en la lucha contra los paraísos fiscales, sobre la que se profundizará más adelante en el Capítulo IV.

Para ilustrar la importancia de la “deslocalización” este autor pone de manifiesto que la deslocalización incurre, por lo menos, en una de las tres vulneraciones siguientes:

- a) *esquiva el cumplimiento de la legislación vigente de una forma puramente ilegal (evasión fiscal),*
- b) *va en contra del espíritu de la ley, aunque sea de forma técnicamente “legal” (elusión fiscal),*  
o
- c) *utiliza la legislación de una determinada jurisdicción para vulnerar las vigentes en otra (gran parte de las practicas marítimas) (Urry, 2017, pp. 28-29).*

Por su parte Murphy (2017, p. 1) añade que, en su opinión, los paraísos fiscales tienen tres propósitos fundamentales: (i) socavar el estado de derecho en beneficio de una élite de la sociedad; (ii) para evitar que los gobiernos elegidos democráticamente cumplan con las políticas que sus electorados esperan de ellos; e (iii) incrementar la concentración de ingresos y riqueza en todo el mundo.

En todos los casos, estos procesos se llevan a cabo detrás de un velo de secreto que se ha diseñado deliberadamente para evitar que lo que está sucediendo se vuelva evidente, mientras se niega a quienes lo necesitan, ya sea dentro de los gobiernos o los mercados, los datos necesarios para tomar decisiones informadas (Murphy, 2017, p. 161).

Concluyendo que, a la vista de lo anterior, las razones por las que todavía tenemos paraísos fiscales son bastante obvias:

- (i). En primer lugar, los gobiernos y las organizaciones activistas se han centrado demasiado en el tema de los impuestos, cuando los desafíos que plantean los paraísos fiscales abarcan una gama de temas mucho más amplia que eso.
- (ii). En segundo lugar, muchos políticos en los principales estados no han estado dispuestos a cerrar las actividades abusivas emprendidas en los paraísos fiscales cuando muchas de esas actividades parecen ser favorecidas por sus mecenas, y a menudo se pueden encontrar, en diversos grados, dentro de sus propias jurisdicciones, y
- (iii). Finalmente, parecería que la clase política no ha entendido la escala de la amenaza que los paraísos fiscales representan para la forma en que vivimos.

### 1.2.1. Denominaciones, definiciones y caracterización de los “enclaves extraterritoriales”

En este epígrafe se abordará la ardua tarea de identificar a los enclaves extraterritoriales a través de las numerosas denominaciones que se les han ido aplicando a lo largo de su historia y, por ende, de aproximar las mismas a las igualmente numerosas definiciones y características con las que se les ha adornado. Y nos embarcamos en esta tarea a pesar de la OCDE ya sentenciaba en 1987 que “*se puede argumentar que el concepto de paraíso fiscal tiene un carácter de tal modo relativo que no tendría ninguna utilidad dedicar esfuerzos para intentar definirlo*” (OECD, 1987a, p.21).

#### 1.2.1.1. Diferentes denominaciones, ¿para el mismo concepto?

A pesar de la relativa frecuencia con que el término “*Paraíso Fiscal*” viene apareciendo últimamente en los medios de comunicación, en la práctica estamos frente a un inmenso agujero negro. A la variedad de denominaciones y vocablos utilizados para referirse a estos enclaves, lo que denota ya una cierta dificultad para referirse a ellos de una manera consensuada, se une la de encontrarles una definición. Pero si en algo están de acuerdo, tanto los analistas y estudiosos del tema, como los diferentes organismos nacionales e internacionales interesados en la materia, es que no hay acuerdo para establecer una única definición (González Martín, 2020).

De este modo, cuando se menciona el término ‘paraíso’,

se suscita de inmediato la imagen bíblica de un lugar mítico que, al llevar asociado el término ‘fiscal’, denotaría la idea opuesta al pago de impuestos como algo propio del ‘infierno’. Y de hecho, se encuentran sitios en internet que en ese sentido contraponen descaradamente el término ‘paraíso fiscal’ al de ‘infierno fiscal’, defendiendo las actividades financieras de un ‘refugio fiscal’ (en inglés, ‘tax haven’) para no residentes en ciertas islas, enclaves geográficos y algunos países repartidos por la geografía del planeta” (Hernández Viguera, 2005, pp. 43-44).

En español, el término “*paraíso fiscal*” proviene del término inglés “*tax heaven*”, cuya pronunciación es muy parecida a “*tax haven*” que significa “*puerto fiscal*” en el sentido de “*refugio fiscal*”, que designaba en el siglo XVII aquellos lugares, por lo general puertos de pequeñas islas del Mediterráneo y Atlántico norte, donde los piratas y otros con patentes de corso soberanas (corsarios) procedentes sobre todo de Gran Bretaña y Holanda, donde



evidentemente no se pagaban impuestos<sup>8</sup> (De la Torre, 2014, p. 162), se refugiaban para abastecerse, esperar y esconder sus riquezas.

Y casi cuatro siglos después, se puede mantener el símil con los actualmente denominados “refugios fiscales”. Como testimonio de ello, y a la pregunta de Hampton (1996) sobre si la forma en la que éstos actúan ahora tiene una amplia analogía histórica como los “nuevos piratas”, actuando dentro del sistema financiero global como invasores de rápido movimiento, aprovechando formas lentas y antiguas de capitalismo de estado nacional, se auto responde afirmando que:

se puede argumentar que los “centros financieros offshore (CFO)”<sup>9</sup>, dado que casi ninguno son estados soberanos, sino que son territorios dependientes de estados nacionales más grandes, están actuando de manera similar a los corsarios en el siglo XVIII. En otras palabras, el capital financiero internacional basado en “centros financieros offshore” puede refugiarse bajo el manto del gran protector cuando le conviene, pero luego, metafóricamente, lanzarse a saquear (indirectamente) los variados ingresos fiscales de los estados nación.

Volviendo a la traducción del término inglés “*tax heaven*”, y debido a una edulcorada o interesada traducción (por confusión entre las palabras “*haven*” y “*heaven*”), el término se tradujo erróneamente como “*paraíso fiscal*”. No obstante, algunos autores remarcen este fallo en la traducción para incidir en que se trata de:

un error de traducción que no es casual, ni irrelevante” al producirse “una diferencia semántica muy importante. No es lo mismo un refugio, consecuencia de un ataque confiscatorio, que un paraíso. Es importante, porque ese error de traducción ocurre, no por casualidad tampoco, en los países donde triunfan las políticas más intervencionistas” (Lacalle, 2013).

En cualquier caso, es relevante señalar la diferente conceptualización que tienen los dos términos: Desde el punto de vista de las lenguas derivadas del latín (italiano, francés, español o portugués, principalmente) el concepto de paraíso fiscal es identificado y utilizado en un sentido peyorativo y de menosprecio, muy diferente a la acepción de refugio fiscal que se da en las lenguas de origen anglosajón.

Los primeros estudios que utilizan el término “*fiscal paradise*” provienen de la literatura francófona de los años setenta, década en la que el término comenzó a extenderse (Péramo, 2016, p. 6). Así, la literatura francófona y también la hispana han adoptado el término “paraíso

<sup>8</sup> De hecho, la mayoría de los actuales territorios utilizados para pagar menos impuestos a nivel internacional son antiguos territorios o colonias de Gran Bretaña y Holanda: Islas Caimán y Bermudas o Antillas Holandesas respectivamente (Péramo, 2016, p. 6)

<sup>9</sup> Como se verá más adelante, ésta es una de las acepciones con las que se suelen denominar a los “paraísos fiscales”.

fiscal” (véase (De la Torre, 2014); (Hernández Viguera, 2005); entre otros) quizás por tratarse de un término con una denotación más polémica y por considerarlo más adecuado para describir la problemática del fenómeno (Péramo, 2016, p.7). Hernández Viguera (2009, pp. 8-9) considera que lo más apropiado para denominarlos sería “*paraísos fiscales offshore o extraterritoriales*”, porque los beneficios fiscales no son para sus habitantes, los verdaderos residentes, “*sino para quienes tienen cuentas bancarias o hacen operaciones financieras en ese territorio o contabilizan sus operaciones como si realmente se hubieran realizado en esas jurisdicciones*”.

Con independencia de lo anterior, y como se describirá más adelante, los términos “paraíso fiscal” y “refugio fiscal” son evitados por la mayoría de las organizaciones intergubernamentales que prefieren utilizar los términos de “centros financieros offshore”, “centros financieros extraterritoriales” o, de forma más eufemística, “territorios no cooperadores a efectos fiscales”. Los términos “paraísos fiscales” y “centros financieros offshore”, que suelen ser los más frecuentes, presentan grandes similitudes conceptuales, lo que conlleva a que las organizaciones intergubernamentales los utilicen de forma concurrente al elaborar sus listas (incluyendo a los mismos territorios o jurisdicciones bajo ambas denominaciones) y, con ello, generan una cierta confusión.

Tras los numerosos años que se lleva tratando de caracterizarlos y definirlos, su propia y rápida evolución en el tiempo, así como las múltiples denominaciones que se han ido asignando a este término, hacen complicada y farragosa esta, aparentemente, simple tarea.

Si realizamos una recopilación de las diferentes denominaciones que se han encontrado en la revisión de la literatura, la lista es bastante amplia (véase Tabla I-1).

La mayoría de estas denominaciones tiene innumerables definiciones que se han establecido con un propósito especial y un deseo de diferenciarse frente a las demás, a pesar de tener tanto en común. La poca claridad y la ambigüedad son características de todas ellas y, sin embargo, todas suelen apuntar en la misma dirección.

Por tanto, la primera pregunta que surge es: ¿por qué tantas denominaciones para referirse al mismo tema? La respuesta no es fácil y probablemente tenga mucho que ver con las múltiples definiciones existentes para cada nombre, a no ser que realmente sí haya diferencias entre las distintas denominaciones, y el problema es que nos enfrentamos a un mismo concepto, pero

con múltiples variantes y especificaciones y, por tanto, ésta es también una de las razones por las que no ha sido posible alcanzar la unanimidad en su definición.

**Tabla I - 1 – Principales denominaciones utilizadas para nombrar a los “paraísos fiscales”**

Denominación en español	Denominación en inglés
Paraísos/Refugios Fiscales	Tax Havens, Tax Paradises, Tax Resorts <sup>10</sup>
Centros Financieros Offshore (CFO)	Offshore Financial Centers (OFCs) <sup>10</sup>
Jurisdicciones del secreto	Secrecy Jurisdictions <sup>11</sup>
Islas del Tesoro	Treasure Islands <sup>12</sup>
Paraísos Financieros	Financial Havens
Centros Financieros Internacionales	International Financial Centers
Paraísos/Refugios Tributarios	Tax Shelters
Jurisdicciones/Países de Baja Fiscalidad	Low Tax Jurisdictions/Countries
Jurisdicciones Offshore de baja fiscalidad	Low Tax Offshore Jurisdictions
Enclaves Extraterritoriales <sup>13</sup>	
Legislación de complacencia <sup>14</sup>	
Plataformas giratorias <sup>15</sup>	

**Fuente:** Elaboración propia en base a vv.aa.

Una primera pista sobre esta casuística la facilita la organización Tax Justice Network (TJN) cuando señala que el término es un poco inapropiado, ya que estos lugares ofrecen instalaciones y servicios que van mucho más allá de los impuestos:

<sup>10</sup> Estas son las denominaciones clásicas y mayoritariamente utilizadas por los investigadores y organizaciones internacionales. No obstante, en los últimos años se están introduciendo nuevos términos que vienen a sustituir a los conceptos más clásicos.

<sup>11</sup> Utilizada principalmente por Murphy (2009), George (2013) y Shaxson (2014).

<sup>12</sup> Título de una de las obras de Shaxson (2014).

<sup>13</sup> Término utilizado por Dizey (2018).

<sup>14</sup> Denominación propuesta por Deneault (2018)

<sup>15</sup> Utilizada por Vernay (1978), uno de los primeros estudiosos e investigadores de los paraísos fiscales.

Hablando en términos generales, un paraíso fiscal proporciona instalaciones que permiten a las personas o entidades escapar (y con frecuencia socavar) las leyes, normas y reglamentos de otras jurisdicciones en otros lugares, utilizando el secreto como herramienta principal. Esas reglas incluyen impuestos, pero también leyes penales, reglas de divulgación (transparencia), regulación financiera, normas sobre sucesiones y más (Tax Justice Network, s.f.e).

Otras veces se utiliza el término "jurisdicciones del secreto" en lugar de "paraíso fiscal" cuando se quiere enfatizar el aspecto secreto de estos emplazamientos. Y en estos casos Murphy (2013, agosto 12) las identifica con lugares que intencionalmente crean regulación para el beneficio primario y el uso de aquellos que no residen en su dominio geográfico. Y añade que dicha regulación está diseñada para socavar la legislación o regulación de otra jurisdicción.

Con este mismo enfoque, Deneault (2018, p. 26) prefiere el concepto "legislación de complacencia" como un término genérico que permite relativizar el sintagma "paraíso fiscal" que atribuye a la época colonial y que remite prioritariamente al fisco, mientras que

...las legislaciones en cuestión no conciernen exclusivamente al fisco, al procedimiento o a la interpretación de la ley, pero se imponen en todos los sectores de actividad como revestimientos negativos tornando ciertamente posible lo que es prohibido en otras partes. Por ello la expresión 'legislación de complacencia' me parece más apropiada (Deneault, 2018, p. 27).

En definitiva, son las diferentes ofertas que promociona cada jurisdicción las que determinan la utilización de una u otra denominación, al no identificarse en todas ellas los mismos requisitos y características: Las Islas Vírgenes Británicas, por ejemplo, se especializan en la constitución de compañías offshore; Irlanda es un paraíso fiscal corporativo y un paraíso para la laxitud en la regulación financiera, pero no es realmente una jurisdicción secreta; Suiza y Luxemburgo ofrecen servicios bancarios secretos, evasión de impuestos corporativos y una amplia gama de otros servicios offshore. El Reino Unido no ofrece banca secreta, pero vende una gama aún más amplia de servicios extraterritoriales, incluida una regulación financiera laxa, etc. (Tax Justice Network, s.f.e).

Y como confirmación a esta explicación, TJN añade que:

El mundo offshore es un ecosistema complejo, en constante cambio (y en crecimiento), con diferentes jugadores que ofrecen diferentes ofertas. Algunos se centran principalmente solo en el secreto: estos tienden a ser jurisdicciones más pequeñas y más oscuras... Incluyen ciertos estados de EE. UU. como Delaware, Nevada o Wyoming. Otros no son particularmente reservados, pero se especializan en ofrecer servicios de evasión de impuestos corporativos: los ejemplos incluyen Irlanda, los Países Bajos, las Bermudas o Luxemburgo. Algunos se especializan en ofrecer una regulación financiera laxa: por ejemplo, Luxemburgo o el Reino Unido. ... Algunos se especializan en ciertos sectores: Bermudas para seguros, por ejemplo, o las Islas Caimán para fondos de cobertura o capital privado. Algunos son más cooperativos que otros (Tax Justice Network, s.f.f).

Si por un momento centramos la atención en las dos denominaciones más utilizadas para nombrar a estos enclaves extraterritoriales (“paraísos fiscales” y “centros financieros offshore - CFO”) que, como ya se ha comentado, son utilizados de forma indistinta por muchos investigadores y organismos internacionales (entre los que hay que señalar a la OCDE, en el primer caso, y el FMI en el segundo), encontramos en la revisión de la literatura diferentes versiones sobre las coincidencias/discrepancias entre ambos términos y que, sin pretender ser exhaustivos, se resumen a continuación.

Por un lado, Hampton (1996) señala que, aunque existe cierta confusión con los paraísos fiscales, los “*CFO pueden diferenciarse como centros que albergan una variedad de actividades económicas (banca privada y mayorista, fideicomisos y fondos offshore, sociedades de cartera, seguros cautivos y registros de buques)*”, mientras que los paraísos fiscales se basan en diferenciales fiscales con otros países. Además, incide también en que hay un aspecto político, ya que a los gobiernos de muchos territorios les disgusta intensamente la etiqueta de “paraíso fiscal” y, por lo tanto, afirman ser CFO o incluso “centros financieros internacionales”.

Sin embargo, Péramo (2016) es de la opinión que el término paraíso fiscal ha evolucionado y ahora, para referirse a éstos, el término que recientemente se utiliza es el de “centro financiero extraterritorial u offshore”.

En una línea similar, Hernández Viguera (2005) afirma que las divergencias terminológicas no son inocuas ya que responden a concepciones ideológicas contrapuestas y, otras veces, son simplemente intentos de introducir confusión en un terreno ya de por sí complejo. Así unas veces se habla de “países o territorios de baja tributación”, y otras veces se utiliza la inocua expresión de “jurisdicción” como término genérico, apellidado “offshore” o extraterritorial porque se circunscribe a la actividad financiera de los “no residentes”.

En cualquier caso, este autor prefiere utilizar, por su mayor precisión técnica, la denominación de “paraíso fiscal extraterritorial u offshore”, que delimita la especialidad financiera del fenómeno (Hernández Viguera, 2005, p. 45).

Para Spitz (1992, p. 5) el término “*centro financiero internacional offshore - CFIO*” (International Offshore Financial Center - IOFC), se ha convertido en el término “políticamente correcto”, para designar lo que anteriormente se denominaba “paraíso fiscal”. No obstante, la diferencia en el vocabulario constituye un factor importante debido a que una jurisdicción puede

ofrecer facilidades específicas para centros financieros offshore sin ser, en sentido estricto, un paraíso fiscal.

En sentido contrario, Murphy (2008) aclara que es un error confundir el término ‘Centro Financiero Offshore’ con ‘paraíso fiscal’:

Los centros financieros offshore no son lo mismo que los paraísos fiscales. Las CFO son las comunidades comerciales alojadas por los paraísos fiscales que explotan las estructuras que se pueden crear utilizando la legislación de los paraísos fiscales en beneficio de los residentes en otros lugares. En otras palabras, el centro financiero offshore está compuesto por contables, abogados, banqueros, además de sus compañías fiduciarias asociadas e intermediarios financieros que venden servicios a aquellos que desean explotar los mecanismos que ha creado el paraíso fiscal (Murphy, 2008, pp. 3-4).

Pero son quizás Godefroy y Lascoumes (2005) los que retratan la evolución y transformación del uso de los conceptos de “paraíso fiscal” y “centros financiero offshore”, desde el punto de vista de las características y contenido de sus actividades a lo largo del tiempo. Basten unas pinceladas, de lo que será objeto de un mayor desarrollo en el apartado 1.3., sobre la evolución de estos enclaves.

El sentido original de “tax haven” no es el de refugio que atrae a un cliente por su menor carga impositiva, sino que se refería a los lugares que ofrecían protección a cambio de una remuneración, es decir, un “puerto de peaje”. Y así, desde la aparición del Informe de Naciones Unidas de 1998, se dice que los centros offshore “comercializan su soberanía”, pero la idea de fondo no ha variado, a pesar de la utilización de un vocablo más eufemístico (Godefroy y Lascoumes, 2005, pp. 31-32).

No obstante, Cobham, Janský y Meinzer (2015) añaden que la imprecisión del término paraíso fiscal ha dado lugar a varios problemas:

En la formulación de políticas, no solo ha permitido una presión cuestionable sobre un grupo de jurisdicciones típicamente pequeñas y políticamente aisladas, sino que también ha respaldado el fracaso, hasta la fecha, de encontrar una respuesta global integral al secreto financiero que impida la tributación efectiva de los ingresos y ganancias, y facilita el lavado de dinero, los abusos de las regulaciones del mercado y la financiación del terrorismo. ...

El término “*centro financiero offshore*” (o más tarde, simplemente “*offshore*”) ha asumido ampliamente el papel sucesor del término “*paraíso fiscal*”, al menos en geografía económica. Sin embargo, podría no haberse liberado de algunas de las restricciones impuestas por la naturaleza imprecisa y binaria de la terminología. Es improbable que surja una base sólida de resultados de investigación comparables sin una mayor coherencia de definición (Cobham et al., 2015, p. 1).

### 1.2.1.2. Evolución conceptual de las definiciones académicas, de las ONGs y de los organismos nacionales e internacionales.

El término "tax haven" se ha usado ampliamente desde la década de 1950 y, anecdóticamente, una inmensa mayoría de los trabajos que tratan sobre los paraísos fiscales suelen comenzar con el reconocimiento por su autor de la práctica imposibilidad de definir claramente que es un paraíso fiscal, o sobre la ausencia de consenso para lograrlo.

En la década de 1980, y como se comenta más adelante, se publicó el influyente 'Informe Gordon' del Tesoro de los Estados Unidos que concluyó que: *"no existe una prueba única, clara y objetiva que permita la identificación de un país como paraíso fiscal"* (Palan et al., 2010, p.17). Treinta y cinco años después, Péramo (2016, p .2) llega a conclusiones similares al remarcar *"la ausencia de una definición consensuada, debido a la complejidad del problema que representa"*.

Tras tan dilatado periodo temporal, se puede afirmar con rotundidad que no existe una definición generalmente aceptada de lo que es un paraíso fiscal, y ello a pesar de que, como afirma Rosebuj (1999), es *"uno de aquellos conceptos de los que todos saben de su significado, pero que ninguno atina en su definición"*, o como afirmó un miembro del Comité de Finanzas del Senado de los Estados Unidos en 2002: *"probablemente, la parte más difícil de abordar el problema es la definición de los refugios fiscales. Es como definir la pornografía. Como dijo el Tribunal Supremo, lo sabes cuando lo ves"*<sup>16</sup> (Sharman, 2004, p. 3).

En esta misma línea abundan Carpizo y Santaella (2007, p.28) al afirmar que *"La formulación de una definición universal del concepto de paraíso fiscal es una tarea muy complicada, debido a los diferentes rasgos que se pueden apreciar en los numerosos paraísos fiscales existentes en la actualidad"*, o Tax Justice Network (2007, p.7) cuando señala que *"no existe una definición única e inequívoca de un paraíso fiscal o un CFO"*.

Por su parte, Chavagneux y Palan (2007, p.14) argumentan que *"dada la complejidad de los sistemas fiscales modernos, cada país puede potencialmente convertirse en un paraíso fiscal para sus vecinos"*. Según estos autores, ésta fue la razón de que el informe Gordon llegase a la conclusión ya comentada en los párrafos anteriores.

<sup>16</sup> Texto original: *"Probably the most difficult part of tackling the problem is defining tax shelters. It's kind of like defining pornography. As the Supreme Court said, you know it when you see it"* (Financial Times, 11 April 2002)

Zoromé (2007) señala que no hay consenso entre académicos y profesionales sobre lo que constituye un “Centro Financiero Offshore”, a pesar de que se han hecho varios intentos para definirlos.

Y Orlov (2004) viene a justificar esta situación en base a que el propósito de cada investigación ha sido diferente (especialmente si se enfoca principalmente en ciertos tipos de paraíso fiscal transgresor, como suele ser el caso de los estudios de las autoridades fiscales), por lo que existe poco consenso en cuanto a la semántica del término. Tal situación viene a cuestionar, en opinión de Orlov, la efectividad de los esfuerzos para combatir algo que no se comprende suficientemente y no está claramente definido:

De hecho, a nivel instrumental o táctico, cualquier mecanismo legal requiere precisión y claridad en sus términos de referencia. De lo contrario, su aplicación se vuelve bastante impredecible, ya que puede ser, sujeta a interpretación judicial o administrativa, demasiado amplia y arbitraria o demasiado estrecha e ineficaz. Desde el punto de vista estratégico, sin una comprensión completa del fenómeno, su historia, importancia política y económica y tendencias en su desarrollo, cualquier política relacionada con un tema tan complejo como el paraíso fiscal se vuelve superficial, miope y potencialmente contraproducente (Orlov, 2004, p. 95).

Es difícil de evaluar en qué medida las anteriores afirmaciones se pudieron ver influenciadas por la afirmación de la OCDE, quién veinte años antes ya aseguraba *“que el concepto de paraíso fiscal tiene un carácter de tal modo relativo que no tendría ninguna utilidad dedicar esfuerzos para intentar definirlo”* (OECD, 1987a, p. 21 citado por Barbot Veiga de Faria, 2003).

De igual forma, el Foro de Estabilidad Financiera del FMI considera que el término “offshore” conlleva en algunos sectores una percepción de actividades dudosas o nefastas por lo que existe una fuerte aversión por parte de algunas jurisdicciones a ser incluidas como un centro offshore dado el riesgo de “culpabilidad por asociación”. Desde este punto de vista, *“elaborar una definición precisa y una lista de los centros offshore no se consideró el uso más fructífero de los esfuerzos del Grupo”* (FSF, 2000a, p. 9).

Aun así, y a pesar de todas las controversias y debates, la lista de países considerados paraísos fiscales ha cambiado sorprendentemente poco desde la década de 1980, y lo mismo ocurre con sus roles y funciones (Palan et al., p. 17).

Pero en mi opinión, es Murphy (2017) quién identifica, de la forma más simple y convincente, los motivos por los que no se atina con una definición que pueda ser aplicable a la mayoría de



estas “jurisdicciones del secreto”<sup>17</sup> (en su acepción más popular los denominados “paraísos fiscales”). En primer lugar, aclara que es un error confundir el término "Centro Financiero Offshore" con "paraíso fiscal": Los centros financieros extraterritoriales (CFO) no son lo mismo que los paraísos fiscales (Murphy, 2008, p. 3), y este es uno de los motivos por los que no se puede encontrar una definición única para ambos.

Las diferencias entre ambos conceptos las explica a través de las siguientes definiciones:

- a) *“Los paraísos fiscales son lugares que crean legislación diseñada para ayudar a las personas, físicas o jurídicas, a evitar las obligaciones regulatorias que se les imponen en el lugar donde realizan la sustancia de sus transacciones económicas”* (Murphy, 2008, p.14).

A mayor abundamiento, explicita las características que los paraísos fiscales tienen en común: (i) la primera es que tienen derecho a crear legislación, aunque esto no significa que todos sean, de ninguna manera, estados soberanos:

Las Dependencias de la Corona y los Territorios Británicos de Ultramar no son estados soberanos. El estado de Delaware en los Estados Unidos tampoco es un estado soberano, pero generalmente se considera un paraíso fiscal. Algunos paraísos fiscales son, por supuesto, soberanos. Singapur, Panamá y, por supuesto, el Reino Unido son todos estados soberanos y son paraísos fiscales (Murphy, 2008, p.14),

y una segunda característica (ii) es que crean un ambiente de secreto que permite a los usuarios de las estructuras creadas utilizando su ley, hacerlo de forma totalmente anónima o en gran medida. Pocos paraísos fiscales requieren que se revele la identidad de los verdaderos propietarios de las empresas y pocos también exigen que sus cuentas se depositen en un registro público y, sobre todo, muchos paraísos fiscales garantizan el secreto al dificultar de hecho que un gobierno extranjero realice consultas sobre los detalles de los titulares reales de una cuenta bancaria, empresa o fideicomiso registrado en su dominio, o sobre sus ingresos.

- b) *“Los centros financieros offshore son las comunidades comerciales alojadas por los paraísos fiscales que explotan las estructuras que se pueden crear utilizando la*

---

<sup>17</sup> Según describe Murphy (2017, p.200) en una búsqueda en Google el 18 de mayo de 2016 encontró 439,000 referencias al término “jurisdicciones secretas”, que ahora es comúnmente utilizado por organizaciones como la OCDE, y que viene a conformar un nuevo enfoque en la identificación de aquellos lugares comúnmente llamados “paraísos fiscales”.

*legislación de esos paraísos fiscales en beneficio de los residentes en otros lugares.”*  
(Murphy, 2008, p.17).

En otras palabras, el centro financiero offshore está integrado por contables, abogados, banqueros y sus compañías fiduciarias asociadas que venden servicios a quienes desean explotar los mecanismos que ha creado el paraíso fiscal.

A la vista de estas definiciones parece bastante evidente que los paraísos fiscales y los CFO son entes diferentes, aunque hay que resaltar que cada paraíso fiscal aspira a ser una CFO ya que es la forma en la que pueden ganar más dinero a través de las estructuras que su legislación les permite crear. No obstante, este autor enfatiza que no siempre se logra el objetivo de alcanzar a ser un CFO, y se pueden encontrar numerosos ejemplos de esos enclaves que no han tenido éxito en explotar sus circunstancias y en atraer suficientes negocios para ser considerados CFO (algunos de los territorios británicos de ultramar, como Montserrat y Anguila), aunque otros han desarrollado fuertes CFO que dominan sus economías locales (por ejemplo, lugares como las Islas Caimán y Jersey).

Y para completar la explicación de estas diferencias, Murphy introduce el concepto de “mundo offshore”:

Los paraísos fiscales y los CFO juntos forman el "mundo offshore". Por implicación, por supuesto, los contables, abogados y banqueros, que son los principales grupos de población que se encuentran dentro de la comunidad CFO, también son miembros clave del "mundo offshore" (Murphy, 2008, p. 18).

El término “offshore” no describe la geografía, sino que se refiere a la ubicación de los clientes del CFO, que no están en el paraíso fiscal donde se encuentra éste. Están en otro lugar, y desde que este concepto se reconoció por primera vez en Londres, ese otro lugar era "offshore".

Con el lanzamiento por parte de “Tax Justice Network” de su primer “*Índice de Secreto Financiero*” en 2009, al que se aludirá en el apartado 4.2.1.1., se puso de manifiesto un nuevo enfoque en la identificación de aquellos lugares comúnmente llamados paraísos fiscales: el secreto, oficializándose un nuevo término en el lenguaje offshore.

A partir de ese momento, los paraísos fiscales comenzaron a denominarse “jurisdicciones del secreto”, en las que la presencia de las dos características siguientes permitía identificarlas:

- i) La creación de una regulación que sabían que era de primordial beneficio y uso para aquellos que no residen en su dominio geográfico.
- ii) Se sugirió que las “jurisdicciones del secreto” crearon un deliberado velo de secreto, legalmente respaldado, que aseguraba que aquellos (fuera de su jurisdicción) que hicieran uso de sus regulaciones no pudieran ser identificados como tales (Murphy, 2017, p. 23).

Este cambio terminológico en la denominación permitió a los grupos de interés cambiar el foco de atención, de los impuestos al secreto, dejando en claro que el uso de las “jurisdicciones del secreto” era mucho más que abuso fiscal. A este respecto, Murphy describe como Ronen Palan ya había sugerido que lo que los paraísos fiscales realmente ofrecían era algo mucho más pernicioso: un escape de una gama de regulación mucho más amplia, que permitía al usuario escapar de sus obligaciones, no solo de las autoridades fiscales sino de otros reguladores, así como de sus competidores, acreedores y accionistas, y (no menos importante) de sus cónyuges e hijos, ninguno de los cuales podría esperar saber qué estaba pasando en una jurisdicción secreta.

Lo que es importante destacar es que el secreto es la clave para la mayoría de las operaciones de los paraísos fiscales. Sin él, muchos de los que usan las estructuras de los paraísos fiscales no lo harían. Esto se debe, o bien en el caso de aquellos que los usan con fines delictivos, incluida la evasión fiscal, porque temen ser identificados con demasiada facilidad y, por lo tanto, pagar las consecuencias de su delito, o bien en el caso de aquellos que los usan para evitar la regulación (que puede ser legítimo, pero a menudo es éticamente cuestionable) debido al daño que el descubrimiento haría a su reputación (Murphy, 2008, p. 17).

En esta misma línea de pensamiento abunda Hernández Viguera (2005), al señalar que la única definición oficial de “paraíso fiscal” disponible desde los organismos económicos internacionales corresponde a la OCDE y *“está referida a la dimensión fiscal; pero resulta insuficiente porque ignora las dimensiones bancarias, financieras y de desregulación, abordadas, parcial y separadamente por otros organismos internacionales como el FMI y el GAFI”* (p. 44).

Y es en esta insuficiencia en la que radica el planteamiento fragmentado que han seguido los organismos internacionales sobre esta realidad financiera que *“ha impedido abarcar la totalidad y la complejidad de este fenómeno y su papel en la globalización financiera y en el contexto internacional actual, porque no ha existido un propósito serio de erradicación de sus consecuencias negativas”* (Hernández Viguera, 2005, p. 44).

Esta evolución en el pensamiento se puede apreciar a través de las definiciones que las diversas instituciones, académicos y organizaciones han venido formulando a lo largo del tiempo y que, aunque presentan algunos aspectos comunes, son sus diferencias las que evidencian las dificultades encontradas para establecer una definición común. Para obtener una visión de la evolución producida y las conclusiones, se ha procedido a ordenarlas cronológicamente y de forma separada para cada uno de los tres grupos citados.

En la tabla I-2 se han incorporado las definiciones aportadas por los autores más relevantes en la investigación de estos enclaves.

**Tabla I - 2 – Definición de paraíso fiscal según los académicos consultados<sup>18</sup>**

AUTOR	DEFINICIÓN
Casanegra de Jantscher (1976, p. 31)	Esencialmente, un paraíso fiscal es un lugar donde los extranjeros pueden recibir ingresos o poseer bienes sin pagar altas tasas de impuestos sobre ellos.
Vernay (1978, p. 253)	Un paraíso fiscal es siempre, y al mismo tiempo, lugar de feria, zona franca y oficina de cambios; está poblado por una legión extranjera de personas adineradas, y unido esencialmente por los convenios aduaneros, un mismo uso de reglamentos financieros, un mismo baremo de paridad y un mismo sentido de beneficio.
Gordon (1981, p. 14)	El término "paraíso fiscal" se ha definido genéricamente para incluir a cualquier país que tenga una tasa impositiva baja o nula sobre todas o ciertas categorías de ingresos, y que ofrezca un cierto nivel de secreto bancario o comercial. Sin embargo, aplicada literalmente, esta definición se extendería a muchos países industrializados que generalmente no se consideran paraísos fiscales, incluido Estados Unidos (Estados Unidos no grava intereses sobre depósitos bancarios de extranjeros).
Longman Dictionary of Contemporary English (1987, p. 1084)	Un lugar donde mucha gente, especialmente las personas ricas (exiliados fiscales), eligen vivir porque tiene tasas impositivas muy bajas <sup>19</sup> .

<sup>18</sup> En este grupo se ha optado por incluir también las definiciones recogidas en los diccionarios más emblemáticos.

<sup>19</sup> Texto original: "A place where many people, esp. rich people (tax exiles), choose to live because it has very low rates of tax".

AUTOR	DEFINICIÓN
Collins COBUILD English language Dictionary (1987, p. 1498)	Un paraíso fiscal es un país o lugar que tiene una tasa impositiva baja, por lo que las personas eligen vivir allí o registrar empresas allí para evitar pagar impuestos más altos en sus propios países <sup>20</sup> .
Diccionario de Administración y Finanzas de J.M. ROOSEMBERG (1989, citado por Samplon, 2007, p. 205)	Países con leyes fiscales muy favorables para el establecimiento de la residencia legal de personas físicas o jurídicas que quieren pagar menos impuestos.
Spitz (1992, pp. 44-45)	Es un "país: (a) donde no hay impuestos, (b) donde se cobran impuestos solamente por los hechos imposables internos, pero no se percibe ningún impuesto, o se percibe a un tipo impositivo muy bajo, por los rendimientos derivados de fuente extranjera, o (c) donde se otorgan especiales privilegios fiscales a ciertas clases de personas o de hechos imposables.
Picciotto (1992, p. 132)	La definición más amplia de un paraíso fiscal incluiría a cualquier país cuyas leyes fiscales interactúen con las de otro para que sea posible producir una reducción de la responsabilidad fiscal en ese otro país. Según esta definición, prácticamente cualquier país podría ser un "paraíso" en relación con otro. Por lo tanto, los paraísos fiscales se definen más estrechamente como países que se ofrecen como paraísos fiscales o son generalmente reconocidos como tales.
Tax Haven Encyclopaedia (1993, citado por Przychocka, 2013)	Un "paraíso fiscal" es un área en la cual, en virtud de las regulaciones aplicables, los impuestos no existen, o existen, pero tienen solo un carácter interno y no gravan los ingresos de los extranjeros y sus compañías, o si los gravan lo es en un nivel mínimo, así como un área donde se otorgan privilegios fiscales especiales a contribuyentes específicos que los utilizan o conciernen a un determinado tipo de actividad <sup>21</sup> .
Pérez Rodilla (1995, p. 102)	Aquellos territorios o Estados que se caracterizan por la escasa o nula tributación a que someten a determinadas personas o entidades que en dichas jurisdicciones encuentran su cobertura o amparo.

<sup>20</sup> Texto original: "A tax haven is a country or place which has a low rate of taxation, so that people choose to live there or register companies there in order to avoid paying higher tax in their own countries".

<sup>21</sup> Texto original: "A "tax haven" is an area in which, by virtue of applicable regulations, taxes do not exist, or they exist but have only an internal character and do not encumber the incomes of foreigners and their companies, or encumber them to a minimal degree, as well as an area where special fiscal privileges are granted which specific taxpayers make use of or which concern a given type of activity".

AUTOR	DEFINICIÓN
Owens (1999, p. 13)	El concepto de "paraíso fiscal" se refiere a las jurisdicciones fiscales que se ofrecen como un lugar que los no residentes pueden utilizar para escapar de las obligaciones fiscales en sus países de residencia. Varios factores identifican estos paraísos, en particular la ausencia virtual de impuestos, combinada con los requisitos mínimos de presencia comercial y la falta de transparencia legislativa y administrativa.
Rosembuj (1999)	Es un micro-Estado o dependencia territorial de otro Estado que se ofrece a sí mismo por su nula o inexistente exigencia tributaria; la localización y ocultación conveniente de renta o riqueza imponible extraña, "permitiendo escapar del impuesto que es debido en los países de fiscalidad elevada (OCDE)".
Diccionario de Economía y Negocios - Arthur Andersen (1999, p. 462)	País o territorio de nula o baja tributación, frecuentemente utilizado para rebajar u optimizar la caja tributaria de particulares o empresas.
Salto van der Laet (2000, p. 7)	Aquellos territorios que poseen un sistema fiscal que ofrece una escasa o nula tributación, generalmente en relación con los impuestos directos y que facilita la elusión fiscal de contribuyentes pertenecientes a otras jurisdicciones.
Hernández Viguera (2005, p. 45)	Con la expresión centro financiero extraterritorial u <i>offshore</i> se designan aquellas jurisdicciones fiscales, o demarcaciones acotadas legalmente, que no requieren la residencia de los operadores financieros en el territorio, ni operar con moneda local y que, junto a otras características de secretismo y permisividad, configuran una zona privilegiada fiscalmente, que generalmente calificamos por la dimensión de paraíso fiscal, que se identifica con actividades de evasión y fraude fiscal y planificación fiscal internacional y con actividades de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.
Ambrosanio y Caroppo (2005, p. 686)	Los paraísos fiscales son jurisdicciones que participan en una competencia fiscal nociva al vincular las características distintivas de sus sistemas tributarios (una tasa impositiva efectiva baja o nula, el secreto financiero y comercial y la falta de transparencia) a regímenes fiscales preferenciales especiales, junto con una "barrera protectora" de esos regímenes, para actividades y corporaciones particulares (tales como seguros "cautivos", banca offshore, fideicomisos, empresas comerciales y de cartera, y servicios financieros internacionales).

AUTOR	DEFINICIÓN
Carpizo y Santaella (2007, p. 28)	Podemos definir a los paraísos fiscales como aquellas jurisdicciones, de carácter estatal o subestatal, con niveles de tributación bajos o inexistentes, en los que los operadores económicos gozan del anonimato que proporcionan el secreto bancario, mercantil y profesional, garantizados estos últimos por normas de rango legal o constitucional.
Chavagneux y Palan (2007, p. 13)	Aquellos países en los que unos residentes extranjeros, empresas o personas ricas colocan su dinero para evitar pagar impuestos en sus territorios de origen.
Samplon Salvador (2007, p. 205)	La expresión de “paraíso fiscal” se utiliza para identificar aquellos territorios que establecen ventajas fiscales con la finalidad de atraer divisa extranjera y favorecer la economía nacional. Sin embargo, resulta difícil encontrar una definición única de paraíso fiscal y más aún identificar los países y territorios que pueden considerarse paraísos fiscales.
Ferre Navarrete (2007, p. 1659)	Cabe definir a un paraíso fiscal como un centro financiero extraterritorial u <i>offshore</i> que se presenta en el ámbito jurídico internacional como jurisdicción fiscal que no requieren la residencia de operadores financieros en el territorio ni operar con moneda local y que, junto con las características de secretismo y permisividad, se configuran como territorios privilegiados fiscalmente.
Vallejo Chamorro (2007, p. 220)	Podemos definir a los paraísos fiscales como aquellas jurisdicciones, de carácter estatal o subestatal, con niveles de tributación bajos o inexistentes, en los que los operadores económicos gozan del anonimato que proporcionan el secreto bancario, mercantil y/o profesional, garantizados estos últimos por normas de rango legal o constitucional.
Murphy (2008, p. 14)	Los paraísos fiscales son lugares que crean legislación diseñada para ayudar a las personas, físicas o jurídicas, a evitar las obligaciones regulatorias que se les imponen en el lugar en el que emprenden la materialidad de sus transacciones económicas.
Hernández Viguera (2009, p. 8)	Se denomina paraísos fiscales a ciertos países y territorios que han desarrollado una importante actividad financiera realizada por no residentes, atraídos por sus ventajas fiscales, legislativas y de funcionamiento para el negocio bancario y financiero.

AUTOR	DEFINICIÓN
Dharmapala y Hines (2009, p. 1058)	Los "paraísos fiscales" son ubicaciones con tasas impositivas muy bajas y otros atributos fiscales diseñados para atraer a los inversores extranjeros.
Martín Morata (2010, p. 111)	Aquellas jurisdicciones, de carácter estatal o subestatal, con niveles de tributación bajos o inexistentes, en los que los operadores económicos gozan del anonimato que proporcionan el secreto bancario, mercantil y profesional.
Palan, Murphy y Chavagneux (2010, p. 45)	Definimos los paraísos fiscales como jurisdicciones que deliberadamente crean legislación para facilitar las transacciones realizadas por personas que no son residentes en sus dominios, con el propósito de eludir impuestos y/o regulaciones, que aquellos facilitan proporcionando un velo de secreto respaldado legalmente para ocultar a los beneficiarios de esas transacciones.
Escario (2011, p. 17)	Los paraísos fiscales son jurisdicciones especializadas en atraer la inversión extranjera utilizando para ello el secreto bancario, tipos impositivos muy bajos o inexistentes para los no residentes, la falta de cooperación con las administraciones fiscales de otros países y la desregulación.
Shaxson (2014, pp. 32-33)	Lugar que procura atraer negocios ofreciendo instalaciones políticamente estables que ayudan a personas o entidades a eludir reglas, leyes y regulaciones establecidas en otras jurisdicciones.
Péramo (2016, p. 2)	Básicamente significan territorios o jurisdicciones especializados en atraer esos activos cuyos poseedores no quieren declarar su procedencia y/o tributar en el país de origen, ya que la opacidad existente en aquellos permite no proveer información a las haciendas públicas del país de procedencia, sin importar el posible origen lícito o ilícito de los mismos.
Murphy (2017, p. 57)	Aquellos lugares que no solo proporcionan deliberadamente regímenes fiscales favorables a aquellos que generalmente no residen en ellos, sino también, de varias maneras, proporcionan un velo de secreto a aquellos que hacen uso de estos acuerdos fiscales <sup>22</sup> .

<sup>22</sup> Murphy (2017) señala que la propia diversidad de los paraísos fiscales ha causado todo tipo de problemas a quienes intentan abordar los problemas que suscitan. Esta es la razón por la cual algunos paraísos fiscales han sido reclasificados en los últimos años como "jurisdicciones secretas", tendencia que comenzó en la sociedad civil, pero ahora se ha generalizado y que hace referencia específica a (Texto original): "to those places that not only provide deliberately



AUTOR	DEFINICIÓN
Deneault (2018, p. 18-24)	<p>La definición de paraísos fiscales se divide en cuatro puntos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Una ausencia de impuestos (contemplan una tasa impositiva nula o casi nula sobre ciertas categorías de entidades, cuentas y actores);</li> <li>• Un sistema de leyes aberrantes (se han dotado de sistemas de leyes laxas o irrisorias conscientemente destinadas a neutralizar las leyes vigentes en otros lugares del mundo);</li> <li>• El secreto bancario (pueden ser países de pleno derecho o entidades administrativas que contemplan algunos de los atributos legislativos de un estado, como los territorios británicos de ultramar o los diferentes estados que conforman los Estados Unidos); y</li> <li>• Una ausencia de actividad real (salvo casos excepcionales, las instituciones financieras, las empresas y los particulares adinerados que han recurrido a los paraísos fiscales no tienen que efectuar en éstos una actividad física tangible)</li> </ul>
Real Academia Española Diccionario de la Lengua Española (Actualización 2019)	País o territorio donde la ausencia o parvedad de impuestos y controles financieros aplicables a los extranjeros residentes constituye un eficaz incentivo para atraer capitales del exterior.

**Fuente:** Elaboración propia en base a vv.aa. y sus propias definiciones.

Además, se han identificado otras definiciones que, bien por su irrelevancia o repetición, bien por su anecdótico contenido, no han sido tenidas en cuenta. Dentro de esta última característica Orlov cita la recogida en “*The Modern Dictionary for the Legal Profession*” y que, por su originalidad, transcribimos a continuación:

*‘Paraiso fiscal. Refugio fiscal en un país extranjero que es preferible a otros países debido a la instruida fuerza laboral de ese país, al sistema de comercio moderno, a los equipos y tecnología avanzados, al buen transporte y al buen clima’* (Orlov, 2004, p. 96).

De la revisión de las definiciones académicas recogidas en la Tabla I-2 se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- La práctica totalidad de las definiciones incluyen la nula o reducidísimas tasas de impuestos, generalmente para los no residentes o “personas extranjeras” que deciden vivir allí (*tax exiles*).

---

*favourable tax regimes to those not usually resident in a place (such as Ireland the and Netherlands), but also, in various ways, provide a veil of secrecy to those making use of these tax arrangements”.*

- Por tanto, todas aluden al “*motivo fiscal*” como principal característica definitoria. Solamente la definición de Vernay (1978), quizás por su antigüedad y la profesión de su autor (periodista financiero que “*conoce a la mayoría de cambistas del mundo*”, como le describe la contraportada de su libro), se ciñe más a los grandes negocios internacionales y, en particular a los flujos legales e ilegales de capitales y los movimientos transcontinentales del oro clandestino.
- La nula o reducida fiscalidad se ve acompañada, sobre todo en las definiciones elaboradas en la década de 1990, de la existencia de privilegios fiscales especiales a ciertas “*clases de personas*” o de “*hechos imposables*”.
- Picciotto (1992) introduce como novedad en la definición, aunque en cierto modo ya había sido anticipada por Gordon (1981), el “*ofrecimiento como paraíso fiscal*” de un país, o que sea generalmente reconocido como tal.
- Los conceptos de “*ausencia de transparencia*” y “*secretismo*” comienza a aparecer en las definiciones a finales de la referida década y primera década del siglo XXI (Owens, 1999; Hernández Viguera, 2005; Carpizo y Santaella, 2007; Ferre Navarrete, 2007; Vallejo Chamorro, 2007; Martín Morata, 2010; Palan, Murphy y Chavagneux, 2010; Escario, 2011; Péramo, 2016 y Murphy, 2017). Solamente en una definición anterior se habla de “*cierto nivel de secreto bancario o comercial*” (Gordon, 1981).
- Las definiciones recogidas por los diccionarios, tanto los generalistas como los especializados se limitan a recoger los bajos niveles de impuestos (*low rates of tax*). Curiosamente, la definición recogida por la Real Academia Española (RAE, s.f., Paraíso Fiscal) habla de “*la ausencia o parvedad<sup>23</sup> de impuestos y controles financieros*”, sin hacer referencia alguna a la evasión o elusión fiscal.

Como ironiza Gimeno (2017):

“Tampoco es neutral la definición de paraíso fiscal que encontramos en el diccionario de la RAE ... Simplemente, una feliz herramienta de política económica. Visto así, por ejemplo, la bomba atómica se definirá como eficaz incentivo para finalizar una guerra”.

<sup>23</sup> Parvedad: “1. f. Pequeñez, poquedad, cortedad o tenuidad”. Recuperado 8 octubre 2019, de: <https://dle.rae.es/?w=parvedad>

- No es hasta hace relativamente pocos años cuando deja de figurar en la definición, de forma concreta, el “motivo fiscal” para empezarse a hablar, de forma amplia y genérica, de “*elusión de reglas, leyes y regulaciones*” establecidas en otras jurisdicciones (Escario, 2011; Shaxson, 2014 y Deneault, 2018).
- El concepto avanza hacia un enfoque sobre el verdadero problema de los paraísos fiscales que no es el abuso de impuestos en sí, por importante que sea, sino el secreto que permite ese abuso y muchos otros. Es esta opacidad la que sugiere que los paraísos fiscales podrían entenderse mejor como “*jurisdicciones del secreto*” (Murphy, 2017).

Por lo que se refiere a las definiciones incorporadas por las ONG y entidades similares, cabe destacar que ofrecen una gama más amplia de acepciones, quizás también porque son más recientes temporalmente. En la tabla I-3 se pueden encontrar las definiciones elaboradas por las organizaciones más significativas en su lucha contra los “enclaves extraterritoriales”.

**Tabla I - 3 - Definición de paraíso fiscal/centro financiero offshore según las ONG y organizaciones similares consultadas**

AUTOR	DEFINICIÓN
TAX JUSTICE NETWORK (Tax Justice Network, s.f.e)	Hablando en términos generales, un paraíso fiscal proporciona instalaciones que permiten a las personas o entidades escapar (y con frecuencia socavar) de las leyes, normas y reglamentos de otras jurisdicciones en otros lugares, utilizando el secreto como herramienta principal <sup>24</sup> . Esas normas incluyen impuestos, pero también leyes penales, normas de divulgación (transparencia), regulación financiera, normas sobre herencias y mucho más.
OXFAM Aubry y Dauphin (2017, p.13)	Los paraísos fiscales son jurisdicciones o territorios que han adoptado intencionadamente unos marcos fiscales y legales que permiten a los no residentes (personas físicas o jurídicas) minimizar la cantidad de impuestos que deben pagar allí donde realizan una actividad económica sustancial.

<sup>24</sup> En la primera edición de su informe “*Tax Us If You Can*”, publicado en 2005, recogía la siguiente definición de paraíso fiscal: “Cualquier país o territorio cuya legislación puede utilizarse para evitar o para defraudar el pago de impuestos adeudados en otro país según las leyes de este” (Murphy, Christensen y Kimmis, 2005, p.67). En la segunda edición de este informe, publicado en 2012, amplía la definición así: “Un paraíso fiscal es cualquier país o territorio que promueve leyes con la intención de que se puedan usar para evitar o evadir impuestos que se deban en otro país según las leyes de ese otro país. ... El secreto es el producto clave que ayuda al uso de tasas impositivas bajas, de ahí que el término jurisdicción de secreto defina ahora más precisamente y está reemplazado al término paraíso fiscal en uso técnico” (Murphy y Christensen, 2012, p.61).

AUTOR	DEFINICIÓN
<p>ATTAC Caño Tamayo (2018, 4 agosto).</p>	<p>Los paraísos son lugares, países, islas o enclaves geográficos con regímenes jurídicos oscuros y reglas fiscales muy laxas que ofrecen al capital financiero, y a la actividad financiera en general, exenciones y beneficios en el pago de impuestos. Esos lucros se ofrecen a extranjeros no residentes y a las sociedades y empresas domiciliadas legalmente en el lugar, aunque muy a menudo solo sean una dirección postal y sin actividad económica que merezca tal nombre”.</p>
<p>TRANSPARENCY INTERNATIONAL (Transparency International, s.f.a)</p>	<p>Los paraísos fiscales son jurisdicciones, incluidas ciudades, estados o países que otorgan un tratamiento fiscal favorable que puede beneficiar a los no residentes. Atraen la reubicación de transacciones económicas a su territorio mediante la aplicación de tasas impositivas nulas o mínimas. Por lo general, albergan una variedad de proveedores de servicios financieros. Muchos paraísos fiscales también son “jurisdicciones secretas”.</p>
<p>TRANSPARENCY INTERNATIONAL (Transparency International, s.f.b)</p>	<p>Las jurisdicciones del secreto son territorios, incluidas ciudades, estados / provincias y países que fomentan la reubicación de transacciones económicas y financieras extranjeras de otro modo a través de normas estrictas de protección de la privacidad. Estas jurisdicciones aseguran que no se pueda revelar la identidad de quienes reubican su dinero a través de ellas. Esto a menudo socava la legislación y la regulación de otra jurisdicción. Muchas jurisdicciones secretas también son “paraísos fiscales”.</p>
<p>TRANSPARENCY INTERNATIONAL (Transparency International, s.f.c)</p>	<p>Los centros financieros offshore son “Países o jurisdicciones, algunas veces llamados 'fiscal paradises' o 'tax havens', que brindan servicios financieros a los no residentes en una escala desproporcionada a la economía nacional como resultado de incentivos financieros, tales como la mínima intromisión del gobierno y las muy bajas o cero tasas de impuestos”.</p>

**Fuente:** Elaboración propia en base a vv.aa. y sus propias definiciones.

Como se puede comprobar, las definiciones propuestas por las organizaciones sociales son más integrales y objetivas que las desarrolladas por los investigadores y académicos, a la vez que se ven impregnadas y condicionadas por los objetivos específicos y finalidades de cada una de estas organizaciones.

De esta forma, por ejemplo, la definición de Tax Justice Network (TJN) contempla matices relacionados con la regulación fiscal y financiera, así como sobre los impactos de la evasión y la elusión fiscal, y la competencia fiscal en la búsqueda de una justicia fiscal desde la óptica de

la transparencia y, no tanto desde el foco de la fiscalidad. Así, y como afirma un destacado miembro del Directorio de TJN:

En TJN preferimos hablar de “jurisdicciones del secreto” (secrecy jurisdictions) en vez de “paraísos fiscales”. Esto se debe a que las bajas tasas de impuestos no serían un problema en sí mismo si hubiese transparencia y las administraciones tributarias de todo el mundo pudiesen conocer desde afuera a cada uno de sus ciudadanos que resulta dueño de cuentas bancarias o trusts o sociedades anónimas en el extranjero. Si el sistema funcionara así, no habría problema con el bajo nivel de los impuestos característico de estos países. El problema clave es el velo de opacidad, de falta de transparencia que se crea deliberadamente en las jurisdicciones secretas y que impide a las instituciones nacionales competentes detectar a sus ciudadanos usando las regulaciones (tributarias, societarias, y otras) de dicha jurisdicción secreta (Meinzer, 2012b, p. 59).

En el caso de la definición de Oxfam, ésta se focaliza en los marcos fiscales y legales que son las barreras para encontrar las soluciones duraderas que permitan acabar con la pobreza y la desigualdad que éstas provocan en los países menos desarrollados.

Y en el caso de Transparency Internacional, que elabora definiciones para los tres conceptos que considera interrelacionados (paraísos fiscales, jurisdicciones secretas y centros financieros offshore), subyacen la visión global que comparte este movimiento global: un mundo en el que el gobierno, las empresas, la sociedad civil y la vida cotidiana de las personas estén libres de corrupción. En el Capítulo IV se abordan en profundidad las actividades desarrolladas por estas tres organizaciones.

Finalmente, en la Tabla I-4 se recogen las definiciones elaboradas por las Instituciones Nacionales e Internacionales más representativas, por sus actividades en relación con los paraísos fiscales y centros financieros offshore. Para ello, se han seleccionado las definiciones de dos bancos centrales (Banco de España y Banco de Italia) y de tres organizaciones internacionales (OCDE, FMI y GAFI).

Por lo que se refiere a las definiciones adoptadas por los dos bancos centrales, y a pesar de la diferencia temporal entre ambas (12 años), se observa que han tratado de recoger en ellas, no solo el aspecto fiscal (que en el caso del Banco de España lo trata entre sus últimas características), sino el resto de características que las anteriores definiciones académicas ya habían puesto de relieve (secreto y confidencialidad, operar sin presencia física, escasa supervisión, sistemas de comunicación, etc.). No obstante, es significativo que cada uno de ellos utilice términos diferentes: “centro financiero offshore” en el caso del Banco de España, y “paraíso fiscal” en el del Banco de Italia.

**Tabla I - 4 - Definición de paraíso fiscal/centro financiero offshore según las Instituciones Nacionales e Internacionales consultadas**

AUTOR	DEFINICIÓN
Banco de España (2004d, p. 107)	Aunque es difícil dar una definición precisa de centro financiero offshore, con este término se pretende hacer referencia a aquellos territorios que atraen un volumen importante de actividad de no residentes por darse algunas de las circunstancias siguientes: regímenes poco exigentes para obtener licencia bancaria, supervisión menos desarrollada, posibilidad de operar sin presencia o con escasa presencia física, régimen especial de secreto bancario, ventajas fiscales, facilidad para establecer vehículos de propósito especial y diferencias legales en el trato a residentes y no residentes.
Banco de Italia Pellegrini, Sanelli y Tosti (2016, p. 7)	Los paraísos fiscales generalmente se definen como países o territorios que intentan atraer capital extranjero a través de una combinación de impuestos bajos o nulos, instalaciones de comunicación avanzadas, entorno político estable, sistemas legales confiables y un alto grado de confidencialidad para los datos financieros, es decir, aquellos sobre los beneficiarios reales de cuentas bancarias, acciones de empresas, fideicomisos y otras entidades interpuestas.
USA Bill “Stop Tax Haven Abuse Act” (the “Stop Act”) Citizens for Tax Justice (2009, p. 3)	Los paraísos fiscales, a los que el proyecto de ley se refiere como "jurisdicciones secretas offshore" son jurisdicciones extranjeras con leyes o prácticas de secreto que restringen injustificadamente la capacidad del gobierno de los EE. UU. de obtener la información necesaria para hacer cumplir sus leyes fiscales y sobre valores <sup>25</sup> .
OCDE (1998, p. 21)	La inexistencia de tributación, o solo una tributación nominal, combinada con el hecho de que un país se ofrezca como un lugar, o se perciba como un lugar, para ser utilizado por los no residentes para escapar de los impuestos en su país de residencia puede ser suficiente para clasificar a esa jurisdicción como un paraíso fiscal. De manera similar, la inexistencia de tributación, o sólo una tributación nominal, combinada con serias limitaciones a la capacidad de otros países para obtener información de ese país a efectos fiscales, identificaría normalmente un paraíso fiscal.

<sup>25</sup> Texto original: “Tax havens, which the bill refers to as “offshore secrecy jurisdictions” are foreign jurisdictions with secrecy laws or practices that unreasonably restrict the ability of the U.S. government to get information necessary to enforce its tax and securities laws”.

AUTOR	DEFINICIÓN
<p>FMI Cassard (1994, pp. 1-2)</p>	<p>Los Centros Financieros Offshore (CFO) son centros financieros donde se depositan fondos en moneda extranjera de no residentes y luego se canalizan a través de intermediarios financieros offshore a otros prestatarios no residentes. ... el FMI define los centros offshore como sistemas financieros cuyos bancos tienen activos y pasivos extranjeros que no son proporcionales con las transacciones por cuenta corriente de sus economías domésticas.</p>
<p>FMI Errico y Musalem (1999, p. 6)</p>	<p>Los CFO son jurisdicciones en las que los bancos offshore están exentos de una amplia gama de regulaciones que normalmente se imponen a las instituciones “onshore”<sup>26</sup>. Específicamente, los depósitos no están sujetos a reservas obligatorias, las transacciones bancarias están en su mayoría exentas de impuestos o tratadas bajo un régimen fiscal favorable, y están libres de restricciones en los tipos de interés y tipos de cambio. Además, en muchos casos, los bancos offshore están exentos del escrutinio regulatorio con respecto a la liquidez o adecuación de capital. La divulgación de información también es baja.</p>
<p>FMI Zoromé (2007, p.7)</p>	<p>Un CFO es un país o jurisdicción que brinda servicios financieros a no residentes en una escala desproporcionada con el tamaño y el financiamiento de su economía doméstica.</p>

**Fuente:** Elaboración propia en base a vv.aa. y sus propias definiciones.

Esta última circunstancia es también visible en el caso de las otras tres definiciones ya que, de forma paradójica, las tres principales organizaciones internacionales que han abordado la lucha contra estos enclaves extraterritoriales, los han denominado de forma distinta, aun cuando, como se podrá comprobar más adelante, los territorios y jurisdicciones identificados bajo dichas definiciones, y en cada uno de sus respectivos proyectos, protagonizan una más que curiosa coincidencia en las listas que dichas organizaciones han elaborado y los han incluido.

En el caso de OCDE, además hay que resaltar las matizaciones que se producen en las diferentes ocasiones en las que se ha acercado a dicho concepto. Así, en la primera de ellas, lo define como “una jurisdicción que, de forma activa, promociona su disponibilidad para eludir impuestos que de otro modo serían pagados en países con impuestos relativamente altos” (Tax

<sup>26</sup> En este contexto, el término inglés *offshore* se puede traducir como “extraterritorial”, en contraposición a *onshore*, que significaría “dentro del territorio”.

Havens, 1987, p. 28). Más en concreto, son los propios esfuerzos de la OCDE para determinar qué es lo que distingue a los paraísos fiscales de los que no lo son:

El concepto de "paraíso fiscal" es relativo ya que cualquier país puede ser un paraíso fiscal en relación con una operación o situación particular ... Los intentos de proporcionar una definición única de "paraíso fiscal" no tienen éxito. ... Se puede argumentar que el concepto de "paraíso fiscal" es tan relativo que no tendría ningún propósito útil hacer más intentos para definirlo. (OECD, 1987a, pp.20-21 citado por Sharman, 2004, pp. 2-3)

Sin embargo, en el mismo informe se enumeran las características comúnmente asociadas con los paraísos fiscales, incluyendo una tasa impositiva baja o nula, el secreto bancario estricto, un sector financiero desmesurado en relación con el resto de la economía, las comunicaciones modernas, la ausencia de controles monetarios y, significativamente, ser percibido como un paraíso fiscal (OECD, 1987a, p. 22 citado por Sharman, 2004, p. 3).

Años después, este enfoque inicial centrado en la reputación se vuelve más preciso en el informe a través del que pone en marcha su iniciativa sobre la “competencia fiscal perjudicial” (*Harmful Tax Competition*) y sus actividades contra los paraísos fiscales y los regímenes fiscales perjudiciales. En este informe se enfatiza la ausencia o el reducido nivel de impuestos como el punto de partida para la identificación de un paraíso fiscal, y aunque admite que “*el concepto ‘tax haven’ no tiene un significado técnico preciso*” (OCDE, 1998, p. 20), señala que:

La inexistencia de tributación, o solo una tributación nominal, combinada con el hecho de que un país se ofrezca como un lugar, o se perciba como un lugar, para ser utilizado por los no residentes para escapar de los impuestos en su país de residencia puede ser suficiente para clasificar a esa jurisdicción como un paraíso fiscal. De manera similar, la inexistencia de tributación, o sólo una tributación nominal, combinada con serias limitaciones a la capacidad de otros países para obtener información de ese país a efectos fiscales, identificaría normalmente un paraíso fiscal (OCDE, 1998, p. 21).

Como se ha podido comprobar, a pesar de la naturaleza y la complicación de todas estas definiciones, los análisis que se han realizado bajo el título de “paraíso fiscal” tienden a enfocarse, comprensiblemente, en sus aspectos fiscales. Como resaltan Cobham et al. (2015), esta visión se asocia más comúnmente con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Más allá de la geografía económica, el Fondo Monetario Internacional (FMI) prefiere el término “centro financiero offshore” (o CFO), ya que su mandato está más estrechamente alineado con los problemas de supervisión y estabilidad de las regulaciones financieras internacionales que con los impuestos.



No obstante, y como reconoce el propio FMI, además de que tampoco hay consenso entre los académicos y los profesionales sobre lo que constituye un Centro Financiero Offshore, a pesar de los variados intentos realizados para definirlo, se han utilizado muchas variantes del término, incluyendo las de “International Financial Center” (IFC), “International Banking Center” (IBC), “International Banking Facilities” (IBFs) y la de “Offshore Banking Center”, todos ellas referidos ampliamente al mismo concepto de centro financiero offshore (Zoromé, 2007, p. 4).

Pero a diferencia de la OCDE, el FMI si se atreve a definir, en este caso, al Centro Financiero Offshore, tarea que lleva a cabo, no una vez, sino hasta en, al menos, tres ocasiones y en diferentes momentos temporales, y esta es la razón por la que en la Tabla I-4 se ha optado por incorporar tres definiciones elaboradas por la referida organización que, además, permiten observar la evolución temporal experimentada por las mismas y su enfoque más alejado del aspecto fiscal.

Como ejemplo adicional de la confusión existente entre los términos “paraíso fiscal” (OCDE) y “centro financiero offshore” (FMI), además de adelantar otras equiparaciones que se irán plasmando a lo largo de este trabajo, en el Gráfico I-1 se muestra el resultado del ejercicio de comparación realizado entre las jurisdicciones incluidas en las listas iniciales de la OCDE (2000) y del FMI (1999), a la que se han incorporado las listas de “países y territorios no cooperadores a efectos fiscales” de la Unión Europea (2017) como elemento de contraste temporal dada la diferencia en la antigüedad de ambos bloques (diecisiete años).

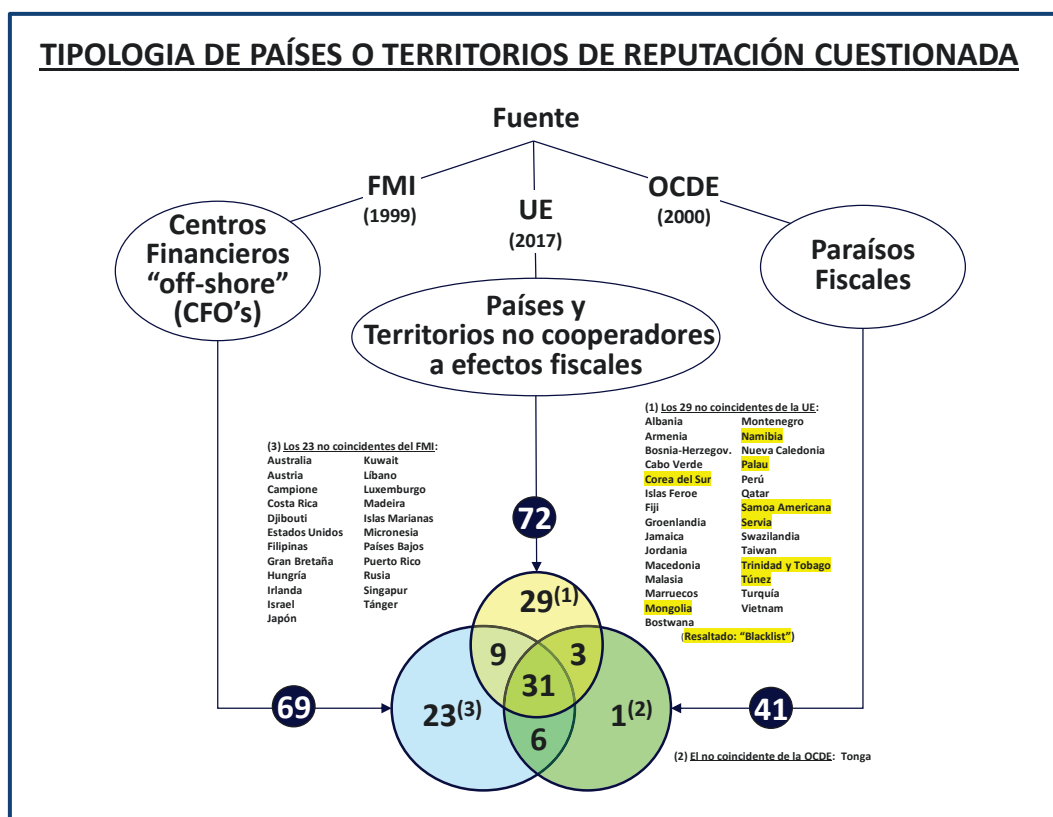
El resultado no puede ser más concluyente, de los 41 territorios identificados como “paraísos fiscales” por la OCDE, un total de 37 son también identificados como “centros financieros offshore” por el FMI, es decir el 90%. De los 4 restantes, tres figuran en las listas de paraísos fiscales de la Unión Europea (eufemísticamente denominados “países y territorios no cooperadores a efectos fiscales”), y tan solo uno: Tonga, no coincide con los territorios incluidos en el resto de las listas.

Además, de los 23 territorios identificados como “centros financieros offshore” por el FMI y no coincidentes con los territorios identificados en el resto de las listas, casi la mitad<sup>27</sup> de ellos (10) eran estados miembros de la OCDE, o territorios vinculados a éstos, que, por definición, estuvieron excluidos de la lista de “paraísos fiscales” de esta organización.

---

<sup>27</sup> Australia, Austria, Estados Unidos, Gran Bretaña, Hungría, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Madeira y los Países Bajos.

Gráfico I - 1. Coincidencias de jurisdicciones en las listas de paraísos fiscales/ centros financieros offshore/territorios no cooperadores de la OCDE (2000), FMI (1999) y Unión Europea (2017).



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información incluida en: *Towards Global Tax Cooperation. Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices* (OECD, 2000a, p.17), *Offshore Banking: An Analysis of Micro- and Macro-Prudential Issues* (Errico y Musalem, 1999, p.11) y *Anexos 1 y 2 del documento de CONCLUSIONES DEL CONSEJO sobre la lista de la UE de países y territorios no cooperativos a efectos fiscales* (Consejo de la Unión Europea, 2017, diciembre 5).

Finalmente, de los 72 “países y territorios no cooperadores a efectos fiscales” identificados en 2017 por la Unión Europea (véase el apartado 3.4.1.), 43 ya figuraban, bien en la lista de “paraísos fiscales” de la OCDE (34), bien como “centros financieros offshore” en la lista del FMI (40). Del resto de 29 territorios no incluidos en sus listas por las dos anteriores organizaciones (véase Tabla I-5):

- 16 territorios tan solo figuran en las listas de la Unión Europea, y nunca han sido incluidos en el resto de las 12 listas de referencia de paraísos fiscales/centros financieros offshore que se analizan en el apartado 1.3.3.
- 11 territorios figuran también en una de las doce listas referidas: 5 en la lista del Índice de Secreto Financiero (Tax Justice Network), correspondiente a 2018; 4 en la lista de Chambost, publicada en 2005; y 2 en la lista de OXFAM de 2017.

- 2 territorios que figuran además en dos de las doce listas citadas: Taiwan en las listas de Tax Justice Network (2005) y en la de su Índice de Secreto Financiero (2018), y Jordania en las listas de Hines (2010) y OXFAM (2017).

**Tabla I - 5. Territorios incluidos en las listas de países y territorios no cooperativos a efectos fiscales de la UE que no figuran en las listas del FMI (1999) y de la OCDE (2000).**

#	TERRITORIOS	Chambost (2005)	Hines (2010)	TJN (2005)	OXFAM (2017)	UE (negra y gris) (2017)	TJN-FSI > 60 (2018)	#	PIB <sup>1</sup> (2018)
1	Albania					✓		1	13.644
2	Armenia					✓		1	10.528
3	Bosnia y Herzegovina					✓		1	17.908
4	Botswana					✓	✓	2	15.762
5	Cabo Verde					✓		1	1.676
6	Corea del Sur					✓		1	1.466.279
7	Fiji				✓	✓		2	4.677
8	Groenlandia	✓				✓		2	2.707
9	Islas Feroe					✓		1	2.689
10	Jamaica	✓				✓		2	13.091
11	Jordania		✓		✓	✓		3	35.809
12	Macedonia					✓	✓	2	10.698
13	Malasia					✓		1	303.757
14	Marruecos					✓		1	100.414
15	Mongolia					✓		1	11.064
16	Montenegro					✓	✓	2	4.663
17	Namibia					✓		1	12.289
18	Nueva Caledonia	✓				✓		2	2.683
19	Palau				✓	✓		2	240
20	Perú					✓		1	190.826
21	Qatar					✓		1	162.034
22	Samoa Americana					✓		1	730
23	Serbia					✓		1	45.912
24	Swazilandia					✓		1	3.989
25	Taiwan			✓		✓	✓	3	499.906
26	Trinidad y Tobago					✓	✓	2	20.159
27	Túnez	✓				✓		2	33.760
28	Turquía					✓	✓	2	673.249
29	Vietnam					✓		1	204.295
<b>Totales</b>		<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>29</b>	<b>6</b>		

<sup>1</sup> Cifras en millones de US\$

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información incluida en: *Anexos 1 y 2 del documento de CONCLUSIONES DEL CONSEJO sobre la lista de la UE de países y territorios no cooperativos a efectos fiscales* (Consejo de la Unión Europea, 2017, diciembre 5). Las cifras del PIB se han recuperado el 3 de junio de 2020 de las páginas web: <https://datosmacro.expansion.com/pib> y <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?view=chart>

Una explicación plausible a las diferencias expuestas en la tabla anterior sería la del posible nacimiento de futuros paraísos fiscales, dado el periodo de diecisiete años que transcurre entre la publicación de esta tabla y la de las otras dos referenciadas. De hecho, la mayoría de ellos (17) se corresponden con países en vías de desarrollo con un PIB inferior a 20.000 millones de \$USA, y tan solo tres presentan un PIB igual o superior a los 500.000 millones de \$USA:

Taiwan (499.906 mill.), Turquía (673.249 mill.) y Corea del Sur (1,5 billones) que, hasta su inclusión por la Unión Europea en 2017, nunca habían tenido la consideración de paraíso fiscal.

Como ya se ha comentado, en el apartado 1.3.3. se abordará un amplio análisis sobre las listas de paraísos fiscales/centros financieros offshore.

### 1.2.1.3. Caracterización de los enclaves extraterritoriales.

Muchas y diversas son las características que se han identificado de los enclaves extraterritoriales por lo que, parafraseando a Leservoisier (1990, p. 7) cuando afirmó que “*Existen tantas definiciones de ‘paraísos fiscales’ como paraísos fiscales existen*”, podemos hacer extensiva tal afirmación respecto de sus características.

A continuación, y siguiendo un orden cronológico que permitirá ir apreciando la evolución experimentada, se hace un recorrido a la caracterización realizada por los principales autores y organizaciones, comenzando con las particularidades identificadas por Gordon en su informe al IRS estadounidense.

Gordon (1981, pp. 15-19) señala que la mayoría de las jurisdicciones que se consideran paraísos fiscales tienen, al menos, algunas de las características que se describen a continuación. Sin embargo, todas ofrecen impuestos bajos o inexistentes en alguna categoría de ingresos, así como un alto nivel de confidencialidad para las transacciones bancarias:

1. **Baja Fiscalidad:** Muchas de las jurisdicciones que son consideradas paraísos fiscales gravan con impuestos. Sin embargo, todos ellos, o bien no exigen un impuesto sobre la renta en todas o algunas categorías de ingresos, o aplican un impuesto que es bajo en comparación con el fijado por los países de origen de los contribuyentes que residen en ellos.
2. **Secreto:** Por definición, todas las jurisdicciones que nos conciernen ofrecen cierto nivel de secreto o confidencialidad a las personas que realizan transacciones comerciales, en particular con los bancos.
3. **Importancia relativa de la banca:** La banca tiende a ser más importante para la economía de un paraíso fiscal que para los que no lo son. La mayoría de los paraísos fiscales diferencian la actividad bancaria para residentes de la relativa a los no residentes.
4. **Disponibilidad de comunicaciones modernas:** Excelentes instalaciones de comunicación, particularmente buenos servicios de teléfono, cable y télex que los conectan con otros países. También pueden tener un excelente servicio aéreo.

5. ***Ausencia de control de cambios:*** Como regla general, los residentes están sujetos a los controles de divisas; los no residentes no lo están (sistema dual). Sin embargo, los no residentes normalmente estarán sujetos a controles con respecto a la moneda local.
6. ***Auto Promoción – Ofensiva Tributaria:*** La mayoría de los paraísos fiscales buscan negocios financieros y se promocionan como paraísos fiscales.

Como se puede apreciar, a principios de los años ochenta del pasado siglo, las características más relevantes hacían referencia, sobre todo, a la fiscalidad, a la importancia del sector bancario, al control de divisas y a la existencia de buenas comunicaciones, tanto de sistemas, como de transporte.

En términos más actuales, también Hernández Vigueras (2005, pp. 45-46) identifica, respecto a los “paraísos fiscales extraterritoriales”, una serie de rasgos típicos que los caracterizan:

- a. ***Carencia de impuestos*** sobre el beneficio empresarial, sobre las donaciones y las herencias.
- b. ***Secreto bancario***, la existencia de ***cuentas anónimas y numeradas*** y la no obligación para el Banco de conocer al cliente.
- c. Fuertes ***deficiencias o carencias en la supervisión y control bancario y sobre las transacciones financieras***; como la disponibilidad de títulos valores al portador no registrados o la no obligación para los bancos de informar a las autoridades sobre las transacciones dudosas.
- d. La ***carencia de informaciones y de estadísticas*** completas sobre las operaciones financieras.
- e. Cierta ***volumen de operaciones financieras de no residentes, en moneda no local, desproporcionado con relación a la economía local***.
- f. La ***simplicidad de la formalización y registro de sociedades mercantiles*** y la falta de control sobre las sociedades filiales de grupos empresariales transnacionales.
- g. La ***ausencia de penalización o tolerancia en la práctica del blanqueo del dinero*** y otras deficiencias normativas.

Por su parte, Vallejo Chamorro (2007, pp. 220-221) identifica los siguientes rasgos que, en su opinión y de forma recurrente, se repiten en la mayoría de estas jurisdicciones:

1. ***“Apoyo, tácito o expreso, que los gobiernos de estas jurisdicciones prestan a su consideración como jurisdicciones fiscales ventajosas; es decir, su existencia y las ventajas que ofrece son fruto de una actitud activa de las autoridades fiscales”.***

2. Las ventajas fiscales que caracterizan a estas jurisdicciones “*suelen ir acompañadas de otros elementos o ‘ventajas’ como la opacidad en el acceso a la información, existencia de normativa sobre secreto bancario, mercantil o profesional*”, etc.
3. “*Ausencia de normativa que limite o controle los movimientos de capitales*”, aunque a partir de la libertad de circulación de capitales, que hoy ya es una realidad, este rasgo ha dejado de tener relevancia.
4. “Existencia de una *amplia ‘infraestructura’ económica, jurídica, contable, mercantil y fiscal*”, que se concreta, en según qué jurisdicciones, a través de la existencia de numerosas entidades bancarias (p.ej. en las Islas Caimán han llegado a operar más de 500 bancos<sup>28</sup>), muchas de ellas filiales de los grandes bancos internacionales<sup>29</sup>, así como de numerosos despachos de abogados que ofrecen todo tipo de servicios profesionales<sup>30</sup> (incluidas las cuatro grandes consultoras<sup>31</sup>). A lo anterior hay que añadir la necesidad de contar con buenas comunicaciones, y capacidad hotelera para que los “turistas fiscales” puedan acceder y permanecer con toda comodidad.
5. El quinto rasgo que identifica Vallejo Chamorro es “la deficiente información existente sobre el funcionamiento real de estos enclaves, ... debido a la *opacidad y falta de transparencia de sus legislaciones*”, en la que colabora “la existencia de un cierto mercado restringido de estos beneficios, que no está al alcance de cualquiera” y que es administrado por “despachos especializados” en los servicios que ofrecen dichos territorios.

Curiosamente, los sistemas actuales de información (fundamentalmente a través de Internet) permiten acceder a múltiples páginas<sup>32</sup>, identificadas bajo los conceptos de “paraíso fiscal” o “tax haven”, que ponen de manifiesto la inexistencia de una información concreta y detallada lo que obliga a tener que recurrir directamente a los referidos despachos para poder acceder a la información requerida.

6. Finalmente, Vallejo Chamorro identifica un sexto rasgo que, si bien no se da en todos los casos, es propio de un elevado número de territorios. En concreto, se trataría de

...la *existencia de un sistema dual*, es decir, de la coexistencia en un mismo sistema fiscal de un régimen general, ... con regímenes de baja o nula tributación que solo están al alcance

<sup>28</sup> En base a las últimas estadísticas publicadas por *Cayman Islands Monetary Authority* (CIMA), el número de bancos y licencias fiduciarias en 2018 alcanza la cifra de 250. Recuperado 25 octubre 2019, de: <https://www.eso.ky/financialservicesstatistics.html#4>

<sup>29</sup> Incluidos los bancos españoles como se tendrá ocasión de comprobar en el apartado 3.6.2.

<sup>30</sup> Baste recordar al despacho “Mossack Fonseca” de tan funestos recuerdos en el escándalo de los “Papeles de Panamá”.

<sup>31</sup> Conocidas internacionalmente como “the Big Four” (Deloitte, PwC, Ernst & Young y KPMG).

<sup>32</sup> Vallejo Chamorro (2007, p.221) hace alusión a que, con el término en español, Google ofrece 1.540.000 referencias, y utilizando el término en inglés (tax haven) las referencias se elevan hasta los 15 millones. Se ha repetido este ejercicio con fecha 25 de octubre de 2019, es decir doce años después, con los siguientes resultados: para el término “paraíso fiscal” Google obtiene 12,9 millones de resultados (más de ocho veces el resultado anterior) y para el término “tax haven” el resultando alcanza la cifra de 224 millones (casi quince veces más que en la primera búsqueda).

de operadores de determinados sectores o de ciertas clases específicas de contribuyentes, generalmente no residentes (2007, p. 221).

En cuanto a Ferre Navarrete (2007, pp. 1658-1659), identifica los siguientes rasgos comunes que pueden reconocerse en los territorios calificados como paraísos fiscales:

- a) Territorios que tienen *jurisdicción fiscal diferenciada*, por lo que se puede estar aludiendo tanto a entidades de carácter estatal, como subestatal o paraestatal. Por ejemplo, las llamadas Dependencias de la Corona británica, que no son estados en sentido estricto pero tienen reconocida una amplia autonomía fiscal.
- b) *Niveles de tributación bajos o inexistentes*:
  - (i) No gravan las Rentas: Bahamas o Mónaco
  - (ii) No gravan las rentas generadas fuera de sus fronteras: Panamá o Hong Kong
  - (iii) Niveles bajo de imposición a determinadas sociedades: Liechtenstein
- c) Normativa de alto nivel (constitucional o legal) que garantiza el *secreto bancario*, mercantil y profesional, que conlleva la negativa a colaborar con otros estados.
- d) Y finalmente, el *anonimato y falta de transparencia*, que se refuerzan por la *ausencia de controles de cambio* y, en ocasiones, distingue sistemas de control para residentes y para no residentes.

Del mismo modo, no se pueden dejar sin considerar los diez criterios propuestos por Chavagneux y Palan (2007, pp. 17-19) que “*permiten establecer una lista que concite el consenso actual respecto de los aproximadamente ochenta territorios considerados como paraísos fiscales activos*”:

- 1) Un *nivel de tributación bajo o nulo para los no residentes*: una situación que puede provenir de una herencia histórica (caso de Mónaco, Andorra, etc.), pero que generalmente es el resultado de una estrategia intencional (territorios del Caribe, territorios dependientes de la Corona británica...).
- 2) Un *secreto bancario reforzado*: sus entidades financieras no solo no proporcionan información sobre sus clientes, sino que están obligadas por ley a no revelar a sus propios gobiernos, ni el origen, ni la naturaleza ni el nombre de sus clientes.
- 3) Un *secreto profesional ampliado*: abogados, contables y todo tipo de empleados están sometidos a un estricto control reglamentario.
- 4) Un *procedimiento de inscripción laxo*: posibilidad de constituir sociedades con títulos al portador que permiten mantener oculta la verdadera identidad de los propietarios finales.

- 5) Una **libertad total de movimientos de los capitales internacionales**.
- 6) **Rapidez de ejecución**: la implantación de una empresa puede llevarse a cabo en un tiempo récord que, en algunos casos, es posible comprarla y ponerla en funcionamiento en menos de 24 horas.
- 7) **El apoyo de un gran centro financiero**: una infraestructura de alto nivel en materia de tecnología de la información vinculada a un centro financiero importante es primordial.
- 8) **Estabilidad económica y política**: esencial para estas actividades.
- 9) **Una buena imagen de marca**: el nombre del territorio no debe estar asociado a operaciones de corrupción o de blanqueo de capitales.
- 10) **Una red de acuerdos bilaterales**: para evitar la doble imposición.

Tres años después, y junto con Richard Murphy, Palan y Chavagneux (2010) constatan “*las grandes dificultades que encontramos al tratar de pasar de la teoría al mundo real de los impuestos*” para describir a los paraísos fiscales, por lo que optan por una táctica analítica favorecida por los académicos como es “*utilizar un tipo ideal de definición Weberiana*” que, añaden, “*se forma a partir de las características y elementos de un fenómeno dado, pero no se corresponde con todas sus características o detalles*”:

Podemos proporcionar una descripción de tipo ideal del paraíso fiscal en el entendimiento de que muy pocos lugares en realidad se corresponden estrechamente a este tipo ideal. Resulta que la mayoría de los paraísos fiscales tienden a ser jurisdicciones muy pequeñas, y las más pequeñas y exitosas entre ellas se alinean con la descripción de tipo ideal. Sin embargo, el hecho de que los estados o territorios más grandes, con una población de entre medio millón y diez millones, tengan economías más variadas no significa que no sean paraísos fiscales<sup>33</sup> (Palan, Murphy y Chavagneux, 2010, p. 30).

Para pasar a continuación a describir estos autores lo que vienen en denominar los “*ideal-type attributes*” de los paraísos fiscales:

- **Baja o nula tributación**: El paraíso fiscal por excelencia es un país que ofrece tasas de impuestos cero o casi cero a las empresas y ahorradores no residentes.
- **Disposiciones sobre el secreto (Secrecy Provisions)**: La otra característica definitoria del paraíso fiscal es la estricta confidencialidad y, de hecho, algunos prefieren llamar a los paraísos fiscales “paraísos secretos”, argumentando que la opacidad, en lugar de los niveles impositivos nominales o declarativos, es el rasgo clave que distingue a estas jurisdicciones.

<sup>33</sup> Texto original: “*We can supply an ideal-type description of the tax haven on the understanding that very few places in reality correspond closely to this ideal type. It so happens that most tax havens tend to be very small jurisdictions, and the smaller and more successful among them happen to align with the ideal-type description. However just because larger states or territories, with population of say half a million to ten million, will have more varied economies does not mean they are not tax havens*”.



- **Constitución de entidades ligera y flexible:** Otra característica de un paraíso fiscal es la facilidad con la que se pueden constituir las entidades, y la facilidad con la que se puede asegurar el anonimato al hacerlo.
- **Competencia entre paraísos fiscales y evolución de estrategias de nicho:** Debido a la proliferación en el número de paraísos fiscales, la competencia es intensa y, en consecuencia, muchos paraísos fiscales están desarrollando estrategias de nicho, creando una diferenciación legislativa (Palan, Murphy y Chavagneux, 2010, pp. 30-35).

Más recientemente, Serrano Antón (2015, pp. 1761-1762) identifica los principales rasgos que caracterizan a los paraísos fiscales de la siguiente manera:

- a) **Baja o nula fiscalidad directa.** En cuanto a la inexistencia en los paraísos fiscales de sistemas de imposición directa o la sujeción a una carga tributaria reducida.
- b) **Legislación mercantil y financiera flexible.** Existe una flexibilidad importante en su legislación mercantil y destaca la ausencia de controles administrativos.
- c) **Protección del secreto bancario y comercial.** En este sentido, se pone de manifiesto la ausencia de cooperación en materia de intercambio de información (opacidad informativa).
- d) **Ausencia de controles de cambio.** Con ello se intenta atraer capitales extranjeros eximiendo a los no residentes de facilitar información acerca de sus inversiones.
- e) **Regímenes cercados** (ring-fenced) exclusivamente aplicables a los no residentes que tienen por finalidad la atracción de capitales extranjeros.
- f) **Escasa o nula red de CDI** (Convenios de Doble Imposición). Esto facilita la **opacidad de su sistema financiero** impidiendo el intercambio de información tributaria con otros Estados, y se refuerza la protección de la confidencialidad.
- g) Características extrafiscales. Incluyen además de las características que acabamos de mencionar otras como la **estabilidad política, económica y social**, una adecuada **red de comunicaciones**, y un **sector bancario y financiero desarrollado**.

Finalmente, Urry (2017, p.86) añade que en los paraísos fiscales que triunfan se suelen apreciar las siguientes características:

- (i). **Carecen de impuestos** sobre la renta, los beneficio o las transmisiones;
- (ii). Tienen **bancos** con cuentas en diversas monedas, que **operan en internet** y que **no exigen la presencia del cliente**;
- (iii). Precisan **poca documentación para abrir cuentas** bancarias;
- (iv). Aplican el **secreto bancario**, es decir, no hay acuerdos de intercambio de información fiscal con terceros países, y

- (v). Permiten la apertura de cuentas a través de “*sociedades anónimas que emiten acciones al portador*”, para que en los registros o bases de datos públicas no figure el nombre de ningún particular.

Pasemos a continuación a revisar la caracterización realizada por las principales organizaciones internacionales que se describen en sus primeros informes publicados en los albores del siglo XXI.

El FMI a través del Foro de Estabilidad Financiera (FSF, 2000a) señaló que los “centros financieros extraterritoriales” (CFO) no se definen fácilmente, pero que podían caracterizarse como jurisdicciones que atraen un alto nivel de actividad de no residentes. Asimismo, concretó que, tradicionalmente, el término ha implicado algunas o todas de las siguientes características, aunque haciendo la salvedad de que no todos los CFO funcionan de esta manera:

- *Impuestos bajos o inexistentes* sobre los ingresos de los negocios o las inversiones;
- *Sin retenciones a cuenta* en los impuestos;
- Regímenes de *constitución y licencias ligeros y flexibles*;
- Regímenes de *supervisión ligeros y flexibles*;
- Uso flexible de *fideicomisos y otros vehículos corporativos especiales*;
- *No es necesario* que las instituciones financieras y/o las estructuras corporativas tengan *presencia física*;
- Un *inapropiado alto nivel de confidencialidad* del cliente basado en *incomprensibles leyes de secreto*; y
- *Falta* de disponibilidad de *incentivos similares para los residentes* (FSF, 2000a, p.9).

En cuanto a la OCDE, se pueden asimilar como características aquellas que en su informe de 1998 denomina ‘*Factores Clave en la Identificación de los Paraísos Fiscales*’ y que se resumen a continuación (OECD, 1998, p.23):

- a) *Ningún impuesto o solo impuestos nominales*, como punto de partida y condición necesaria, pero no suficiente, para clasificar una jurisdicción como paraíso fiscal.
- b) *Falta de intercambio efectivo de información*: Los paraísos fiscales, generalmente, tienen leyes o prácticas administrativas en virtud de las cuales las empresas y los individuos pueden beneficiarse de las estrictas normas de secreto y confidencialidad contra el escrutinio por parte de las autoridades fiscales de sus jurisdicciones de origen.
- c) *Falta de transparencia* en el funcionamiento y aplicación de las disposiciones legislativas, legales o administrativas.

- d) *Ausencia de actividades sustanciales*<sup>34</sup>: la ausencia de este requisito es importante porque sugiere que una jurisdicción puede estar intentando atraer inversiones y transacciones que son puramente fiscales.

A la vista de todo lo que se ha expuesto, se puede confirmar sin dudas que tratar de establecer unas características comunes para los enclaves extraterritoriales sería una tarea más ardua y difícil que la de elaborar una definición única. Por ello, remedando a lo señalado por el Foro de Estabilidad Financiera en su informe del grupo de trabajo sobre los centros financieros offshore<sup>35</sup>, proponer una definición precisa y/o establecer las únicas características de estos enclaves no se considera el uso más fructífero de los esfuerzos.

Como colofón de todo ello, podemos afirmar que los enclaves extraterritoriales, ya sean denominados paraísos fiscales, centros financieros offshore o cualquier otra de las numerosas denominaciones anteriormente recogidas, tienden a especializarse y, como detallan Aubry y Dauphin (OXFAM), aunque la mayoría de ellos no las cumplen todas, generalmente responden a varias de las siguientes características:

- Ofrecen ventajas fiscales sólo a individuos o entidades no residentes, sin exigirles que una parte de la actividad económica se desarrolle en el país o en sus dependencias.
- Ofrecen unos niveles de tributación efectiva más bajos, incluso nulos, para individuos y entidades jurídicas.
- Han adoptado normas o prácticas administrativas que les permite evitar el intercambio automático de información en materia fiscal con otros Gobiernos.
- Han adoptado marcos legislativos o administrativos que permite mantener el secreto sobre la estructura corporativa de entidades jurídicas (incluidos fideicomisos, organizaciones benéficas, fundaciones, etc.) y sobre la propiedad de los activos (Aubry y Dauphin, 2017, p. 13).

---

<sup>34</sup> Este requisito fue posteriormente eliminado por la OCDE, aunque no será el único ya que, como se describirá más adelante, a partir del año 2001 el concepto de "paraíso fiscal" se focalizará en el intercambio de información y en la transparencia fiscal, y no tanto en el sistema tributario.

<sup>35</sup> "proponer una definición precisa y una lista de los centros offshore no se consideró el uso más fructífero de los esfuerzos del Grupo" (FSF, 2000, p. 9)

#### 1.2.1.4. Los paraísos fiscales desde la óptica de la normativa española.

Las dos técnicas jurídicas habitualmente utilizadas para determinar qué países o territorios deben ser considerados como “paraísos fiscales” son:

- La identificación de los parámetros o características objetivas de referencia para la catalogación a efectos fiscales de aquellas jurisdicciones a las que se deba calificar como paraísos fiscales, o
- La elaboración de listas cerradas que identifican a aquellos países o territorios que, por las administraciones tributarias, son considerados como paraísos fiscales.

Para Hernández Viguera (2005, p. 313) ambos métodos presentan aspectos tanto positivos como negativos, *“aunque algunos expertos consideran que el sistema de lista cerrada contiene más imperfecciones porque carece del dinamismo que exige la práctica fiscal internacional”*.

Desde un principio, la legislación española ha carecido de una definición de paraíso fiscal y tan solo dispone de una lista, recogida en el Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, que inicialmente identificaba a 48 territorios<sup>36</sup> que tenían la consideración de paraísos fiscales.

La referida lista tenía como objetivo inicial el negar determinados beneficios fiscales a las rentas obtenidas a través de paraísos fiscales<sup>37</sup> y en el texto del RD se afirmaba que la misma *“estará sujeta a las modificaciones que dicten la práctica, el cambio en las circunstancias económicas y la experiencia en las relaciones internacionales”*, lo que hace pensar que la lista tenía una vocación de temporalidad. Nada más lejos de la realidad ya que, a pesar de ello, y de las variaciones de criterios por parte de la OCDE, del GAFI y, lo que es más relevante, de la UE de la que España forma parte, no se ha modificado esta lista durante sus primeros quince años de vigencia, y en todo caso, cuando lo ha hecho ha sido solo para producir salidas de ésta y nunca para incluir nuevas entradas en ella.

<sup>36</sup> Realmente fueron 49 territorios ya que en la lista oficial se considera como un único paraíso fiscal a las Islas del Canal (Guernsey y Jersey).

<sup>37</sup> La lista de paraísos fiscales del Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio es utilizada también, junto a otras listas, como referencia en la normativa sobre prevención del blanqueo de capitales a la hora de facilitar el cumplimiento por los “Sujetos Obligados” de su obligación de comunicar mensualmente al Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC) las operaciones con o de personas físicas o jurídicas que sean residentes, o actúen por cuenta de estas, así como las operaciones que impliquen transferencias de fondos a o desde dichos territorios o países, cualquiera que sea la residencia de las personas intervinientes, siempre que el importe de las referidas operaciones sea superior a 30.000 euros o su contravalor en moneda extranjera.

Doce años después de la publicación del Real Decreto 1080/1991, a través del artículo segundo del Real Decreto 116/2003, de 31 de enero, se añade un artículo 2 al primero para habilitar la fórmula que permite dar de baja en la lista a las jurisdicciones que cumplan los requisitos establecidos en su redacción:

“Artículo 2. Los países y territorios a los que se refiere el artículo 1 que firmen con España un acuerdo de intercambio de información en materia tributaria o un convenio para evitar la doble imposición con cláusula de intercambio de información dejarán de tener la consideración de paraísos fiscales en el momento en que dichos convenios o acuerdos entren en vigor”.

Como acertadamente señala Samplon Salvador (2007):

La evolución legislativa posterior, sin embargo, refleja un gran dinamismo en la creación de normas anti-elusión que se refieren al RD 1080/1991, habiéndose multiplicado exponencialmente el número de referencias a la lista del mencionado Real Decreto 1080/1991, pero una gran estabilidad en la relación de territorios y países incluidos. Estas circunstancias podrían ser consideradas contrarias al espíritu de esta norma ya que, por un lado, el legislador reconocía la necesidad de actualización periódica y, por otro, la lista era de aplicación a dos casos concretos (p. 210).

No obstante, hay que aclarar que, a través de la Disposición Adicional Primera de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, que fue posteriormente modificada a través de la Disposición Final Segunda de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, se viene a modificar el artículo 2 del Real Decreto 1080/1991, al incorporar criterios adicionales para actualizar la relación de países y territorios que tienen la consideración de paraíso fiscal, así como para introducir una “definición” de paraíso fiscal que tiene más de título que de contenido y descripción, siendo su texto final el recogido a continuación, que entró en vigor el 1 de enero de 2015:

**“Disposición adicional primera. Definición de paraíso fiscal, de nula tributación y de efectivo intercambio de información tributaria.**

1. Tienen la consideración de paraísos fiscales los países y territorios que se determinen reglamentariamente.
2. La relación de países y territorios que tienen la consideración de paraísos fiscales se podrá actualizar atendiendo a los siguientes criterios:
  - a. La existencia con dicho país o territorio de un convenio para evitar la doble imposición internacional con cláusula de intercambio de información, un acuerdo de intercambio de información en materia tributaria **o el Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de la OCDE y del Consejo de Europa enmendado por el Protocolo 2010, que resulte de aplicación.**
  - b. **Que no exista un efectivo intercambio de información tributaria en los términos previstos por el apartado 4 de esta disposición adicional.**

c. **Los resultados de las evaluaciones inter pares realizadas por el Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales. ...**<sup>38</sup>

Estas sucesivas modificaciones crearon una especie de limbo ya que, por un lado, se iban firmando entre España y algunas de las jurisdicciones incluidas en la lista del Real Decreto 1080/1991 los preceptivos acuerdos de intercambio de información en materia tributaria y/o convenios para evitar la doble imposición con cláusula de intercambio de información, lo que suponía que éstas dejaban automáticamente de tener la consideración de paraíso fiscal, pero por el otro lado no se llegaba a publicar la tan esperada nueva lista de países o territorios que tenían tal consideración y que se anunciaba en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, que literalmente establecía:

“Disposición transitoria segunda. Aplicación transitoria de la consideración de paraíso fiscal.

En tanto no se determinen reglamentariamente los países o territorios que tienen la consideración de paraíso fiscal, tendrán dicha consideración los países o territorios previstos en el artículo 1 del Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, por el que se determinan los países o territorios a que se refieren los artículos 2, apartado 3, número 4, de la Ley 17/1991, de 27 de mayo, de Medidas Fiscales Urgentes, y 62 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991”.

Ante la situación creada por el cada vez mayor número de territorios que iban cumpliendo con los requisitos que fijaba el art. 2 del Real Decreto 1080/1991 (quince a finales de 2014), se emitió por la Dirección General de Tributos, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, un Informe fechado el 23 de diciembre de 2014 y en el que, bajo el título de “*Vigencia de la lista actual de paraísos fiscales aprobada por el Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, con las exclusiones derivadas de la aplicación de la modificación introducida por el Real Decreto 116/2003, de 31 de enero, respecto a la entrada en vigor de la disposición final segunda de la Ley 26/2014*”, se venía a:

- (i) ratificar la salida de los quince territorios que habían cumplido con los criterios exigidos, y
- (ii) establecer que, a partir del 1 de enero de 2015, fecha de la entrada en vigor del apartado 2 de la Disposición Adicional Primera de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, “*la actualización de la lista no tendrá carácter automático, sino que deberá realizarse de manera expresa*” (Dirección General de Tributos, 2014, p. 2-3).

Esta última premisa motivó un segundo Informe de la Dirección General de Tributos, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, fechado el 3 de noviembre de 2015 y en el que, bajo el título de “*Convenio entre el Reino de España y el Sultanato de Omán para evitar*

<sup>38</sup> El texto en negrita de los puntos a), b) y c) no figura en el texto original y se ha realizado para identificar las diferencias con el texto inicial del art.2 del Real Decreto 1080/1991, que fue introducido por el Real Decreto 116/2003, de 31 de enero.

*la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta y su protocolo, hecho ‘ad referendum’ en Mascate el 30 de abril de 2014”*, se manifiesta de forma expresa que el Sultanato, tras entrar en vigor el Convenio citado con fecha 19 de septiembre de 2015, también había dejado de tener la consideración de paraíso fiscal (Dirección General de Tributos, 2015, p. 2).

Por tanto, bajo esta nueva fórmula, y hasta la fecha, se ha ido produciendo la salida de la lista de un total de 16 jurisdicciones de las 48 iniciales, y aún quedan pendientes otras 11 jurisdicciones, que ya han rubricado (8) o han firmado (3) con España un convenio para evitar la doble imposición internacional con cláusula de intercambio de información y/o un acuerdo de intercambio de información en materia tributaria, pero cuya tramitación y proceso parlamentario de aprobación parece haberse ralentizado, cuando no paralizado, al haber transcurrido un periodo de tiempo de entre 5 y 11 años desde la referida rúbrica o firma (un detalle de todo lo anterior se puede consultar en la Tabla I-6).

Lo cierto es que los últimos acuerdos de intercambio de información firmados lo fueron con las Islas del Canal (Guernsey, Jersey y la Isla de Man) entre los meses de noviembre y diciembre de 2015, y los últimos acuerdos rubricados (cerrado el texto negociado y pendiente de firma) lo fueron en el año 2013, y entre los motivos para estos retrasos en su entrada en vigor pudiera encontrarse la inestabilidad política que desde finales de 2015 ha existido en España<sup>39</sup>, lo que ha propiciado una escasa labor legislativa en el ámbito de la ratificación de acuerdos internacionales.

Por contra, y como ya se ha comentado, no se ha producido incorporación alguna de nuevas jurisdicciones a la misma, a pesar de que, como afirma Samplon Salvador (2007):

... quince años después de aprobación sería conveniente revisar los territorios incluidos en la lista del Real Decreto 1080/1991. A título de ejemplo, en el mencionado Real Decreto no se incluye territorios, como las Islas Marshall, que figuran en la lista de la OCDE como uno de los cinco territorios que no han presentado un compromiso de cooperación con el proyecto de lucha contra las prácticas fiscales perniciosas. Tampoco incluye alguno de los 21 territorios listados por los Informes de NCCT del GAFI en el año 2000; es más, dos de los tres territorios no cooperantes que figuran en el Informe de 2005 del GAFI, no están en la lista del RD 1080/1991, Nigeria y Myanmar (p. 212).

---

<sup>39</sup> Desde diciembre de 2015 hasta noviembre de 2019 se han celebrado cuatro elecciones generales en España y otras tantas legislaturas en el Congreso de los Diputados y en el Senado.

Tabla I - 6 – Evolución de la Lista de Paraísos Fiscales (España) del RD 1080/1991, de 5 de julio.

Paraísos Fiscales RD 1080/1991	Acuerdo de Intercambio de Información			Convenio para evitar la Doble Imposición			¿Contiene cláusula de intercambio de información?	
	Firma	Publicación BOE	Entrada en Vigor	Firma	Publicación BOE	Entrada en Vigor	SI	NO
PRINCIPADO DE ANDORRA								
ANGUILA								
ANTIGUA Y BARBUDA								
ANTILLAS NEERLANDESAS								
ARUBA	10-jun.-2008	24-nov.-2009	27-ene.-2010					
BAHAMAS	24-nov.-2008	23-nov.-2009	27-ene.-2010					
BAHREIN <sup>(a)</sup>	11-mar.-2010	15-jul.-2011	17-ago.-2011					
BARBADOS								
BERMUDA <sup>(2)</sup>	Pendiente							
SULTANATO DE BRUNEI								
ISLAS CAIMAN <sup>(1)</sup>	Pendiente							
ISLAS COOK <sup>(3)</sup>	Pendiente							
REPUBLICA DE CHIPRE								
REPUBLICA DE DOMINICA								
EMIRATOS ARABES UNIDOS								
FIJI								
GIBRALTAR								
GRANADA								
GUERNSEY	10-nov.-2015							
HONG KONG								
JAMAICA								
JERSEY	17-nov.-2015							
REINO HACHEMITA DE JORDANIA								
REPUBLICA LIBANESA								
REPUBLICA DE LIBERIA								
LIECHTENSTEIN								
GRAN DUCADO DE LUXEMBURGO								
MACAO <sup>(6)</sup>	Pendiente							
REPUBLICA DE MALTA								
ISLAS MALVINAS								
ISLA DE MAN	3-dic.-2015							
ISLAS MARIANAS								
MAURICIO								
PRINCIPADO DE MONACO <sup>(7)</sup>	Pendiente							
MONTSERRAT								
REPUBLICA DE NAURU								
SULTANATO DE OMAN								
REPUBLICA DE PANAMA								
ISLAS SALOMON								
REPUBLICA DE SAN MARINO								
SAN VICENTE/GRANADINAS <sup>(5)</sup>	6-sep.-2010	6-jun.-2011	2-ago.-2011					
SANTA LUCIA <sup>(4)</sup>	Pendiente							
REPUBLICA DE SEYCHELLES								
REPUBLICA DE SINGAPUR								
TRINIDAD Y TOBAGO								
ISLAS TURKS Y CAICOS								
REPUBLICA DE VANUATU								
ISLAS VIRGENES BRITANICAS								
ISLAS VIRGENES EE.UU.								
<b>CONTINUAN EN LA LISTA HAN SALIDO DE LA LISTA</b>								

(1) Rubricado el 23-12-2010

(2) Rubricado el 30-09-2009

(3) Rubricado el 08-06-2011

(4) Rubricado el 23-05-2011

(5) Rubricado el 18-05-2011

(6) Rubricado el 27-06-2013

(7) Rubricado el 06-03-2013

(a) Rubricado el 28-11-2013

Fuente: Elaboración propia a partir de la lista de paraísos fiscales del RD.1080/1991 y la información de la página web del Ministerio de Hacienda, de los acuerdos de intercambio de información en materia tributaria y convenios para evitar la doble imposición rubricados por España (Ministerio de Hacienda, s.f.a) y (Ministerio de Hacienda, s.f.b)



Próximos a cumplirse veintinueve años desde la aprobación de la lista, no solo no se han cumplido los deseos de revisión manifestados doce años antes, sino que la situación se ha visto agravada tras la publicación por la Unión Europea en 2017 de una lista de “*países y territorios no cooperadores a efectos fiscales*” que presenta igualmente discrepancias en su contenido con la lista española. Así, de los 17 territorios incluidos en la “blacklist” de la Unión Europea, más de la mitad (9) no figuran en la lista española, y si nos remitimos al conjunto de la lista negra y la lista gris, de un total de 72 jurisdicciones, la mitad (36) tampoco figuran en la lista española.

Además de las diferencias puestas anteriormente de manifiesto por Samplon Salvador (2007), y respecto de la lista de paraísos fiscales publicada por la OCDE el año 2000, cabría señalar la ausencia de otras relevantes jurisdicciones como Belize, las Islas Maldivas, St. Christopher & Nevis y Samoa.

Y también se producen situaciones inversas, territorios que sólo aparecen en la lista del RD 1080/1991 y que en ningún caso han sido considerados paraísos fiscales ni por el GAFI, ni por la OCDE, ni por la Unión Europea<sup>40</sup> por lo que habría que analizar sus sistemas fiscales para determinar si realmente cumplen los requisitos para estar incluidos en la lista, como así sugiere Samplon Salvador (2007, p. 212).

Pero como ya se ha comentado, lo verdaderamente preocupante es la ausencia de revisión de las jurisdicciones integrantes de dicha lista durante los casi últimos treinta años, en lo que parecería ser una aparente desidia administrativa, por no hablar de una supuesta falta de voluntad política para abordar con toda intensidad la lucha contra estos enclaves extraterritoriales, como se pondrá de manifiesto en el apartado 3.4.1.4. (Presiones políticas y económicas sobre la “blacklist”) y sobre cuyo contenido se pueden avanzar los siguientes compromisos incumplidos:

- En el transcurso de su comparecencia en las Jornadas Tributarias del Registro de Economistas Asesores Fiscales (REAF) 2017, el entonces director general de Tributos del Ministerio de Hacienda, Alberto García Valera, anunció que la nueva lista de paraísos fiscales se publicaría a mediados de 2018, es decir, seis meses después de que la Unión Europea (UE) publicase la suya (Gil, 2017, noviembre 18).

---

<sup>40</sup> Como así ocurre con el Sultanato de Brunei, las Islas Marianas, las Islas Malvinas y las Islas Salomón.

- Durante su intervención en las mismas jornadas tributarias del REAF, pero un año después (29 y 30 de noviembre de 2018), la entonces Directora General de Tributos, María José Garde, anunció que se actualizaría la lista de paraísos fiscales que data del año 1991 y que el Ministerio de Hacienda preveía disponer, junto a dicha lista, de otra de regímenes fiscales preferenciales que resulten perjudiciales establecidos en países o territorios que faciliten el fraude fiscal. (Europa Press, 2018c).

A pesar de los anteriores anuncios, y más de un año después del último, sigue sin actualizarse la lista española de paraísos fiscales, de modo que en las próximas jornadas tributarias anuales del REAF (convocadas para el 21 y 22 de noviembre de 2019), y a la vista de los fracasos de jornadas anteriores, no se esperan novedades sobre este tema, dado que no está anunciada en las mismas la presencia del Director General de Tributos de turno.

Finalmente, tampoco se ha producido la reversión de la salida de la lista de algunas jurisdicciones ante la alarma social provocada al verse éstas involucradas en los recientes escándalos fiscales que han visto la luz en los últimos años (p.ej. Panamá en el caso denominado “Panama Papers”). Pero, en este caso concreto, es difícil que esto se produzca dado que su salida de la lista en 2011 se propició para facilitar inversiones españolas en el nuevo canal (López Garrido, 2016, p. 58), y años después España presionó en el ECOFIN para que Panamá saliera de la lista europea, según reconoció el secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe, tal y como se comenta en más detalle en el citado apartado 3.4.1.4.

### **1.2.2. Tipología de los Enclaves Extraterritoriales y Jurisdicciones Confidenciales.**

Los enclaves extraterritoriales pueden clasificarse de acuerdo con una amplia gama de criterios, tales como su distribución geográfica, organización política, mercados específicos a los que atienden o dan servicio, autores, etc. Para no dispersar y confundir con tal variedad de tipologías, se han seleccionado las que se consideran más relevantes desde el punto de vista de este trabajo, y que a continuación se detallan, siguiendo también un orden cronológico.

Una de las tipologías se basa en las características de los diferentes sistemas fiscales que se pueden encontrar en estos territorios, y sobre ella Ambrosanio y Caroppo (2005, p. 705-706) identifican las siguientes cuatro categorías:

- (1) **Paraísos libres de impuestos**, que brindan un refugio total contra los impuestos sobre la renta, sobre el capital y sobre los bienes inmuebles (Anguilla, Antigua y Barbuda, Bahamas, Bermuda, Islas Caimán y Turks and Caicos). Estas jurisdicciones obtienen esencialmente sus ingresos de los impuestos indirectos, como los aranceles por el registro de empresas, las tasas por licencias<sup>41</sup> y los impuestos especiales.
- (2) **Paraísos de bajos impuestos**, con bajas tasas en el impuesto sobre la renta y, en general, sin retención de impuestos sobre pagos de dividendos, intereses y regalías (Barbados, las Islas Vírgenes Británicas, Chipre y la Isla de Man). Una de las ventajas asociadas a este tipo de paraíso fiscal es el acceso a los tratados fiscales con jurisdicciones de altos impuestos que permitirían la aplicación de tipos reducidos en los impuestos aplicadas por esos países en los flujos de dividendos, intereses y regalías a la jurisdicción de bajos impuestos.
- (3) **Paraísos fiscales extranjeros**, donde no se somete a imposición a las rentas obtenidas de fuentes extranjeras (Hong Kong y Panamá).
- (4) **Paraísos fiscales especiales**, que ofrecen un trato preferencial a través de un régimen fiscal especial (Luxemburgo, Holanda y Singapur). En general, se aplica un régimen fiscal especial a las entidades especiales, denominadas “*compañías offshore*”, que son propiedad exclusiva de no residentes.

Vallejo Chamorro (2007) identifica tres criterios en base a los que se pueden clasificar los “paraísos fiscales”:

1. En función del tipo de servicio que prestan, siguiendo las conclusiones del Comité Ruding<sup>42</sup> (p. 222):
  - a) **Los paraísos fiscales “clásicos”**: pequeños países en los que el sector financiero dedicado a la venta de la “no tributación-opacidad” constituye el elemento fundamental en su economía.
  - b) **Países de fiscalidad convencional** que ofrecen regímenes fiscales ventajosos a no residentes que operan en el exterior y que, normalmente, se conocen como regímenes “off-shore”.
  - c) **Territorios que disponen de centros de servicios muy desarrollados**, entre lo que pone como ejemplos a los centros de coordinación existentes en Bélgica, o los que existían en el País Vasco y Navarra, en España.
2. Atendiendo a la naturaleza de sus destinatarios (pp. 222-223):

<sup>41</sup> En general, las tasas por licencias para bancos y otras instituciones financieras varían según el objetivo de la actividad. Una licencia puede ser sin restricciones; restringida a actividades dentro de un grupo de empresas; o restringida a entidades no activas (solo para la administración de bienes inmuebles).

<sup>42</sup> Este Comité realizó en 1992, a instancias de la Comisión Europea, un estudio sobre la fiscalidad empresarial en Europa (Vallejo Chamorro, 2007, p.222).

- i) **Paraísos de personas jurídicas**, “que ofrecen estructuras mercantiles y fiscales que les permiten realizar sus actividades con la menor tributación posible” (Jersey, Panamá o Liberia, por ejemplo).
  - ii) **Paraísos de personas físicas**, “destinados a atraer a personas físicas de alto nivel” que acreditan su residencia “sobre la base de unas reglas muy laxas” (Andorra, Mónaco o Montserrat, como ejemplos).
  - iii) **Paraísos mixtos**, que “combinan la inexistencia de imposición sobre las personas físicas con una atractiva legislación fiscal-mercantil” (Las islas Caimán serían el ejemplo típico).
3. En función del ámbito espacial de vigencia del paraíso, que “*pueden ocupar todo el territorio de un Estado o gobierno independiente, en cuyo caso nos encontramos ante lo que se conoce como paraíso fiscal*”, o bien “*ante un Estado con un sistema fiscal moderno con niveles de gravamen razonables, que crea regímenes ... caracterizados por ofrecer unas condiciones fiscales ventajosas diferentes de las establecidas por la norma tributaria con carácter general*” (p. 223).

Por su parte, Ferre Navarrete (2007) identifica dos criterios de clasificación:

1. Financieramente los divide en dos tipos (p. 1660):
  - a) **Paraísos para las Sociedades.**
  - b) **Paraísos para las personas físicas.**

También identifica los denominados “**países de tránsito monetario**” que, sin poderse considerar paraísos, favorecen el uso de los mismos por sus leyes o tratados de doble imposición.

2. Atendiendo a la naturaleza de la fiscalidad (p. 1660):
  - i) **Los llamados paraísos “clásicos”**: pequeños países en los que la venta del servicio opacidad y baja fiscalidad es un elemento esencial de su economía.
  - ii) **Países con fiscalidad equiparable** a la de los países desarrollados que ofrecen regímenes fiscales ventajosos a no residentes que operen en el exterior, es decir, una fiscalidad dual, tributación normal para residentes y privilegiada para no residentes.

Como se puede apreciar, ambos autores presentan unas tipologías muy similares y con diferencias mínimas.

En cuanto a Chavagneux y Palan (2007, pp. 13-14), estos autores marcan diferencias con los anteriores, identificando tres tipos, a través de la siguiente propuesta:

- El primero, un conjunto de pequeñas economías insulares, desde Jersey a las Bahamas pasando por Nauru, cuyos *regímenes fiscales se han diseñado específicamente para atraer a la inversión extranjera*, publicitándose como tales.
- El segundo, integrado por determinados *países con sistemas fiscales complejos y bien regulados*, pero que tienden a olvidar que algunos aspectos de su legislación tributaria los hacen muy atractivos para los inversores extranjeros, como Suiza, Luxemburgo o Liechtenstein. En estos países el *sector financiero supone entre un 20 y un 40% del PIB*, cifra muy superior a la requerida la financiación de su economía doméstica.
- El tercero, estaría formado por *países o territorios que presentan numerosas características de los paraísos fiscales, si bien su calificación como tales hace problemática su definición*. Así, nos encontraríamos con Austria, Holanda o la City de Londres en Europa, o Estados Unidos (International Banking Facilities – IBFs) y Japón (Japanese Offshore Market – JOM) que han creado mecanismos que suprimen la frontera que separa las actividades onshore de las offshore.

Por otra parte, Palan et al. (2010, p. 25) se hacen eco de un influyente artículo escrito en 1982, en el que Park (1982) identificó cuatro tipos de CFO en función de su papel como intermediarios financieros en los movimientos de fondos, y la existencia en su seno, o no, de mercados financieros de capitales desarrollados:

- i. **Los CFO principales (primary centers)**, que son la forma más desarrollada de un centro offshore como Londres y Nueva York, que sirven a clientes de todo el mundo y actúan como intermediarios financieros internacionales para sus áreas de mercado.
- ii. **Los centros de registro (booking centers)**, como las Bahamas o las Islas Caimán. Los centros de registro, recaudación y financiación no tienen capacidad como mercado de capitales, al menos no en una medida significativa; son, en el mejor de los casos, centros bancarios que no han madurado como centros de mercado de capitales. Puede verse como un depósito financiero donde los fondos se canalizan desde el exterior en el sentido de que su intermediación financiera es principalmente para y entre no residentes. Un centro de registro solo tiene que cumplir con los requisitos mínimos de infraestructura financiera, ya que su principal atractivo para los bancos radica en sus muy favorables sistemas impositivos y regulatorios.
- iii. **Los centros de financiación (funding centers)**, como Singapur o Panamá, que desempeñan el papel de intermediarios financieros internos, canalizando fondos offshore (o del Euromercado) desde fuera de sus mercados hacia usos locales o regionales. En 1968, por ejemplo, Singapur estableció un mercado especializado llamado Unidad de Moneda Asiática (ACU), en respuesta a una solicitud del Bank of América para actuar como una sucursal local encargada del manejo de las transacciones del Euromercado.

- iv. **Los centros de cobro (collection centers)**, como Bahrein se dedican principalmente a la intermediación financiera externa. Un centro de cobro contrasta fuertemente con un centro de financiación en el sentido de que canaliza fondos desde su área de mercado hacia fuera de su propia área. Su área de mercado, con ahorros excesivos como resultado de la baja capacidad de absorción, acumula el excedente de fondos en un centro de cobro eficiente (Park y Essayyad, 1989, p. 146).

Sobre la base anterior Palan et al. (2010, pp. 35-38) ponen de manifiesto que, debido a la proliferación en el número de paraísos fiscales, la competencia es intensa y, por tanto, muchos de ellos están desarrollando estrategias de nicho, lo que permite elaborar una tipología diferente de paraísos fiscales basada en estos últimos, y para lo que logran identificar los siguientes tipos:

- a) **Ubicaciones de constitución** (Incorporation locations). Esta categoría se usa principalmente para la constitución y el registro de entidades, como compañías offshore, que luego se usan en transacciones registradas en otros paraísos fiscales. Tienden a estar asociados con una regulación efectiva muy baja (Montserrat y Anguilla).
- b) **Centros de registro** (Registration centers). Estos paraísos están asociados con el dinero de propietarios locales que se invierte en su país de origen a través de una ubicación offshore para beneficiarse de un régimen fiscal preferente, o lo que se conoce como “round tripping” (Panamá presta el servicio al mercado de los Estados Unidos y Jersey capta al mercado de Londres, mientras que Vanuatu sirve al mercado australiano).
- c) **Ubicaciones confidenciales** (Secrecy locations), donde la confidencialidad se considera absolutamente primordial y se encuentra muy protegida (Liechtenstein, las Islas Turks y Caicos, Singapur y Dubai).
- d) **Proveedores de servicios especializados** (Specialist service providers). Estos paraísos tienen como objetivo asegurar un tipo específico de actividad empresarial (por ejemplo, Bermuda y Guernsey apuntan al mercado del reaseguro, y las Islas Caimán a la industria de los “hedge fund”).
- e) **Conductos de acceso al mercado** (Market entry conduits). Estos paraísos procuran ganar un margen encauzando las transacciones a través de sus dominios, buscando en dicho proceso aprovecharse de su red de tratados de doble imposición (Malta y Chipre, que compiten por los fondos enviados desde los países en desarrollo a la UE; Mauricio, que es un conducto para inversiones en la India; los Países Bajos, que se ofrecen como ubicación para las compañías holding en sus inversiones en toda Europa; y Bélgica y Lusembourg, que en varias ocasiones han buscado roles similares para ellos mismos utilizando los mecanismos anteriormente mencionados).
- f) **Proveedores de alto patrimonio neto** (High net worth providers). Estos paraísos -Suiza, Nueva York y Londres- desarrollaron los recursos necesarios para administrar los fondos depositados por las personas más ricas del mundo y poder garantizar que sus clientes puedan ver a su gestor de fondos con relativa facilidad, y

g) *Tax raiders*. Estos países buscan la reubicación de los beneficios en sus dominios, donde estarán sujetos a impuestos a una tasa más baja que en otros lugares, pero donde ofrecen un alto grado de seguridad financiera y un riesgo limitado de que las transacciones puedan identificarse como en un paraíso fiscal (Irlanda).

**Tabla I - 7 – Tipología de los Paraísos Fiscales**

AUTORES	AÑO	TIPOLOGIAS		EJEMPLOS DE JURISDICCIONES
Park	1982	OFC Principales		Londres y New York
		Centros de Registro		Bahamas e Islas Caimán
		Centros de Financiación		Singapur y Panamá
		Centros de Cobro		Bahrein
Ambrosanio y Caroppo	2005	Paraísos libres de impuestos		Anguilla, Antigua y Barbuda, Bahamas, Bermuda, Islas Caimán y Turks & Caicos
		Paraísos de bajos impuestos		Barbados, Islas Virgenes Británicas, Chipre e Isla de Man
		Paraísos fiscales extranjeros		Hong Kong y Panamá
		Paraísos Fiscales especiales		Luxemburgo, Holanda y Singapur
Vallejo Chamorro	2007	Servicios	Clásicos	-
			Fiscalidad convencional	-
			Servicios Desarrollados	Bélgica, País Vasco y Navarra (España)
		Destinatarios	Personas Jurídicas	Jersey, Panamá y Liberia
			Personas Físicas	Andorra, Mónaco y Montserrat
			Paraísos Mixtos	Islas Caimán
Ambito Espacial		-		
Ferre Navarrete	2007	Financiero	Para sociedades	-
			Para personas físicas	
		Fiscalidad	Paraísos clásicos	
			Países con fiscalidad equiparable	
Chavagneux y Palan	2007	Economías insulares		Jersey, Bahamas, Nauru
		Sistemas Fiscales Complejos		Suiza, Luxemburgo, Liechtenstein
		Difícil calificación		Austria, Holanda, Londres, IBF USA y JOM Japón
Palan, Murphy y Chavagneux (Park)	2010	Ubicaciones de constitución		Montserrat y Anguilla
		Centros de registro		Panamá, Jersey y Vanuatu
		Ubicaciones confidenciales		Liechtenstein, Turks & Caicos, Singapur y Dubai
		Servicios Especializados		Bermuda, Guernsey, Islas Caiman
		Conductos acceso al mercado		Malta, Chipre, Mauricio, Holanda, Belgica y Luxemburgo
		Proveedores alto patrimonio		Suiza, New York y Londres
		Tax raiders		Irlanda

**Fuente:** Elaboración propia a partir de las descripciones de cada uno de los autores.

Las tipologías y clasificaciones realizadas por los anteriores investigadores se han esquematizado y recogido en la Tabla I-7.

Finalmente, y desde el punto de vista institucional, se aborda a continuación la tipología y clasificación que, sobre los centros financieros offshore, se realiza desde la órbita del Fondo Monetario Internacional (FMI) y que figura incluida en el informe elaborado por Errico y

Musalem (1999), que será objeto de mayor detalle cuando se aborde el papel de esta organización en el apartado 2.5.

Así, en una primera instancia, en base a las fuentes y los usos de los fondos de los bancos offshore, la liquidez de los mercados y el tipo de transacciones, los CFO se pueden clasificar de acuerdo a Errico y Musalem (1999, pp. 12-13), en los tres grupos principales siguientes, de resaltable similitud con la descrita anteriormente por Palan et al. (2010):

- **Los CFO Principales (Primary OFCs):** Se trataría de grandes centros internacionales de servicio completo con sistemas avanzados de liquidación y pagos, que operan en mercados regionales líquidos donde están disponibles tanto las fuentes como los empleos de los fondos. En términos de activos, nos encontraríamos en este grupo con *Londres*, el más grande y asentado, seguido por las *U.S. International Banking Facilities (IBFs)* y el *Japanese Offshore Market (JOM)*.
- **Los CFO Secundarios (Secondary OFCs):** Difieren de los primarios en cuanto a que los fondos intermediados entran y salen de su región, según que ésta tenga déficit o superávit de fondos. Los centros regionales incluyen a *Hong Kong* y las *Asian Currency Units (ACUs)* de Singapur para el sudeste asiático, *Bahrein* y *Libano* para el oriente medio, *Panamá* para América Latina y *Luxemburgo* para Europa.
- **Los CFO de registro (Booking OFCs):** No se dedican a la intermediación regional de fondos, sino que sirven como lugar de registro de las transacciones organizadas y administradas en otras jurisdicciones. En este caso, el FMI señala que este tipo de CFO son denominados a veces “*paraísos fiscales*” e incluyen a la *mayoría de los CFO del Caribe*.

De la descripción de este último grupo parecería desprenderse que, para el FMI, los “*Centros Financieros Offshore*” fuesen un concepto con un significado más amplio que el de los denominados “*Paraísos Fiscales*”, al englobar los primeros a estos últimos. Como se irá comprobando más adelante, dicha suposición no es totalmente cierta ya que, aunque el FMI no los califique como tales, la mayoría de los CFO integrados en sus dos primeros grupos también serían paraísos fiscales, tal y como preconizan la OCDE, y las principales ONG, como Tax Justice Network y Oxfam International.

Apenas transcurrido algo más de un año desde la clasificación realizada por Errico y Musalem (1999), el FMI publica un nuevo documento, bajo el título “*Offshore Financial Centers. IMF Background Paper*”, y en el que propone clasificar a los CFO en base a la siguiente taxonomía (IMF, 2000a):



- **International Financial Centers (IFCs)**, que se asigna a los grandes centros internacionales, con sistemas avanzados de liquidación y pagos, que respaldan las grandes economías nacionales y donde los marcos legales y regulatorios son los adecuados para salvaguardar la integridad de las relaciones entre las partes intervinientes y las funciones de supervisión. Aquí estarían comprendidos CFO tales como Londres, Nueva York y Tokio, por ejemplo.
- **Regional Financial Centers (RFCs)**, que difieren de la categoría anterior en que han desarrollado mercados financieros e infraestructuras, e intermedian fondos dentro y fuera de su región, pero tienen economías domésticas relativamente pequeñas. En este grupo se encontrarían CFO tales como Hong Kong, Singapur y Luxemburgo.
- **Los CFO**, que pueden definirse como una tercera categoría integrada principalmente por los centros mucho más pequeños, y que prestan servicios especializados más limitados. Los CFO aquí definidos abarcarían desde centros que brindan actividades cualificadas y especializadas, atractivas para las principales instituciones financieras hasta centros más ligeramente regulados que brindan servicios que dependen casi por completo de los impuestos y tienen recursos muy limitados para apoyar la intermediación financiera.

Las tipologías y clasificaciones realizadas por los anteriores organismos se han esquematizado y recogido en la Tabla I-8.

**Tabla I - 8 – Tipología de los Centros Financieros Offshore**

AUTORES	AÑO	TIPOLOGIAS	EJEMPLOS DE JURISDICCIONES
Errico y Musalem	1999	CFO Principales	Londres, IBF USA y JOM Japón
		CFO Secundarios	Hong Kong, Singapur, Bahrein, Líbano, Panamá y Luxemburgo
		CFO de Registro	Mayoría CFOs del Caribe
FMI	2000	International Financial Centers (IFCs)	Londres, New York y Tokio
		Regional Financial Centers (RFCs)	Hong Kong, Singapur y Luxemburgo
		OFCs	Mayoría CFOs del Caribe

**Fuente:** Elaboración propia a partir de las descripciones de cada uno de los autores.

De lo descrito hasta ahora se ha podido comprobar que la heterogeneidad del concepto dificulta su clasificación, pudiéndose concluir que puede haber tantas tipologías de “enclaves extraterritoriales” como puntos de vista de los autores que los han desarrollado. Por ello, y dadas las diferencias conceptuales que también se han puesto de manifiesto entre las denominaciones de “paraíso fiscal” y “centro financiero offshore”, proponemos adoptar la tipología de Palan et al. (2010), sin menoscabo de las demás, para los denominados “*paraísos fiscales*”, y la tipología propuesta por el FMI, para los denominados “*centros financieros offshore*”.

### 1.3. Los orígenes de los paraísos fiscales y sus primeros pasos.

“*La historia de los paraísos fiscales está llena de leyendas*” (Chavagneux y Palan, 2007, p. 34) y entre ellas, estos autores nos recuerdan que los banqueros suizos trataron de hacernos creer que el secreto bancario que implantaron en 1934 nació para proteger los activos judíos de la codicia de los nazis, o que los economistas liberales señalaron que los paraísos fiscales nacieron como consecuencia de la presión fiscal que se implantó tras la segunda guerra mundial, “*cuando en realidad las características propias de los paraísos fiscales nacen entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX*”.

No obstante, es posible encontrar algunas evidencias sobre sus orígenes en épocas más remotas, especialmente si para ello entendemos la existencia de los “paraísos fiscales” desde el punto de vista de zonas de elusión de la carga fiscal. Bajo esta premisa, ya se pueden encontrar en Europa cuando en la antigua Grecia las pequeñas islas vecinas de Atenas (Cícladas) se convirtieron en refugios donde los comerciantes, desviándose unas 20 millas, almacenaban en ellas sus mercancías a fin de eludir el impuesto del 2% aplicado por Atenas sobre las importaciones y exportaciones, lo que lleva a Leservoisier (1990, p. 3) a afirmar que el fenómeno de los paraísos fiscales prácticamente nace con los impuestos.

El tratamiento fiscal injusto y desigual, origen de virulentos resentimientos, no es actual. Ya en el siglo V, Salviano de Marsella<sup>43</sup> censuraba amargamente la reducción de impuestos para los ricos a costa de los pobres y se lamentaba de que “*La tributación, por severa y brutal que pueda parecer, resultaría menos dura si fuera compartida por igual entre el común de los mortales. Pero la situación se hace más vergonzosa y desastrosa por el hecho de que no llevemos todos juntos la carga*”. Las prácticas de evasión fiscal pudieron haberse iniciado antes de que el primer contribuyente escondiera su aceite y su maíz de la vista del recaudador (Spitz, 1992, Introducción).

Asimismo, los comerciantes que se establecieron en la ciudad de Londres, en la Edad Media, estaban exentos de todos los impuestos y, desde el siglo XVI y hasta el siglo XVIII, Flandes fue un verdadero “paraíso fiscal” al aplicar en sus puertos un mínimo de restricciones y

---

<sup>43</sup> “*Salviano, con una retórica impresionante, se queja amargamente de las desigualdades de la tributación. Los pobres tienen que hacer frente a más impuestos suplementarios que los ricos, y son los últimos en beneficiarse de los descuentos y cancelación de los atrasos. La tributación obliga a los hombres, incluso a los instruidos, a huir hacia los bárbaros o hacia los Bacaudae (así denominaban los romanos a los grupos, presuntamente de campesinos, que organizaban revueltas). Y aún más, obliga al pobre a entregar su propiedad al rico a cambio del patrocinium, protección contra el pago de impuestos, y a ser recibido como tenente; peor aún, entonces se encuentran con que todavía están sujetos a impuestos*” (Wickham, 1989, p. 19)

derechos. Por su parte, los comerciantes ingleses, proveedores de materias primas, preferían vender lana a Bélgica antes que en Inglaterra, donde habrían tenido que pagar muchos derechos, mientras que, en los Estados Unidos, las colonias americanas orientaron en 1721 su comercio a América Latina para evitar pagar los aranceles impuestos por Inglaterra (Leservoisier, 1990, p.3).

Igualmente, se podría mencionar *“la forma en que los prestamistas de la Edad Media inventaron las técnicas de ocultación que les permitían cobrar intereses en un entorno religioso que no permitía esta clase de actividades”* (Chavagneux y Palan, 2007, pp. 34-35), y más cerca temporalmente,

podríamos referirnos al momento en que el príncipe Carlos III de Mónaco autorizó los juegos de azar que el rey Luis Felipe había prohibido a los franceses, momento a partir del cual los ingresos del casino permitieron al principado suprimir el impuesto sobre la renta desde 1869, abriendo así el camino por el que, desde entonces, ha transitado el territorio monegasco (Chavagneux y Palan, 2007, p. 35).

Pero como afirman Godefroy y Lascoumes (2005, p. 31) *“la expresión inglesa ‘tax haven’ es más fiel al significado original que ‘paraíso fiscal’, metáfora francesa de significado más limitado”*, y designaba en el siglo XVII a pequeñas islas del Mediterráneo y del Atlántico Norte que daban cobijo a los botines que traían consigo piratas y corsarios, a cambio del pago de importantes sumas. Por tanto, el sentido original de “tax haven” no es el de “refugio que atrae a un cliente con una menor carga impositiva”, sino al de lugares que ofrecían protección a cambio de una remuneración.

No obstante, hay que tener en cuenta que el primer impuesto sobre la renta lo creó Inglaterra que, en su origen, fue la respuesta a un momento de emergencia. Según afirma López Alcañiz (2019, p. 26), *“a comienzos de 1798, el Reino Unido era la única potencia que seguía en guerra contra la Francia Revolucionaria”* y, *“para afrontar los enormes costes que ello suponía, el primer ministro británico William Pitt buscó la manera de captar más ingresos para sufragar el gasto militar y así, cambiar el curso de la guerra”*.

Aunque el nuevo impuesto<sup>44</sup>, conocido como “triple gravamen” fue aprobado el 12 de enero de 1798, no surtió el efecto esperado por lo que llevó al primer ministro a abandonar su idea

---

<sup>44</sup> La palabra “impuesto” ya denota obligación y sometimiento. No es de extrañar, pues, que los primeros intentos de introducir tal tributo provocaran numerosas críticas como la del escritor y político Thomas Paine: *“Lo que antes se inició como pillaje, asumió luego el elegante nombre de recaudación”* (López Alcañiz, 2019, p. 26).

inicial<sup>45</sup> y allanó el camino para grabar directamente la renta. Así es que, en medio del descontento popular, “*Pitt buscó alternativas fiscales más acordes con la condición económica de los contribuyentes y resolvió gravar todos los ingresos sin importar su procedencia*” (López Alcañiz, 2019, pp. 26-27). Resultado de todo ello fue la aprobación por el Parlamento Británico del primer impuesto sobre la renta<sup>46</sup> de la era moderna, con fecha 9 de enero de 1799<sup>47</sup>.

Por tanto, y siguiendo a Godefroy y Lascoumes (2005, p. 32):

si la evasión fiscal es desde finales del siglo XIX el punto de partida de la economía offshore, su explosión en la década de 1960 está directamente relacionada con la internacionalización de las actividades comerciales y bancarias, lo que hoy en día suele llamarse la “globalización financiera”.

Tal y como como concluyen estos autores (p. 33), “*rehuir los impuestos y, en menor medida, poner a buen recaudo parte del capital en territorios políticamente estables se convierte entonces en un comportamiento frecuente de la élite europea*”.

Estos mismos autores señalan que, en este contexto, las empresas que desarrollaban actividades internacionales, sobre todo las relacionadas con la importación-exportación de materia primas y productos manufacturados, desempeñarán un papel especial, al intentar evitar la doble imposición de las mismas a través de originales mecanismos de evasión y fraude, así como la utilización de muchos *holdings* creados en países con poca presión fiscal (Bahamas, Panamá), prácticas públicamente denunciadas durante la presidencia de Theodore Roosevelt.

De hecho, y como también sostienen, “*la desfiscalización de las actividades externas fue inventada a finales del siglo XIX precisamente en Estados Unidos, con las disposiciones adoptadas en Nueva Jersey y Delaware para atraer a las sedes sociales de empresas de fuera de estos Estados*” (Godefroy y Lascoumes, 2005, pp. 34-35).

Además, Murphy sostiene que algunos paraísos fiscales son cualquier cosa menos fortuitos.

De hecho, lo que la mayoría de los expertos consideran los primeros paraísos fiscales no fue fortuito en absoluto. En la década de 1880, el estado americano de Nueva Jersey aprobó leyes destinadas deliberadamente a socavar las de su vecino, Nueva York, con la única intención de inducir la reubicación corporativa entre los estados. Funcionó y se notó. En 1898, Delaware copió

<sup>45</sup> El tributo inicial nació como un gravamen de los bienes suntuarios: posesiones tales como los caballos, los carruajes, los relojes o los sirvientes masculinos (López Alcañiz, 2019, p. 26).

<sup>46</sup> “*Consistía en una tasa progresiva que, dejando exentas las rentas inferiores a 60 libras, ascendía hasta alcanzar el 10% sobre las rentas de más de 200 libras. Incluía, además, reducciones según el número de hijos menores de seis años que tuvieran a su cargo los contribuyentes*” (López Alcañiz, 2019, p. 27).

<sup>47</sup> “*En 1862, Lincoln lo instauró en Estados Unidos para sufragar la guerra civil. En 1864 llegó a una Italia en proceso de unificación. Tras décadas de debates, en Francia se aprobó en 1914, al inicio de la primera guerra mundial. A España llegó con la Segunda República, en 1932*” (López Alcañiz, 2019, p. 27).

lo que había hecho Nueva Jersey, aprobando leyes de incorporación aún más agresivas destinadas a ofrecer protección de responsabilidad limitada a bajo costo. El crecimiento en el comercio fue lento, pero hoy más de la mitad de todas las corporaciones estadounidenses tienen su residencia legal en Delaware (Murphy, 2017, p. 55).

No se tiene constancia de en qué medida, la aprobación por primera vez por el Congreso en 1894 del impuesto sobre la renta en Estados Unidos<sup>48</sup>, influyó en los cambios legislativos de Delaware unos pocos años después. De cualquier forma, así nació el primer “paraíso fiscal” de la era moderna. A la pregunta que se formulan Godefroy y Lascoumes (2005) sobre:

¿En qué lugar no hay impuestos sobre las sociedades, se garantiza el anonimato, se puede crear una sociedad en cuestión de horas con un puñado de dólares, sin aportar mayor capital, se puede abrir una cuenta en las mayores entidades estadounidenses, fijar sedes sociales en cualquier punto del planeta, y evitar cualquier exigencia lingüística?,

la respuesta que ellos mismos ofrecen es “*No se trata de un atolón del Pacífico, ni de una isla neblinosa del Canal de la Mancha. Hablamos de uno de los Estados fundadores de los Estados Unidos, Delaware*”, al ofrecer el arsenal completo de los territorios offshore y, sin embargo, nunca se lo asocia con ellos. Más de medio millón de sociedades decidieron implantarse en su territorio<sup>49</sup> (Godefroy y Lascoumes, 2005, pp. 39-40).

Además, estos Estados norteamericanos fueron los que pusieron el primer pilar de los paraísos fiscales con la posibilidad de atraer a las empresas únicamente por motivos fiscales, en lo que significa un movimiento puramente ficticio ya que las empresas solamente trasladan su sede social sin cambiar físicamente de lugar.

Chavagneux y Palan (2007) también apuntan que “*el final del siglo XIX vio también el desarrollo de una mundialización económica marcada por una fuerte movilidad de los capitales internacionales*”:

A partir de 1860, un grupo de empresas multinacionales levanta el vuelo: La empresa química alemana Bayer se instala en los Estados Unidos, la francesa Air Liquide en América latina, el sueco Alfred Nobel invierte en Alemania, y el americano Singer, el de las máquinas de coser, se instala en Escocia (Chavagneux y Palan, 2007, p. 36).

<sup>48</sup> Fue aprobado por primera vez por el Congreso en 1894, aunque fue declarada inconstitucional por el Tribunal Supremo, hasta que en 1913 la 16ª Enmienda otorgó al Congreso la potestad de “*establecer y recaudar impuestos a las rentas, cualquiera que sea la fuente que las origine*” (Spitz, 1992, Introducción p. XX)

<sup>49</sup> Citicorp Holdings, Inc., el holding de Citybank se instala a finales de la década de 1960, así como la mayoría de las sociedades que cotizan en Bolsa, y entre éstas aproximadamente un 60% de las sociedades del Top 500 de Fortune, se inscribieron. Entre otros clientes estaba LONG TERM CAPITAL MANAGEMENT (LTCM), un hedge fund que apareció en la década de 1990 y que, por sus apuestas arriesgadas, colapsó en 1998 (la especulación fallida más grande de la historia) provocando unas pérdidas totales de casi 5.000 millones de dólares que obligó a intervenir a la FED para evitar una quiebra del sistema, y ENRON que cobijó en este territorio a unas 675 sociedades (Godefroy y Lascoumes, 2005, p. 38).

Tras la fiscalidad cero y las sociedades, Suiza inventó las cuentas bancarias numeradas a finales del siglo XIX y se opuso al control de cambios y a la penalización de la evasión fiscal, con tal de asegurar su posición de “país refugio” para personas y bienes y seguir siendo un país atractivo (Godefroy y Lascoumes, 2005, p. 38).

La cuestión por dilucidar es cómo conciliar los dos principios que surgen a finales del siglo XIX y que, en opinión de Chavagneux y Palan (2007, p. 37) parecen innegociables: el de la soberanía exclusiva de cada Estado sobre su territorio (ningún país puede pretender imponer sus leyes a otro país) y el apoyo de los grandes países industrializados de aquella época, en particular el Reino Unido y los Estados Unidos, a sus empresas más emblemáticas y a la internacionalización de las mismas.

Como señalan Chavagneux y Palan (2007, pp. 37-38), serán los propios Estados los que vayan encontrando las soluciones de forma progresiva:

- La primera solución consistió en que los grandes países desarrollan un importante derecho nacional que se ocupa de los asuntos económicos exteriores, así como un derecho público internacional relativo al modo de tratar los contratos firmados en los territorios extranjeros, fuera de su jurisdicción de origen<sup>50</sup>.
- La segunda solución pasa por la proliferación de los tratados comerciales bilaterales con el fin de armonizar las legislaciones que se ocupan de las inversiones extranjeras<sup>51</sup>.
- La tercera solución aplicada fue dejar que las empresas privadas regulasen entre ellas los problemas que pudieran surgir por la implantación internacional de unas y otras, lo que permitió el crecimiento de una rama del derecho internacional, la “*lex mercatoria*”, cuyas prácticas tienen su origen en la Edad Media.
- Pero fue finalmente la cuarta solución la que trajo unas consecuencias a largo plazo que ninguno de los actores de la época supo ver con anticipación: la creación de una economía extraterritorial (offshore).

---

<sup>50</sup> “Es el periodo durante el cual varios países se ponen de acuerdo respecto a de qué modo una decisión legislativa, ejecutiva o judicial tomada en uno de ellos puede aplicarse en los otros” (Chavagneux y Palan, 2007, p. 37)

<sup>51</sup> “El más célebre de ellos es el tratado franco-británico conocido como tratado de Cobden-Chevalier, firmado en 1860” y que desempeñó un papel histórico importante por su influencia en los acuerdos firmados posteriormente (Chavagneux y Palan, 2007, p. 38).

### 1.3.1. Evolución de los paraísos fiscales en la primera mitad del Siglo XX.

*“Los gobiernos tanteaban en la oscuridad para comprender el funcionamiento de las incipientes corporaciones multinacionales y cobrarles los debidos impuestos (hoy las cosas no son muy diferentes)”* (Shaxson, 2014, p. 79). Y en este “juego” nos recuerda Shaxson como antes de la Primera Guerra Mundial, *“Gran Bretaña no imponía cargas fiscales a las empresas con sede en su territorio por las ganancias obtenidas fuera del país...con la condición de que las repatriaran”*, situación que en 1914 cambió al comenzar *“a imponer cargas tributarias a las empresas británicas por la totalidad de las ganancias que estas obtenían en todo el mundo, las llevaran o no al país”*.

El principal criterio que determina donde se pagan los impuestos no es la nacionalidad, sino la residencia y, tratándose de una empresa, no el territorio en el que desarrolla sus actividades, sino precisamente su dirección. De este modo, a los actores económicos pasó a interesarles implantar su dirección efectiva en países con menor presión fiscal, aunque la sociedad estuviera inscrita en Inglaterra y fuera propiedad de ingleses, para lo cual estaban dispuestos, si era preciso, a crear un consejo de administración compuesto por personas locales sin autoridad (Godefroy y Lascoumes, 2005, p.34).

La reacción de las compañías británicas no se hace esperar y la firma inglesa “Egyptian Delta and Investment Co. Ltd”, dedicada a la compra y alquiler de terrenos en Egipto, decide trasladar su consejo de administración a El Cairo y lo llena de residentes egipcios. La justicia británica decide que la empresa no está sujeta a tributar, creando de hecho *“una escapatoria que convirtió a Inglaterra en un paraíso fiscal”* ... *“los jueces londinenses acababan de inventar, involuntariamente, la residencia ficticia por razones fiscales”* (Chavagneux y Palan, 2007, p. 43).

Y el secreto bancario hace su aparición, aunque el principio de este secreto sea más antiguo. De hecho, *“los banqueros suizos ofrecían ya la posibilidad de efectuar transacciones confidenciales a los aristócratas franceses durante la Revolución”*, como afirman Chavagneux y Palan (2007, p. 43), y las cuentas bancarias anónimas, como ya se ha comentado, se crearon a finales del siglo XIX.

Chesterton escribió que todos los caminos llevan a Roma, y por esto hay tanta gente que no va nunca allá. En cambio, no todos los caminos del dinero llevan a Ginebra, o a Zurich, y, sin embargo, el dinero va siempre allá, incluso el de los paraísos fiscales a que venimos refiriéndonos (citado por Vernay, 1978, p. 227).

La ley bancaria Suiza de 1934, que en su artículo 47 consideraba un crimen la violación del secreto bancario, iba a suponer otro pilar clave en el edificio que se estaba construyendo.

Aunque, como aclaran Godefroy y Lascoumes (2005, p. 41), “*la protección penal del secreto bancario se debe al escándalo, que suscitaron en Francia la investigación del Banco Comercial de Basilea de octubre de 1932*”.

A las 4 y 10 del 26 de octubre de 1932, una brigada policial allanó la elegante casa de Champs-Élysées que albergaba las discretas oficinas parisinas del Banco Comercial de Basilea. La policía pronto comprobó la solidez de su información, obtenida a través de un delator entre las altas esferas del banco, que le había pasado una lista de 1.300 clientes evasores. En el área de recepción, los agentes policiales sorprendieron a un puñado de personas que, entre todas, se hallaban en posesión de más de 200.000 francos en efectivo. A medida que la investigación fue extendiéndose, la lista de sospechosos aumentó a dos mil personas, incluidas algunas de las figuras más pudientes y destacadas de Francia<sup>52</sup> (Faith, 1982, p. 65 citado por Shaxson, 2014, p. 97).

Como irónicamente observó Vernay, 1978, p. 228):

La Cruz de Oro suiza -el Wreneli<sup>53</sup>- y la Cruz Roja deberían brillar con igual resplandor en el blasón helvético. Suiza es el sanatorio del dinero enfermo: ésta acude a ella en busca de cuidados y reposo que aceleran su convalecencia antes de lanzarse de nuevo a la liza. Los bancos suizos son otras tantas clínicas numerosas (una por cada 1.200 habitantes), discretas, costosas y ricas.

Liechtenstein surge entre medias de Suiza y Austria, un pequeño principado que estuvo estrechamente asociado con Austria hasta la Primera Guerra Mundial. Tras el desastre económico que después de 1918 compartió con este país, renunció a su unión aduanera en 1919 y, en su lugar, se asoció con Suiza, adoptando en 1924 el franco suizo como moneda y promulgando su propio Código Civil (Palan, Murphy y Chavagneux, 2010, p. 116).

Glos (1984, p. 929 citado por Palan, Murphy y Chavagneux, 2010, p. 116) cree que la Ley de Sociedades de 1926 “*fue parte de una estrategia nacional de reactivación económica después de abandonar la dependencia desastrosa de Austria*”, pero en la práctica, Liechtenstein simplemente sintetizó y codificó las prácticas suizas y austriacas, creando una nueva forma corporativa, el “Anstalt”<sup>54</sup>.

El Anstalt es una combinación única de diferentes reglas que se desarrolló en Austria y Alemania durante siglos como un concepto de derecho público y no privado<sup>55</sup>. La Ley de

<sup>52</sup> En la lista figuraban dos obispos, una docena de generales, el interventor general del ejército, tres senadores, algunos exministros, industriales de primera línea (entre los que se encontraba la familia Peugeot y los propietarios de los diarios Le Figaro y Le Matin).

<sup>53</sup> El *Vreneli* es el nombre informal dado a una gama de monedas de oro de curso legal producidas en Suiza. El nombre formal es: Tête d'Helvetia (francés), Helvetiakopf (alemán) o Helvetia Head (inglés). Las monedas se emitieron entre 1897 y 1936, en 1947 y en 1949. Recuperado 20 noviembre 2019 de <https://en.wikipedia.org/wiki/Vreneli>

<sup>54</sup> Una descripción amena y detallada de este instrumento se puede encontrar en Vernay (1978, pp. 218-219).

<sup>55</sup> Es una institución dedicada permanentemente a un propósito público, generalmente caritativo, médico o educativo. El “Anstalt” convencional es, por lo tanto, una residencia de ancianos, asilos, hospitales, colegios y universidades. Este concepto está estrechamente relacionado con el de una “*Stiftung*”, que se caracteriza mejor como una fundación.



Sociedades de Liechtenstein de 1926 simplemente adoptó La ley austriaca de 19 de julio de 1919 y la combinó con la Ley de Fideicomisos del Reino Unido de 1925, que consagraba el secreto de los fideicomisos, y no exigía que se registrasen a menos que estuviesen sujetos a impuestos, ni que mantuvieran registros públicos, creando así el instrumento perfecto para el secreto offshore. La adopción de las normas fiduciarias de Liechtenstein convirtió al inocente Anstalt en una de las formas más abusivas de trust (Palan et al., 2010, p. 117).

Y no muy lejos, a más o menos 500 kilómetros, nos encontramos con Luxemburgo que rechaza enérgicamente la etiqueta de paraíso fiscal<sup>56</sup>, y que fue uno de los primeros países en introducir el concepto de “sociedad holding” en 1929. De conformidad con la ley del 31 de julio de 1929, dichas empresas están exentas de los impuestos sobre la renta, sobre el patrimonio, sobre la transferencia de acciones y de la retención de impuestos. Además, Luxemburgo estableció varios derivados de la clásica “sociedad de cartera” de 1929 que ofrecen un régimen fiscal aún mejor (Palan et al., 2010, p. 119).

En el otro lado del Atlántico, además de los casos vistos de los estados de Nueva Jersey y Delaware, los Estados Unidos estaban propiciando el nacimiento de uno de los paraísos fiscales más perjudiciales y secretos: Panamá, que “*comenzó registrando barcos extranjeros en 1919 para ayudar a la Standard Oil a eludir impuestos y regulaciones estadounidenses*” (Shaxson, 2014, p. 53). Pocos años después, Panamá descubrirá su verdadera vocación tras redactar (con la participación de Wall Street), aprobar y poner en vigor el 26 de febrero de 1927, la Ley número 32 que garantizará la confidencialidad en todo lo relacionado con el patrimonio, las transferencias bancarias y, especialmente, sobre los dueños de las empresas, además de conceder exención fiscal a las denominadas “sociedades anónimas” (Obermaier y Obermayer, 2016, p.25 y Shaxson, 2014, p. 53).

Esta es una de las actividades principales que, casi noventa años después, se seguían desarrollando en este enclave extraterritorial, cuando estalla el escándalo de los “Panama Papers” el 3 de abril de 2016, y que, presumiblemente continuaría en nuestros días de no haberse producido tal acontecimiento. “*La zona de Libre Comercio es el agujero negro a través del cual Panamá se ha transformado en uno de los más sucios sumideros de lavado de dinero del mundo*” (Robinson, 2004, p. 63 citado por Shaxson, 2014, p. 53).

---

<sup>56</sup> Desde el punto de vista de la legislación española, el Gran Ducado de Luxemburgo está incluido en la lista de paraísos fiscales del RD 1080/1991, pero exclusivamente por lo que respecta a las rentas percibidas por, entre otras, las sociedades “holding”, definidas en la legislación especial luxemburguesa contenida actualmente en la Ley de fecha 31 de julio de 1929.

La Gran Depresión, que comenzó en 1929, fue, en opinión de Shaxson (2014, p. 128) “*la culminación de un largo periodo de desregulaciones y libertad de la economía en el marco de un gran mercado alcista erigido sobre una orgía de deudas y una apabullante desigualdad económica*”.

En aquellos días aún no existía una estructura de enclaves extraterritoriales y, a lo más, se podría afirmar que eran un puñado de territorios o jurisdicciones extranjeras que, bajo la tutela y control de Estados Unidos y el Reino Unido, principalmente, servían para que las élites y grandes fortunas familiares, mediante la creación de fideicomisos extranjeros o el uso de empresas de inversión privadas, pudieran esconder sus ingresos y riquezas de las autoridades fiscales de sus países de origen. Queda claro, como señala Murphy (2017, p. 56), que algunos paraísos fiscales surgieron accidentalmente, mientras que otros fueron intencionales. Algunos ofrecían ventajas a solo unas pocas personas; otros, muy deliberadamente, tenían un atractivo generalizado.

Y esa intencionalidad se pone en evidencia cuando se estableció en 1948 a Liberia como “bandera de conveniencia”, a través de la creación del Registro de Liberia (Liberian Registry) con el apoyo del ex Secretario de Estado de los Estados Unidos, Edward Stettinius, que, desde su inicio, ha sido operado desde los Estados Unidos. De hecho, la estructura y los principios de los Estados Unidos que rigen la Administración del Registro de Liberia están integrados en la ley de Liberia. De conformidad con estos estatutos, el Registro debe ser operado principalmente desde los Estados Unidos (de hecho, tiene la sede central en Dulles, Virginia). y administrado por profesionales marítimos internacionales<sup>57</sup> (Liberian Registry, s.f.).

Pero todos estos pilares<sup>58</sup> evolucionaron de manera autónoma. Como explican Chavagneux y Palan (2007, p. 51), “*unos cuantos estados americanos pequeños y varios cantones suizos desarrollaron la práctica de la baja imposición para el registro de sociedades, con la finalidad de obtener ingresos presupuestarios*”, mientras que la residencia ficticia por razones fiscales que, como acabamos de ver, habían inventado de forma involuntaria unos jueces londinenses,

---

<sup>57</sup> El Registro de Liberia es una jurisdicción marítima soberana responsable del registro, la aplicación de la normativa y la seguridad de los buques oceánicos. El Registro establece detalles de identificación para barcos y registra documentos legalmente exigibles, como hipotecas y facturas de venta. Según la información de su página web, el Registro de Liberia se compone de más de 4.400 buques que suman más de 170 millones de toneladas brutas, lo que representa el 12 por ciento de la flota oceánica del mundo. Recuperado el 20 noviembre 2019, de: <https://www.liscr.com/history-liberia%E2%80%99s-maritime-program>

<sup>58</sup> Chavagneux y Palan (2007, p. 51) identifican a la evasión fiscal, la residencia ficticia y el secreto bancario reforzado como los tres pilares de los paraísos fiscales.

no surgió de la búsqueda de tal beneficio presupuestario. De hecho, esta nueva posibilidad apenas fue utilizada en los años 30 del siglo pasado, convirtiéndose en un instrumento en la gestión de las grandes empresas multinacionales sobre todo a partir de los años cincuenta.

El resto de los primeros territorios que fueron considerados paraísos fiscales se especializaron fundamentalmente en el comercio internacional de metales y piedras preciosas, y otras mercancías de alto valor que, junto con las actividades financieras desarrolladas alrededor del tráfico de las distintas divisas, en ausencia de un control de cambios, sirvieron para crear las primeras zonas francas, tal y como hoy las entendemos. De hecho, no todos sobrevivieron a la evolución experimentada por este tipo de jurisdicciones, y los que no supieron adaptarse a los nuevos vientos y funcionalidades se quedaron como experiencias fallidas en el largo camino de su evolución<sup>59</sup>.

En la Introducción de su libro pionero sobre “Los Paraísos fiscales”, así lo relata Alain Vernay:

Los nombres de Tánger, Mónaco, Monrovia, Beirut, Hong-Kong y Macao, Nassau, Panamá, Vaduz e incluso Zurich y Ginebra evocan paraísos fiscales hacia los cuales sueñan en huir, tarde o temprano, los capitales temerosos, así como los más audaces: allí, el secreto es seguro; los impuestos, ligeros; y la libertad, absoluta.

Estas plataformas giratorias del dinero son consideradas, tanto por la masa de los no iniciados como por muchos expertos, como la fuente de financiación de los grandes tráficoos negros, como los centros de distribución oficial de fondos, llegados clandestinamente, para ser enseguida prestados bajo su marca y con su protección, efímera para los pequeños países financieramente frágiles, permanente para los más fuertes (Vernay, 1978, p. 13).

Como acertadamente resumen Palan, Murphy y Chavagneux (2010, p. 123), la historia temprana de los paraísos fiscales demuestra los vínculos notablemente estrechos en el desarrollo de la economía moderna a fines del siglo XIX, incluido el surgimiento de la estructura corporativa moderna, la fiscalidad moderna y los paraísos fiscales. Irónicamente, pero no atípico, los primeros ejemplos de paraísos “cuasi fiscales” en la era moderna surgieron en los pequeños estados norteamericanos de Nueva Jersey y Delaware, circunstancia que no tiene por qué sorprender, ya que Estados Unidos, a finales del siglo XIX, era la economía más avanzada del mundo.

A medida que la nueva fase del desarrollo capitalista alcanzó las costas europeas, también lo hizo el fenómeno de los paraísos fiscales y Suiza emergió como el primer jugador clave en el

---

<sup>59</sup> Véanse los casos de Tánger o Beirut, como ejemplos, en Vernay (1978).

mundo offshore. El triángulo de Zúrich-Zug<sup>60</sup>-Liechtenstein tomó forma en la década de 1920 como el primer paraíso fiscal genuino en atraer la mayor parte de sus fondos de los no residentes. Mientras tanto, se encomendó a los tribunales británicos la tarea de modernizar las normas fiscales británicas y las leyes de residencia a la luz del surgimiento de la moderna empresa multinacional y terminaron creando, probablemente sin querer, el concepto de residencia de empresa sin impuestos, allanando el camino para el modelo de la “International Business Company”, que ahora se encuentra en el corazón del mundo offshore. (Palan et al., 2010, p. 123).

En este sentido, no podemos dejar de citar en esta etapa a los dos primeros enclaves de las colonias británicas que iniciaron sus actividades como paraísos fiscales en el Caribe: Bermudas y Bahamas.

Los impulsos proteccionistas de Bermudas, sin saberlo, ayudaron a hacer de la colonia uno de los primeros paraísos fiscales del Caribe:

En 1932, el Fiscal General de Bermudas, T.D. Dill, todavía opinaba que Bermudas había sido profética al negarse a introducir la ley de sociedades británica en el territorio, pero aparentemente no estaba al tanto de lo que estaba sucediendo en las islas. En 1936, un abogado de las Bermudas, Reginald Conyers, y un representante legal, Henry Tucker, encontraron una manera de evitar la legislación proteccionista para permitir a los fabricantes estadounidenses de dulces LifeSavers, proteger las ganancias no estadounidenses del Servicio de Impuestos Internos (IRS) de los EE. UU., creando lo que muchos creen fue la primera compañía exenta en el mundo. La compañía se llamaba Elbon<sup>61</sup>, el nombre de la familia deletreado al revés. ... Solo en octubre de 1947, cuando Shell estableció la primera oficina internacional de la compañía en Bermudas, comenzaría la historia moderna de las Bermudas offshore (Palan et al., 2010, p. 126).

Las Bahamas también comenzaron a emerger como un paraíso fiscal durante la década de 1930. El informe Morgenthau de 1937 al presidente de los Estados Unidos afirma que los estadounidenses han formado sesenta y cuatro sociedades de cartera personales en las Bahamas entre 1935 y 1937, así como varias compañías de seguros. Bahamas fue considerado el principal paraíso fiscal para los estadounidenses en ese momento, junto con Panamá y Terranova (Morgenthau, 2003).

---

<sup>60</sup> Zug es la capital del cantón suizo del mismo nombre, situada aproximadamente a unos 35 km. al sur de Zúrich, y a unos 100 km. al oeste de Vaduz, la capital de Liechtenstein.

<sup>61</sup> Life Savers fue creada en 1912 por Clarence Crane, un fabricante de dulces de Garrettsville, Ohio (y padre del famoso poeta Hart Crane). Clarence vio una máquina con la que las farmacias solían hacer píldoras que eran redondas y con forma de oblea, y decidió que las usaría para hacer mentas. La maquinaria también podría perforar un agujero en el centro, y Crane nombró al caramelo por su forma resultante de salvavidas. En 1913, Crane vendió la fórmula de sus dulces Life Savers a Edward Noble de Gouverneur, Nueva York, por 2,900 US\$. Noble comenzó su propia compañía de dulces y comenzó a producir y vender las mentas conocidas como Pep-O-Mint Life Savers ([https://en.wikipedia.org/wiki/Life\\_Savers](https://en.wikipedia.org/wiki/Life_Savers)).

El patrón inicial en las Bahamas se asemeja a lo que se observa en muchos de los primeros promotores: la élite comercial y financiera local, orientada al exterior, instituyó un régimen legislativo atractivo para el capital extranjero. En las Bahamas, un grupo denominado los “Bay Street boys”, integrado por comerciantes y abogados que se reunían regularmente en un club en las calles Bay y Charlotte en Nassau, controlaron el desarrollo de la isla, tanto el lícito como el ilícito, hasta 1967, cuando fue elegido el primer ministro de color (Palan et al., 2010, pp. 127-128).

La aparición de los paraísos fiscales parece a los ojos modernos como una respuesta, quizás deplorable, pero inevitable al aumento de los impuestos. Sin embargo, la historia de los paraísos fiscales demuestra que, ni los gobiernos, ni las personas, entendieron completamente los posibles beneficios monetarios en la estrategia de los paraísos fiscales. De hecho, ningún estado o jurisdicción desarrolló esa estrategia por completo; cada uno parece haber respondido a circunstancias muy específicas, y solo mucho más tarde, tal vez no antes de la década de 1950, surgiría una estrategia totalmente articulada, basada en una reescritura generalizada de las leyes fiscales y regulatorias, con el único objetivo de atraer capital no residente (Palan et al., 2010, p. 123).

### **1.3.2. Auge y expansión de los paraísos fiscales.**

Como ponen de manifiesto Chavagneux y Palan (2007), hasta los años sesenta los paraísos fiscales fueron refugios fiscales para la población acaudalada y para algunas grandes empresas, y así hubieran podido seguir durante mucho tiempo si no se hubiera producido un importante cambio en Londres en 1957: la creación del mercado de eurodólares, que se abordará más adelante.

Finalizada la II Guerra Mundial, la financiación del Plan Marshall para la reconstrucción de gran parte de Europa y Japón, unido a las inversiones estadounidenses en el extranjero y sus grandes multinacionales, hicieron que la afluencia de dólares garantizara la liquidez internacional que requerían las transacciones comerciales en continuo aumento (Hernández Viguera, 2005, p. 23).

El enorme desarrollo de las inversiones de las empresas estadounidenses apoyadas por los gobiernos e instituciones económicas de los Estados Unidos

“contribuyeron a que los bancos internacionales acumularan gran cantidad de dólares. Surgieron así los llamados eurodólares, unas magnitudes de dólares sobre las cuales ni las autoridades estadounidenses tenían jurisdicción, porque estaban y se gestionaban fuera de su territorio, ni tampoco eran controladas por las autoridades de los países europeos porque no eran su moneda nacional” (Hernández Viguera, 2005, pp. 23-24).

De acuerdo con Shaxson (2014, p. 147) “*en algún momento a mediados de los años cincuenta, en la City de Londres se percibió una nueva veta de actividad extraterritorial*”, y aunque nadie se pone de acuerdo con respecto a cuando, es más que probable que “*se haya detectado por primera vez en junio de 1955, cuando unos empleados del Banco de Inglaterra notaron ciertas transacciones extrañas en el Midland Bank, hoy parte del trotamundos HSBC*”<sup>62</sup>.

En aquellos días, tal y como señala este autor, la banca no podía realizar transferencias en divisa extranjera a no ser que fuera para financiar operaciones comerciales de sus clientes, ni podían tomar depósitos en divisas extranjeras, operaciones todas ellas que eran controladas estrictamente por los gobiernos de cada país. El banco inglés Midland Bank tomaba depósitos en dólares estadounidenses que no estaban relacionados con transacciones comerciales, por lo que tales operaciones se hacían trasgrediendo la normativa.

Durante 1955 comenzaron a “*aparecer grietas cada vez más visibles en el ya tambaleante imperio formal de Gran Bretaña*” (Shaxson, 2014, p. 154): La India se había independizado en 1947, los colonialistas de la Malaya británica eran atacados por guerrillas, Egipto se había liberado y Ghana se preparaba para la independencia. En julio de 1956, poco más de un año después de que el Banco de Inglaterra detectara la operativa del Midland Bank, el presidente egipcio Nasser nacionalizó el canal de Suez.

En la época de Suez, el papel de Londres como centro financiero se apoyaba primordialmente sobre la zona imperial de divisas, cuyos países miembros operaban con los bancos de Londres y usaban la libra como moneda propia o acoplaban a ella sus monedas. ... En 1957, la libra esterlina todavía financiaba aproximadamente el 40% del comercio mundial. ... Sin embargo, con el desmoronamiento del imperio y una libra esterlina que comenzaba a tambalear por entonces fijada contra el dólar estadounidense a 2,80 dólares = 1 libra esterlina), la posición británica corría un serio peligro (Shaxson, 2014, p. 156).

Pero el Banco de Inglaterra, a pesar de las presiones recibidas del ministro de Hacienda británico para que se frenase el nuevo negocio, no solo no lo frenó, sino que ni siquiera intentó regularlo, al juzgar que las transacciones no tenían lugar en el Reino Unido. De esta forma, y como concluye este autor, los banqueros privados habían encontrado una ruta de escape al confinamiento al que habían sido sometidos después de la II Guerra Mundial.

---

<sup>62</sup> Midland Bank fue un banco británico fundado en Birmingham en 1836, que se convirtió en el mayor banco de depósitos del mundo en 1934. En los años sesenta y setenta comenzó a establecerse en importantes centros financieros en el extranjero. En 1992 el HSBC Holdings PLC (anteriormente Hong Kong and Shanghai Banking Corporation), con sede en Londres, adquirió el control de Midland Bank.

A la cabeza del departamento de divisas del Banco de Inglaterra, Bolton<sup>63</sup> estaba en la posición perfecta para dar a luz el nuevo mercado londinense del dólar desregulado. El banco podría haber decidido tranquilamente regular este mercado. Pero como decidió no hacerlo e impidió que otras naciones lo intentaran, cabe concluir que fue su creador activo (Shaxson, 2014, p. 159).

Como definen Chavagneux y Palan (2007, p. 52), *“los eurodólares son dólares depositados y prestados por los bancos fuera del territorio de los Estados Unidos”* y el carácter innovador del mercado de eurodólares reside en que *“el Banco de Inglaterra permite que las transacciones financieras realizadas en Londres entre dos no residentes, y con una divisa distinta de la libra esterlina, estén exentas de cualquier tipo de control reglamentario por su parte”*.

El historiador David Kynaston (2001, p. 269 citado por Chavagneux y Palan, 2007, p. 53) cuenta que a comienzos de los años 60 del pasado siglo, una broma corriente en las redacciones de los periódicos financieros británicos consistía en pedir a los fotógrafos novatos que llamaran al Banco de Inglaterra para hacer una foto de un eurodólar.

Los eurodólares no tienen existencia material, y tampoco el mercado de eurodólares tiene una ubicación física concreta. Los eurodólares son un registro contable, un traspaso de cuentas que permite a un banco instalado fuera de los Estados Unidos efectuar operaciones en dólares sin que estas operaciones se consideren que han tenido lugar en la residencia del banco. Se producen en un espacio ficticio, offshore [extraterritorial], cuya particularidad es que no está bajo el control de ninguna autoridad pública.

En esta misma idea insiste Shaxson (2014, p. 160) cuando afirma que los *“términos ‘eurodólar’ y ‘euromercados’ son engañosos”* y concluyen que *“este fue el verdadero comiendo del sistema extraterritorial moderno. Y como suele ocurrir con tantas cosas del mundo extraterritorial, al principio casi nadie se dio cuenta”*.

Coinciden en ello Chavagneux y Palan (2007) cuando resaltan que *“el nacimiento de los eurodólares, a finales de los años cincuenta, marca así el primer paso del periodo de la mundialización financiera”*, es decir, la circulación offshore de los capitales sin control público, lo que convierte a los paraísos fiscales en los actores centrales del mercado de los eurodólares, llegando a adquirir el papel predominante que tienen en la actualidad (p. 53).

El sistema extraterritorial moderno no inició su crecimiento explosivo en alguna isla caribeña festoneada de palmeras y salpicada por el escándalo, ni en las estribaciones montañosas de Zúrich. Todo comenzó en Londres, cuando el imperio formal de Gran Bretaña dejaba su lugar a un poder mucho más sutil.

---

<sup>63</sup> Sir George Lewis French Bolton (1900-1982) se había iniciado como agente de cambio de la City en 1917 y llegó al Banco de Inglaterra en 1948, dos años después de su nacionalización. Parecía un poco extraño que un ex comerciante de divisas pasara al banco central de Inglaterra en una época de control cambiario, pero tal y como lo explicó el propio Bolton, *“me contrabandearon por la puerta de atrás al caer la noche para lidiar con la cuestión de las divisas, un tema extremadamente sospechoso por aquellos días”* (Shaxson, 2014, p. 158).

Pero, en realidad, el imperio formal no desaparece del todo, catorce pequeñas islas, lejos de buscar la independencia, se convirtieron en territorios de ultramar con la reina como jefa de Estado. Exactamente la mitad de estos territorios son jurisdicciones confidenciales, activamente respaldadas y administradas por Gran Bretaña e íntimamente ligadas a la City de Londres (Shaxson, 2014, pp. 161-162).

Como también remarcan Chavagneux y Palan (2007, p. 54), si hubiera que atribuir a un personaje concreto el nacimiento del “mercado de los eurodólares”, no cabría duda alguna que éste fue Sir George Bolton, quién vislumbró el potencial y, tras abandonar el departamento de divisas del Banco de Inglaterra en 1957, pasó a dirigir el “Bank of London and South América” (BOLSA, por su acrónimo en inglés). En un corto periodo de tiempo convirtió a esta entidad en el mayor jugador de este mercado.

Casi en el mismo momento en que Bolton comenzaba a trabajar allí (en el BOLSA), la entidad abrió una empresa conjunta en las Bahamas, una guarida británica segura en la que el Banco de Inglaterra era miembro de la junta monetaria. BOLSA se expandió después a las Islas Caimán, Antigua y otras jurisdicciones, donde comenzó a succionar depósitos procedentes de América del Norte y del Sur para llevárselos secretamente hacia el mercado extraterritorial desregulado de Londres (Shaxson, 2014, p. 164).

El mercado offshore de Londres, potenciado por las actividades llevadas a cabo por el BOLSA, recibió un nuevo impulso en 1963 con la creación de los “eurobonos”, instrumentos novedosos emitidos al portador que, como indica este último autor, “*son en cierto modo billetes de dólares ultravaliosos, ya que el propietario no figura en ningún registro, y de ahí que resulten perfectos para la evasión fiscal*”.

Con los eurobonos se pergeñaron toda suerte de nuevas tretas. Un banco con sede en Londres emitía eurobonos en el Aeropuerto de Amsterdam-Schipol para eludir el timbrado fiscal de Gran Bretaña, en tanto que los cupones del bono solían cobrarse en Luxemburgo para evitar los impuestos británicos sobre la renta (Burn, 2006, p. 113 citado por Shaxson, 2014, p. 165).

A partir de 1964 se produce la llegada a este mercado de los grandes bancos americanos (Citibank, Chase Manhattan Bank y el Bank of América, entre otros), pero pronto se darán cuenta de que pueden desarrollar sus actividades, y obtener las mismas ventajas, estableciéndose en los territorios británicos del Caribe (Bahamas, Bermudas e las Islas Caimán), mientras que los bancos británicos empiezan a trasladar sus actividades a Jersey, Guernsey y la Isla de Man (Chavagneux y Palan, 2007, p. 56).

El despliegue de la actividad de paraíso fiscal en todos los territorios de ultramar del Reino Unido tampoco se produjo por casualidad y el de las Islas Caimán es, quizás, el ejemplo perfecto. Como señala Murphy (2017, p. 56), hasta 1959 eran una “*dependencia de Jamaica*



*plagada de mosquitos*". De lo que se percató, sin embargo, fue que otros lugares, como las Bahamas y Bermudas, estaban construyendo su futuro en base a los servicios financieros. Y así, en 1959, cuando la isla se independizó, comenzó a moverse en dos direcciones: primero, desarrolló un enorme programa de infraestructuras, financiado por los británicos, para deshacerse de los mosquitos y construir un aeropuerto; y segundo, inició en 1966 un desarrollo legislativo, la mayor parte de cuyas disposiciones fueron elaboradas por firmas de servicios profesionales, que proporcionaron el marco de las regulaciones de las empresas, fideicomisos y bancario, necesario para convertirse en un paraíso fiscal en toda regla. La isla adoptó una tasa impositiva cero y la rodeó con un secreto extremo. Todas estas innovaciones tenían que ser, y lo fueron, aprobadas por el Reino Unido (Murphy, 2017, p. 56).

En opinión de Errico y Musalem (1999, p. 16), el principal factor que contribuyó a la proliferación de los CFO durante los años sesenta y setenta del siglo pasado fue la imposición de regulaciones distorsionadoras en los sectores financieros de los países industriales. Y específicamente, el surgimiento del "mercado interbancario offshore", durante las décadas de 1960 y 1970, que se remonta a la imposición por los reguladores de requisitos de reserva, de límites máximos de tipos de interés, restricciones a la gama de productos financieros, controles de capital, procedimientos de divulgación de información financiera y a los altos impuestos efectivos en varios países de la OCDE.

Entre 1964 y 1973, y de acuerdo con estos autores, el número de sucursales extranjeras de los bancos estadounidenses creció de 181 a 699, de los cuales 181 en CFO del Caribe y 156 en países europeos. Entre 1964 y 1970, el total de activos en el exterior de los bancos estadounidenses aumentó de 7 mil millones a 53 mil millones de US\$.

El mercado de eurodólares floreció después de que la FCEA y la FDIRP<sup>64</sup> restringieran el crédito bancario estadounidense a los extranjeros. Estas restricciones no se aplicaban a las sucursales extranjeras de los bancos estadounidenses, lo que indujo a muchos de estos bancos a reorientar sus operaciones hacia sucursales en Londres y oficinas de "registro contable" en el Caribe (especialmente en las Islas Caimán) para facilitar el acceso a los mercados de eurodólares cuya actividad en los mercados europeos aumentó aún más después de 1966, cuando las tasas del mercado monetario de Estados Unidos subieron por encima de los tipos de

---

<sup>64</sup> En los Estados Unidos, los controles de capital se implementaron a través del Interest Equalization Tax (IET, 1964), la Foreign Credit and Exchange Act (FCEA, 1965) y el Foreign Direct Investment Restraint Program (FDIRP, 1972).

depósito en dólares, lo que provocó una crisis crediticia, mientras los depositantes buscaban mayores rendimientos e indujeron a los bancos a confiar más de la financiación de los euromercados (Errico y Musalem, 1999, p. 16).

El euromercado continuó su auge y así, en 1970 alcanzó los 46.000 millones de dólares, mientras que hacia 1975 se calculaba que su tamaño ya excedía el de las reservas de divisas del mundo entero. Cuando estalló la crisis del petróleo en 1973, este mercado era el utilizado para encauzar los superávits de los países petroleros (los conocidos como “petrodólares”) hacia los países consumidores asolados por el déficit (Shaxson, 2014, p. 165).

El alza de los precios del petróleo y las materias primas, la aceleración de la inflación y la disminución del crecimiento provocaron una crisis caracterizada por una caída en la rentabilidad empresarial. No es por casualidad que los paraísos fiscales comenzaran a reproducirse en este momento. Las multinacionales europeas y estadounidenses estaban buscando maneras de aumentar su rentabilidad, y los paraísos fiscales estaban más que dispuestos a ayudar.

Pero también hubo razones logísticas para la proliferación de los paraísos fiscales en los años sesenta y setenta, y entre ellas los importantes avances en la comunicación<sup>65</sup> y el transporte. Como detallan Palan et al. (2010, p. 140), la introducción del avión a reacción fue de gran importancia. El Boeing 707, presentado en 1959, llevó las islas del Caribe a tan solo dos horas de vuelo de los mercados monetarios de Nueva York, y mucho menos de Miami, y los paraísos del Caribe tenían la ventaja adicional de compartir la zona horaria de la costa Este. A medida que los turistas estadounidenses acudían en masa a las islas soleadas, traían dinero con ellos, aprovechando la ausencia de impuestos.

Del mismo modo, el proverbial dentista belga, que disfruta de un estilo de vida cómodo impulsado por el crecimiento ininterrumpido de la posguerra, comenzó a hacer visitas regulares a la cercana Luxemburgo para depositar algunas de sus ganancias. Allí descubrió que sus homólogos franceses y alemanes hacían exactamente lo mismo, aprovechando las leyes de secreto tipo Suiza. Luxemburgo incluso ofreció un servicio de combustible más bajo, para ayudar al dentista a racionalizar el viaje. El martes, por alguna razón, todavía se conoce como el día belga en Luxemburgo (Palan et al., 2010, p. 140).

---

<sup>65</sup> El abaratamiento de las comunicaciones hizo que los paraísos fiscales fueran ampliamente accesibles. XEROX innovó la primera máquina de fax en 1966; ARPANET, el primer sistema de Internet, se estableció en 1969; y el microprocesador siguió en 1971.

Finalmente, la descolonización también jugó su parte. Como describen Palan et al. (2010, p. 141), el colapso de los imperios británico, francés y holandés tuvo un gran impacto en el mapa geoeconómico del mundo. Cada ola de descolonización trajo nuevos participantes al juego del paraíso fiscal: Los paraísos del Caribe se desarrollaron en la década de 1960, los atolones del Pacífico en la década de 1980 y las economías en transición (antiguos países comunistas) en la década de 1990. Los pequeños estados cercanos a las regiones de crecimiento de Asia y Medio Oriente comenzaron a adoptar la estrategia de los paraísos: Singapur, Hong Kong y Brunei en la década de 1960, Bahrein y Dubai en la década de 1970. Todavía se están creando nuevos paraísos fiscales en África, Ghana es una adición reciente a la lista, aunque todavía incipiente.

Sin embargo, a pesar de estas importantes condiciones estructurales, estos autores concluyen que la mayor causa inmediata del desarrollo de los paraísos fiscales en los años sesenta y setenta puede haber sido otro de esos giros de la historia: el entendimiento administrativo entre el Banco de Inglaterra y los bancos comerciales británicos que dio origen al mayor mercado financiero offshore, el Euromarket.

A modo de resumen, y según Godefroy y Lascoumes (2005), las principales etapas de la percepción y la definición social de los paraísos fiscales han sido las siguientes:

- a) Una primera época en la que la atención se prioriza en la evasión fiscal (1945-1975) y en la que llama la atención la existencia de regímenes fiscales originales que permiten evitar el pago de impuestos:

“Es tratado como una ‘crónica de sucesos’, en la que aparecen ciertos ‘pillos’ y contribuyentes bien asesorados jugando con las reglas. Este enfoque culmina con la publicación de guías, auténticos vademécum de la evasión fiscal (Chambost, Vernay, etc.)” (Godefroy y Lascoumes, 2005, p. 17-18).

- b) A mediados de la década de 1970, las argumentaciones públicas se vuelven más normativas y el uso de los “centros offshore” se percibe cada vez más como una técnica de fraude que exige implementar controles y sanciones. Godefroy y Lascoumes (2005, p. 18) achacan este cambio de tono, en gran parte, a la difusión del Informe elaborado por Richard A. Gordon (1981) que critica el sistema fiscal favorable a las empresas multinacionales, califica sus prácticas offshore de “antipatrióticas” y, por primera vez, se habla de adoptar medidas contra los paraísos fiscales<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> También, por primera vez, y al menos documentalmente, los Estados Unidos reconocen que no pueden abordar solos el problema de los paraísos fiscales: “*The United States alone cannot deal with tax havens. The policy must be an international*”

c) La década de 1990 viene marcada por la ignominia y, a partir de 1995, los vínculos con y entre los paraísos fiscales, así como por los comportamientos ilegales que son señalados sistemáticamente. Se empieza a hablar de crear listas de “centros offshore” y en el año 2000 se inicia una etapa crucial, tanto por el interés de los medios de comunicación, como por el trabajo y las reivindicaciones de nuevas ONG (Transparency International, Oxfam International, Tax Justice Network, etc.) en cuestiones de regulación financiera mundial, y a las que se suma la publicación de “blacklists” de países y territorios considerados como centros offshore en sus más diversas acepciones (tax havens, offshore financial centers, non-cooperative countries or territories, etc.) por la OCDE, FMI y el GAFI:

“Es un cambio cuantitativo y cualitativo. Los artículos de prensa se multiplican por diez en 2000 y por veinte en 2001 (fase culminante). Se señala sistemáticamente la relación entre las prácticas de los centros offshore, el blanqueo de dinero y las actividades financieras de las redes del crimen organizado. A partir de septiembre de 2001 se subrayan las conexiones con el terrorismo, lo que añade dramatismo al asunto. Ya no se presenta a los paraísos fiscales de acuerdo con el modelo anecdótico, o el de la habilidad fiscal, sino como cómplices de actividades criminales” (Godefroy y Lascoumes, 2005, p. 19-20).

En definitiva, lo que desde finales del siglo XIX nació como una forma de rehuir los impuestos (evasión fiscal) y, en menor medida, poner a buen recaudo parte del capital en territorios políticamente estables, comportamiento frecuente de la burguesía industrial y los ciudadanos con ingresos importantes, se fue transformando en determinadas plazas financieras que brindan a los principales actores económicos transnacionales los instrumentos decisivos e imprescindibles para eludir las reglas:

La opacidad y la aceleración de la circulación de los capitales a través de estos centros offshore y los efectos desestabilizadores que pueden suscitar ocupan, desde hace algunos años, un lugar importante en los debates sobre la globalización. ... El movimiento de la globalización y la corriente ideológica neoliberal en la que se sustenta han promocionado, de hecho, el sector financiero offshore (Godefroy y Lascoumes, 2005, pp. 12-13).

Por tanto, Godefroy y Lascoumes consideran que “*no se trata de actores parasitarios o marginales de la economía mundial, sino que, al contrario, su historia y los recursos que ofrecen los convierten en actores perfectamente integrados en las estructuras legítimas del comercio y las finanzas internacionales*” (2005, p. 25).

Además, ninguno de estos “*paraísos de la subreglamentación*” habría podido existir sin el beneplácito y, en algunos casos, la solidaridad de algunos grandes Estados. A este respecto, no

---

one by the countries that are not tax havens to isolate the abusive tax havens. The United States should take the lead in encouraging tax havens to provide information to enable other countries to enforce their laws” (Gordon, 1981, p.10).

se puede obviar que, como se podrá observar más adelante, dos terceras partes de los países listados por la OCDE y otros organismos internacionales son territorios que dependen de grandes Estados (Reino Unido, Estados Unidos y Holanda, entre otros), y como finalmente concluyen Godefroy y Lascoumes (2005):

Ningún analista serio se cree ya la teoría del “*cuckoo in the nest*” según la cual los centros offshore habrían prosperado de forma clandestina en los rincones del sistema de relaciones internacionales... De hecho, son los actores económicos más poderosos (grandes fortunas, comerciantes internacionales, sociedades transnacionales) quienes han suscitado la creación de estas ofertas de servicio opaco, tan necesarias para la maximización de sus beneficios (pp. 29-30).

### 1.3.3. Dónde se ubican y quiénes son los enclaves extraterritoriales.

Llegados a este punto, parecería razonable preguntarse dónde se ubican los enclaves extraterritoriales y por qué. Aunque la respuesta está condicionada a la identificación de estas jurisdicciones y, como se ha podido comprobar, hay tantas definiciones como autores lo han intentado, no se pretende inventariar ni realizar una lista exclusiva de paraísos fiscales, tarea por otro lado ímproba, sino identificar las zonas geográficas por las que se distribuyen y las conexiones y dependencias que entre ellos existen.

Como se podrá comprobar más adelante, el número de jurisdicciones, considerados por unos y otros como paraísos fiscales, centros financieros offshore o cualquiera de las demás denominaciones que se han descrito en el apartado 1.2.1.1. (Diferentes denominaciones, ¿para el mismo concepto?), oscila entre las 40 y las 90 que<sup>67</sup>, según Shaxson (2014) se podrían dividir, a grandes rasgos, en cuatro grandes grupos:

- (1) Los paraísos europeos
- (2) La City de Londres y la zona británica
- (3) La zona de influencia centrada en Estados Unidos
- (4) Las rarezas inclasificables.

#### (1) Los paraísos europeos

Que se pusieron en marcha durante la Primera Guerra Mundial: Suiza, Luxemburgo, los Países Bajos, Austria y Bélgica, más determinados microestados como Liechtenstein, Mónaco, Andorra o la isla portuguesa de Madeira (pp. 41-42).

<sup>67</sup> En el mundo hay actualmente 194 países soberanos (países reconocidos por la ONU con autogobierno y completa independencia).

**Tabla I - 9 - Territorios Británicos de Ultramar (British Overseas Territories)**

Territorio británico de ultramar	Observaciones	Población	Superficie
Acrotiri y Dhekelia ( <i>Akrotiri and Dhekelia</i> )	Bases soberanas del Reino Unido en la Isla de Chipre.	14.000 hab. (2006)	255 km <sup>2</sup>
Anguila ( <i>Anguilla</i> )	Se ubican en las Antillas Menores, Mar Caribe (Comprende entre otras las siguientes islas: Anguila, Anguillita, Dog, Prickly Pear, Sandy, y Sombrero).	13.477 hab. (2006)	102 km <sup>2</sup>
Bermudas ( <i>Bermuda</i> )	Se ubican en América del Norte en el Atlántico, comprenden más de 150 islas, las más importantes son: Gran Bermuda, Saint George, Saint David, Somerset, Irlanda, Boaz).	66.163 hab. (2007)	53,3 km <sup>2</sup>
Islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur ( <i>South Georgia and South Sandwich Islands</i> )	Se ubican en el océano Atlántico Sur, comprende las islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur.	26 hab. (2006)	3.903 km <sup>2</sup>
Islas Caimán ( <i>Cayman Islands</i> )	Se ubican al noroeste de Jamaica, en el Mar Caribe, Comprende tres islas: Gran Caimán, Caimán Brac, y Pequeño Caimán.	69.000 hab. (2008)	260 km <sup>2</sup>
Islas Malvinas ( <i>Falkland Islands</i> )	Se ubican en el océano Atlántico Sur, comprenden más de 200 islas, las más importantes son: la isla Gran Malvina/West Falkland y la isla Soledad/East Falkland.	2.967 hab. (2005)	12.173 km <sup>2</sup>
Islas Pitcairn ( <i>Pitcairn Islands</i> )	Se ubican en el océano Pacífico dentro de Polinesia (Comprenden las islas Pitcairn, Sandy, Oeno, Henderson y Ducie).	48 hab. (2007)	47 km <sup>2</sup>
Islas Turcas y Caicos ( <i>Turks and Caicos Islands</i> )	Se ubican en el océano Atlántico al norte de Cuba, incluye las islas Turcas: (Gran Turca, Cayo Sal) y las islas Caicos: (Caicos del Oeste, Providenciales, Caicos del Norte, entre otras).	30.600 hab. (2008)	417 km <sup>2</sup>
Islas Vírgenes Británicas ( <i>British Virgin Islands</i> )	Se ubican en las Antillas menores, en aguas del mar Caribe, Comprende entre otras islas las siguientes: Tórtola, Virgen Gorda, Jost Van Dyke, Anegada.	23.098 hab. (2006)	153 km <sup>2</sup>
Gibraltar	Se ubica en el Peñón de Gibraltar entre el mar Mediterráneo y el océano Atlántico, en el sur de la península ibérica.	28.875 hab. (2008)	6,8 km <sup>2</sup>
Montserrat	Se ubica en las Antillas menores, en aguas del mar Caribe. Comprende la isla de Montserrat.	4.819 hab. (2007)	102 km <sup>2</sup>
Santa Elena, Ascensión y Tristán de Acuña ( <i>Saint Helena, Ascension and Tristan da Cunha</i> )	Se ubica en el océano Atlántico sur al oeste de África se trata de varios archipiélagos divididos entre Santa Elena (122 km <sup>2</sup> ), Ascensión (91 km <sup>2</sup> ) y Tristán de Acuña (207 km <sup>2</sup> ).	6.563 hab. (2008)	420 km <sup>2</sup>
Territorio Antártico Británico ( <i>British Antarctic Territory</i> )	Es una reclamación que abarca todas las tierras al sur del paralelo 60° S, entre el meridiano 20° O y 80° O, pero sujeta a las disposiciones y limitaciones del Tratado Antártico.	200 milit. y civiles (2005)	1.709.400 km <sup>2</sup>
Territorio Británico en el Océano Índico ( <i>British Indian Ocean territory</i> )	70 islas en el Océano Índico, (Comprende los archipiélagos de Chagos, Aldabra, Farquhar y las islas de Des Roches siendo la más grande Diego García con 44 km <sup>2</sup> ).	3.500 hab. y milit. (2005)	60 km <sup>2</sup>

Fuente: Lista de Territorios. Recuperado 4 diciembre 2019, de: [https://es.wikipedia.org/wiki/Territorio\\_brit%C3%A1nico\\_de\\_ultramar](https://es.wikipedia.org/wiki/Territorio_brit%C3%A1nico_de_ultramar)

## (2) La City de Londres y la zona británica

Que contiene aproximadamente la mitad de las jurisdicciones confidenciales del mundo y cuyo centro está en la City de Londres<sup>68</sup>(pp. 42-43). Su red extraterritorial se distribuye en tres estratos principales:

<sup>68</sup> Palan et al. (2010, p. 11) estiman que las “dependencias de la Corona” y los “territorios de ultramar”, sumados conjuntamente engloban el 37% y el 35% de todos los pasivos y activos bancarios internacionales, respectivamente. y el 35% de los activos bancarios internacionales. Con la City de Londres, el total de los pasivos se acercaría al 50%.

- (i) El anillo interior que está conformado por las tres dependencias de la Corona<sup>69</sup>: Jersey, Guernsey y la Isla de Man, que están en gran medida bajo el control y el amparo de Gran Bretaña (p. 44). A su vez, Guernsey incluye otros “subparaísos” como las islas de Sark, Alderney y Brecqhou.
- (ii) El segundo anillo estaría integrado por los catorce territorios de ultramar (British Overseas Territories), que son ellos últimos reductos que sobrevivieron del Imperio Británico (véase Tabla I – 9). Con apenas un cuarto de millón de habitantes entre todos, incluyen algunas de los paraísos fiscales más destacados del mundo: las Islas Caimán<sup>70</sup>, Bermudas, la Islas Vírgenes Británicas, las islas Turcas y Caicos, y Gibraltar (p. 46).
- (iii) El tercer anillo, y el más extenso, incluye a Hong Kong, Singapur, las Bahamas, Dubái e Irlanda que, aun siendo totalmente independientes, mantienen lazos profundos con la City de Londres. Existen, además, muchas otras jurisdicciones más pequeñas, como Vanuatu en el Pacífico Sur, cuyo centro offshore fue creado por el gobierno británico en 1971, y en 2006 Ghana anunció que promulgaría legislación offshore con la ayuda del Barclays Bank de Gran Bretaña (pp. 47-48).

### (3) La zona de influencia centrada en Estados Unidos

Sin olvidar que los primeros paraísos fiscales nacieron en los Estados Unidos (véase apartado 1.3), desde la década de 1960 “*los financistas (sic) estadounidenses acudieron en masa a las zonas extraterritoriales para eludir las reglamentaciones y los impuestos de su país*” (Shaxson, 2014, p. 49), cuya alternativa

“ayudó a Wall Street a sortear las estrictas regulaciones financieras estadounidenses, a recobrar progresivamente su poder e influencia sobre el sistema político de Estados Unidos, y después, sobre todo desde la década de 1980, a convertir al propio Estados Unidos en lo que es hoy: de acuerdo con ciertos parámetros, el paraíso fiscal más importante del mundo por derecho propio” (Shaxson, 2014, p. 49).

Al igual que en el caso de Londres, el sistema offshore basado en Estados Unidos también opera, según este autor, en tres niveles:

<sup>69</sup> La acreditada publicación estadounidense Tax Analysts ([www.taxnotes.com](http://www.taxnotes.com)) hizo en 2007 un cálculo conservador según el cual las dependencias de la Corona albergaban aproximadamente un billón de dólares en activos de potenciales evasores (Shaxson, 2014, p. 45).

<sup>70</sup> Se trata del quinto centro financiero más grande del mundo, con 80 mil empresas registradas, más de tres cuartos de los fondos de alto riesgo (hedge funds) de todo el mundo y 1,9 billones de dólares en depósitos: cuatro veces más que todos los bancos de la ciudad de New York (Shaxson, 2014, p. 47).

- (i) El nivel federal, en el que los Estados Unidos usa como señuelos una serie de exenciones impositivas, cláusulas de confidencialidad y leyes concebidas para atraer dinero de extranjeros al auténtico estilo offshore.
- (ii) El segundo nivel implica a ciertos estados en los que se ofrecen alicientes propios del sistema offshore: Delaware<sup>71</sup>, Wyoming y Nevada, entre otros, que ofrecen formas muy baratas y sólidas de confidencialidad corporativa casi exenta de regulaciones, y Florida<sup>72</sup>, donde las élites latinoamericanas realizan sus operaciones bancarias.
- (iii) Y el tercer nivel se corresponde con una pequeña red satélite de ultramar: Las Islas vírgenes de Estados Unidos, las Islas Marshall (bandera de conveniencia). Liberia (bandera de conveniencia) y Panamá, el mayor paraíso fiscal bajo la influencia de los Estados Unidos (Shaxson, 2014, pp. 50-53).

#### (4) Las rarezas inclasificables

En este último grupo se incluirían, principalmente, aquellas jurisdicciones confidenciales que no han tenido demasiado éxito, como Somalia y Uruguay (Shaxson, 2014, p. 41), o aquellas otras que cumplieron su finalidad o dejaron de serlo por decisiones políticas, cambios legislativos o conflictos bélicos, como Tanger, Beirut, Vientian o Djibouti (Vernay, 1978).

De todo lo expuesto parece claro, como señala Shaxson (2014), que el mundo offshore “*no es un manojo de Estados independientes que ejercen sus derechos soberanos a establecer sus leyes y regímenes fiscales tal como lo crean apropiado*” (p. 53). Se trata de “*un conjunto de*

<sup>71</sup> Shaxson (2014, pp. 246-247) recoge la anécdota de la crítica que, en una oportunidad, Barack Obama realizó sobre la “Casa Ugland” en las Islas Caimán por albergar la sede de más de 12 mil corporaciones (“O bien es el edificio mas grande del mundo, o bien es la mayor estafa al fisco de la que se tenga memoria”), y la réplica inmediata que el presidente de la Autoridad de Servicios Financieros de las Islas Caimán realizó diciendo que Obama haría mejor en dirigir la mirada a Delaware (“Una oficina de la calle North Orange 1209, en Wilmington, alberga la exorbitante cantidad de 217 mil empresas”).

La “Division of Corporations” del Gobierno de Delaware, publicó en su Informe Anual de 2010 que “Delaware sigue siendo el hogar elegido por el 63% de las compañías de la Lista Fortune 500. A finales de 2010, había más de 909.000 entidades comerciales activas en el estado, con un aumento del 2,5% desde 2009”. En general, la formación de nuevas entidades en 2010 creció un 15,5% hasta casi 118.000” (Delaware Division of Corporations, 2011). En el Informe Anual de 2018, el porcentaje de las compañías de la Lista Fortune 500 se elevaba ya al 67,2%, y el número de entidades incorporadas a finales de 2018 ascendía a casi 1,4 millones, es decir un 54% más que ocho años antes (Delaware Division of Corporations, 2019). Y entre este millonario número de sociedades registradas hay que señalar que, de acuerdo con el informe de OXFAM Intermon (Alba, 2019, p. 13), el paraíso fiscal preferido por las empresas del IBEX 35 es Delaware, sede de 352 filiales sobre un total 805 filiales de empresas del IBEX 35 en paraísos fiscales en 2018. Esta cifra no se reparte de forma equitativa entre todas las empresas del selecto grupo ya que hay cinco empresas que no tienen presencia alguna en estos territorios (Aena, Bankia, ENCE, Inmobiliaria Colonial y Merlin Properties) mientras que otras cinco empresas cuentan con más de 50 filiales en estos territorios, concentrando el 62% del total: Banco Santander (207), ACS (102), Repsol (70), Ferrovial (65) y Arcelor Mittal (55).

<sup>72</sup> “Los bancos de Florida también tienen una larga historia de albergar dinero procedente de las mafias y la droga, a menudo en complejas asociaciones con los cercanos paraísos fiscales británicos del Caribe” (Shaxson, 2014, p. 50).



*redes de influencia controladas en su mayoría por las principales potencias mundiales, especialmente Gran Bretaña y Estados Unidos”* (p. 54) y profundamente interconectadas entre sí.

Durante muchos años se han tratado de identificar e inventariar, con distintas finalidades, los territorios conocidos y calificados como paraísos fiscales, elaborándose un sinfín de listas, que con el transcurrir del tiempo, y la propia evolución y nacimiento de nuevos paraísos fiscales, han ido experimentado un crecimiento en el número de los territorios que las integran.

A modo de ejemplo, Palan, Murphy y Chavagneux (2010) *“creen que hay unos cincuenta y seis países dignos de ser considerados como paraísos fiscales en 2009”* (p. 40), mientras que Shaxson (2014, p. 41), señala que *“en el mundo hay unas sesenta jurisdicciones confidenciales”* (p. 41). Parece obvio que concretar un número determinado de “paraísos fiscales” es un ejercicio voluntarista, no obstante, transcurridos cinco años desde el último ejercicio y basándonos en una revisión de la literatura académica y las diversas listas producidas por agencias reguladoras, organismos internacionales, ONG y estudiosos e investigadores de la materia, se ha elaborado la Tabla I-10 que muestra una selección de “lista de listas” publicadas durante los últimos veinte años.

Para llegar a dicha de “lista de listas”, se ha partido de un conjunto de 17 listas, que se han identificado como relevantes, y que incluyen paraísos fiscales/centros financieros offshore (5 de investigadores particulares y 12 de organismos nacionales e internacionales), con los siguientes orígenes y características:

1. Lista de Paraísos Fiscales identificados por Alain **Vernay (1978)**, cuya edición original en francés se publicó en 1968 siendo probablemente la primera lista de este tipo.
2. “Guide Mondial des Paradis Fiscaux” de André **Beauchamp (1981)**.
3. Lista de principales Centros Financieros Offshore publicada por Mark P. **Hampton (1995)**.
4. “Guide Chambost des paradis fiscaux” publicada por Edouard **Chambost (2005)**.
5. Lista de “Tax Havens” identificados por James R. **Hines (2010)**.
6. Lista de Paraísos Fiscales de **España (1991)**.

7. Lista de Centros Financieros Offshore preparada por **Errico y Musalem** para el **FMI (1999)**. Su enfoque es eminentemente financiero y centrado en la banca extraterritorial (intermediación transfronteriza de los fondos y la prestación de servicios, por parte de los bancos que residen en CFO, a no residentes) porque constituye la mayoría de las actividades offshore (p. 5).
8. Lista de Tax Havens identificados por la **OECD (2000a)**, en el marco de su proyecto para la eliminación de las prácticas fiscales perjudiciales, y sobre la base del cumplimiento de cuatro factores clave<sup>73</sup>.
9. Segunda Lista de Centros Financieros Offshore preparada por Foro de Estabilidad Financiera del **FMI (2000)**, bajo el mismo enfoque de la lista inicial publicada el año anterior pero una vez revisados y depurados los territorios incluidos en la primera lista. De hecho, se pasa de 69 territorios en la primera lista a 42 territorios en la segunda.
10. Listas de Países y Territorios No Cooperativos elaborada por el **GAFI (2000-2001)**. FATF. (2000) y (2001) bajo la premisa de que tales países y territorios, tanto dentro como fuera de la membresía del GAFI, permitan el desarrollo de prácticas perjudiciales grave e injustificadas que obstaculicen la lucha contra el lavado de dinero.
11. Lista de “Tax Havens” incluida por **Murphy, Christensen y Kimmis** en su informe para **Tax Justice Network: “Tax Us If You Can: The True Story of a Global Failure”** (Murphy et al., 2005).
12. Lista de Tax Havens identificados en el proyecto legislativo de los **Estados Unidos** denominado **“Stop Tax Haven Abuse Act” (2007)**, y que, a día de hoy y doce años después, aún no ha sido aprobado por las Cámaras Legislativas<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> Como anticipo de lo ampliado en el apartado 2.4.2.1 del Capítulo II: (a) si una jurisdicción no tiene impuestos o sólo tiene impuestos nominales (generalmente o en circunstancias especiales) y se ofrece, o se percibe que se ofrece, como un lugar para ser utilizado por los no-residentes para escapar de los impuestos en su país de residencia; b) leyes o prácticas administrativas que impiden el intercambio efectivo de información pertinente con otros gobiernos sobre los contribuyentes que se benefician de la jurisdicción fiscal baja o nula; (c) la falta de transparencia o existe una supervisión regulatoria o divulgación financiera inadecuada y (d) la ausencia de un requisito de que la actividad sea sustancial (la jurisdicción facilita el establecimiento de entidades de propiedad extranjera sin la necesidad de una presencia sustantiva local o prohíbe que estas entidades tengan un impacto comercial en la economía local) ya que sugeriría que una jurisdicción puede intentar atraer inversiones o transacciones que son puramente fiscales.

<sup>74</sup> “Stop Tax Haven Abuse Act” es probablemente una de las iniciativas legislativas más longevas de los Estados Unidos, en la lucha contra el fraude fiscal, ya que tuvo sus inicios el 17 de febrero de 2007 y el 3 de mayo de 2007 al ser presentado el proyecto de ley en el Senado (por los Senadores Levin, Coleman y Obama) y en el Congreso, respectivamente, sin que llegara a ser promulgada al finalizar la legislatura (momento en el que se consideran finalizados). Fue nuevamente presentado en 2009, 2011, 2013, 2015, 2017 y, por última vez, el 13 de marzo de 2019 (Stop Tax Haven Abuse Act, 2019) (revisado el 9 de diciembre de 2019 en <https://www.govtrack.us/congress/bills/116/hr1712> ).

13. Lista de “Jurisdicciones que se han comprometido con el estándar tributario internacionalmente acordado, pero que aún no lo han implementado sustancialmente” y que constituye la segunda lista de la **OECD (2009a)** tras el cambio de criterio de la lista de 2000 (abandono de los cuatro factores clave), por el de la rúbrica de un mínimo de 12 acuerdos de intercambio de información, y al que se hará referencia en el apartado 3.3.1. del Capítulo III. Este cambio de criterio implicó que jurisdicciones identificadas como relevantes paraísos fiscales en 2000, tras la firma de dichos acuerdos, ya no figurasen como tales en la lista de 2009 (Barbados, Chipre, Guernsey, Jersey, Isla de Man, Islas Vírgenes Americanas, Malta, Isla Mauricio o las Seychelles).
14. Primera lista de la **Unión Europea (2015)**, de territorios fiscales no cooperadores (excluidos sus propios miembros), compilada a partir de las listas negras nacionales de sus estados miembros y, por tanto, con requisitos no homogéneos (véase el apartado 3.4.1. del Capítulo III).
15. Lista de “Tax Havens” incluida por **Aubry y Dauphin (2017b)** en su informe “*Opening the Vaults: The use of tax havens by Europe’s biggest banks*” para **OXFAM (2017)**.
16. Listas de la **Unión Europea (2017)** de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales (“lista negra” y “lista gris”) que excluye a los estados miembros y que fue objeto de significativas presiones políticas en su proceso de elaboración (véase el apartado 3.4.1. del Capítulo III).
17. Lista de Jurisdicciones incluidas en el “**Índice de Secreto Financiero**”, que las clasifica de acuerdo con su secreto y la escala de sus actividades financieras extraterritoriales, elaborada por **Tax Justice Network (2018)**. Se han incluido solamente aquellas jurisdicciones que presentan un valor superior a 60 en su “score de secreto” (77 sobre un total de 112) al objeto de que su número no fuera preponderante con el tamaño del resto de listas. La lista completa se ha incluido como ANEXO 1.

Sobre las listas publicadas por las agencias reguladoras y organizaciones internacionales que han tenido un protagonismo especial en la lucha contra los paraísos fiscales (OCDE, FMI, GAFI y la UE), en los siguientes capítulos se abordará un análisis más detallado sobre su composición, así como los detalles y limitaciones en su elaboración y en su evolución temporal.

*Tabla I - 10 – Principales Listas Globales de Paraísos Fiscales/CFO.*

Rank.	TERRITORIOS	Chambost (2005)	Hines (2010)	FMI (1999)	OECD (2000)	FMI - FSF (2000)	TJN (2005)	STHAA (2007)	OECD (2009)	UE (2015)	OXFAM (2017)	UE (negra y gris) (2017)	TJN-FSI > 60 (2018)	#
1	Anguilla	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12
2	Bahamas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12
3	Belize	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12
4	Bermudas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12
5	Islas Caiman	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12
6	Islas Cook	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12
7	Liechtenstein	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12
8	Nauru	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12
9	Panamá	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12
10	Saint Kitts and Nevis	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12
11	S. Vincent/Grenadines	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12
12	Turks and Caicos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12
13	Vanuatu	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12
14	I. Virgenes Británicas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12
15	Andorra	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	11
16	Antigua y Barbuda	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	11
17	Antillas Holandesas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	11
18	Aruba	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	11
19	Barbados	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	11
20	Grenada	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	11
21	Guernsey-Sark	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	11
22	Islas Marshall	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	11
23	Samoa Occidental	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	11
24	Bahrein	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
25	Dominica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
26	Gibraltar	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
27	Hong Kong	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
28	Jersey	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
29	Isla de Man	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
30	Isla Mauricio	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
31	Mónaco	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
32	Niue	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
33	Santa Lucía	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
34	Seychelles	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
35	Suiza	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
36	Chipre	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	9
37	Costa Rica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	9
38	Liberia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	9
39	Malta	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	9
40	Montserrat	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	9
41	Singapur	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	9
42	Luxemburgo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8
43	Macao	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8
44	Labuan (Malasia)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8
45	Libano	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
46	Islas Maldivas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
47	San Marino	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
48	Islas Virgenes EE.UU.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
49	Irlanda	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
50	Uruguay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
51	Tonga	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	5
52	Brunei	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	4
53	Emir. Arabes Unidos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	4
54	Estados Unidos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	4
55	Filipinas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	4
56	Israel	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	4
57	Países Bajos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	4
58	Alderney	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	3
59	Austria	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	3
60	Belgica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	3
61	Campione	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	3
62	Djibouti	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	3
63	Gran Bretaña	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	3
64	Guam	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	3
65	Jordania	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	3
66	Madeira	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	3
67	Omán	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	3
68	Tailandia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	3
69	Taiwan	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	3

(Continúa)

*Principales Listas Globales de Paraísos Fiscales/CFO (Continuación)*

Rank.	TERRITORIOS	Chambost (2005)	Hines (2010)	FMI (1999)	OECD (2000)	FMI - FSF (2000)	TJN (2005)	STHAA (2007)	OECD (2009)	UE (2015)	OXFAM (2017)	UE (negra y gris) (2017)	TJN-FSI > 60 (2018)	#
70	Botswana											✓	✓	2
71	Chile								✓				✓	2
72	Fiji										✓	✓		2
73	Groenlandia	✓										✓		2
74	Guatemala								✓				✓	2
75	Hungría			✓			✓							2
76	Ingusetia	✓					✓							2
77	Jamaica	✓										✓		2
78	Japón			✓									✓	2
79	Macedonia											✓	✓	2
80	Islas Marianas			✓			✓							2
81	Micronesia		✓	✓										2
82	Montenegro											✓	✓	2
83	Nueva Caledonia	✓										✓		2
84	Palau										✓	✓		2
85	Puerto Rico			✓									✓	2
86	Rusia			✓									✓	2
87	Saint Martin		✓								✓			2
88	Trieste	✓					✓							2
89	Trinidad y Tobago											✓	✓	2
90	Túnez	✓										✓		2
91	Turquía											✓	✓	2
92	Venezuela	✓											✓	2
93	Albania											✓		1
94	Anjouan	✓												1
95	Arabia Saudí												✓	1
96	Armenia											✓		1
97	Australia			✓										1
98	Bosnia y Herzegovina											✓		1
99	Bolivia												✓	1
100	Cabo Verde											✓		1
101	Canadá	✓												1
102	Islas Canarias	✓												1
103	Cantón de Vaud	✓												1
104	China												✓	1
105	Cisnei (Sudafrica)	✓												1
106	Corea del Sur											✓		1
107	Repub. Dominicana												✓	1
108	Islas Feroe											✓		1
109	Francfort						✓							1
110	Gambia												✓	1
111	Ghana												✓	1
112	Haití	✓												1
113	Indonesia												✓	1
114	Islandia						✓							1
115	Kenia												✓	1
116	Kiribati (Oceania)	✓												1
117	Kuwait			✓										1
118	Letonia							✓						1
119	Malasia											✓		1
120	Marruecos											✓		1
121	Melilla						✓							1
122	Mongolia											✓		1
123	Monte Athos	✓												1
124	Namibia											✓		1
125	Nueva Zelanda	✓												1
126	Paraguay												✓	1
127	Perú											✓		1
128	Islas Pitcairn	✓												1
129	Qatar											✓		1
130	Rumanía												✓	1
131	Samoa Americana											✓		1
132	S. Pedro y Miquelon	✓												1
133	Sto. Tomé y Príncipe						✓							1
134	Serbia											✓		1
135	Somalia						✓							1

(Continúa)

*Principales Listas Globales de Paraísos Fiscales/CFO (Continuación)*

Rank.	TERRITORIOS	Chambost (2005)	Hines (2010)	FMI (1999)	OECD (2000)	FMI - FSF (2000)	TJN (2005)	STHAA (2007)	OECD (2009)	UE (2015)	OXFAM (2017)	UE (negra y gris) (2017)	TJN-FSI > 60 (2018)	#
136	Sri Lanka	✓												1
137	Sudafrica						✓							1
138	Swalbard	✓												1
139	Swazilandia											✓		1
140	Polinesia Francesa	✓												1
141	Tánger			✓										1
142	Tanzania												✓	1
143	Tel-Aviv	✓												1
144	Ucrania												✓	1
145	Vaticano	✓												1
146	Vietnam											✓		1
Totales		82	52	69	41	42	70	35	42	30	58	72	77	

**Fuentes:** **Chambost-2005:** *Guide Chambost des paradis fiscaux* (Chambost, 2005); **Hines-2010:** *Treasure Islands* (Hines, 2010); **FMI-1999:** *Offshore Banking: An Analysis of Micro- and Macro-Prudential Issues* (Errico y Musalem, 1999); **OECD-2000:** *Toward Global Tax Co-Operation: Report to the 2000 Ministerial Council Meeting* (OECD, 2000a); **FMI-FSF-2000:** *Report of the Working Group on Offshore Centres* (Financial Stability Forum, 2000); **TJN-2005:** *Tax Us If You Can: The True Story of a Global Failure* (Murphy et al., 2005); **STHAA-2007:** (Stop Tax Haven Abuse Act, 2019); **OECD-2009:** *A Progress Report on The Jurisdictions Surveyed by The OECD Global Forum in Implementing the Internationally Agreed Tax Standard* (OECD, 2009); **UE-2015:** ANEXO de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo (Comisión Europea CE, 2015b, junio 17); **OXFAM-2017:** *Opening the Vaults: The use of tax havens by Europe's biggest banks* (Aubry y Dauphin, 2017b); **UE-2017:** *CONCLUSIONES DEL CONSEJO sobre la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales* (Consejo de la Unión Europea, 2017, diciembre 5); y **TJN-FSI-2018:** *Financial Secrecy Index - 2018 Results. (Coef.>60)* (Tax Justice Network, 2018).

Del total de listas identificadas se han seleccionado 12, descartándose las siguientes:

- Listas números 1, 2, 3 y 6, por su excesiva antigüedad (la más reciente está fechada hace veinticinco años) lo que las colocaba en inferioridad con el resto de las listas, además de estar algunas muy desactualizadas o incluir algunos territorios muy marginales o ya en desuso (Vernay y España).
- Lista número 10, del GAFI, por sus diferencias de contenido y criterios de selección, focalizados muy significativamente en el blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, muy alejados de los criterios del resto de las listas.

Las referidas 12 listas están integradas por un total de 146 países y territorios que se distribuyen en las siguientes frecuencias de inclusión que, a continuación, serán objeto de análisis:

		<u>Acumulado</u>
a)	Territorios que figuran en las 12 listas:	14
b)	Territorios que figuran en 11 listas:	23
c)	Territorios incluidos entre 9 y 10 listas:	41
d)	Territorios incluidos entre 3 y 8 listas:	69
e)	Territorios que tan solo figuran en 1 ó 2 listas:	146

**a) Territorios que figuran en 11 ó 12 listas**

- Es significativo el grado de consenso en estos 23 territorios presentes en su totalidad en 7 listas, de los que 14 lo están en las 12 listas. Algunas ausencias están justificadas por cuestiones políticas, al excluir a priori determinados territorios (p.ej. las de la Unión Europea excluyen a sus propios miembros y territorios dependientes, y la de Estados Unidos, excluye a sus antiguos territorios administrados).
- En lo que también parece que están de acuerdo todos los autores de las listas, tanto investigadores como organismos internacionales, es que los paraísos fiscales que con mayor frecuencia se repiten en ellas son islas exóticas habitadas por gentes indolente, negociantes y turistas de camisas floreadas, como las califica Hernández Viguera (2005). Así, de los 23 que figuran en este grupo, 15 se ubican en el Caribe (aunque solo 2 no son islas: Panamá y Belice), 5 en el Pacífico Sur y tan solo 3 en Europa: Guernsey, Liechtenstein, en cierto modo una “isla” rodeado por Suiza y Austria, y Mónaco.

**b) Territorios incluidos entre 9 y 10 listas.**

- Los 18 territorios que conforman este grupo están presentes en su totalidad en 4 de las 12 listas y solamente uno de ellos está ausente en otras 2 listas, de forma que, prácticamente, están todos incluidos en la mitad de las listas. Las excepciones más significativas se concentran en las dos listas de la Unión Europea (2015 y 2017) y en la de Estados Unidos (2007), por las razones ya apuntadas en el grupo anterior, y en las listas de la OCDE (2009) que no incluye a los paraísos fiscales de su lista de 2000 que ya habían suscrito doce acuerdos de intercambio de información.
- También en este grupo se confirma la característica de insularidad en 14 de los 18 territorios. Los cuatro restantes son Gibraltar, Mónaco, Liberia y Suiza.

**c) Territorios incluidos entre 3 y 8 listas.**

- En este tercer bloque figuran 28 países o territorios (ocupando los puestos 42 a 69 por mayor número de coincidencias) que aparecen incluidos en, entre tres y ocho listas, apreciándose los siguientes rasgos:
  - Hay cinco listas (Chambost, FMI-1999, TJN-2005, Oxfam-2017 y FSI-2018) que incluyen un mínimo de 14 y un máximo de 19 territorios, es decir, la mitad o más de los mismos.

- Le sigue la última lista de la UE (2017) con 12 jurisdicciones de las que 9 figuraron en la “lista gris” y 3 en la “lista negra” (Macao, Emiratos Árabes Unidos y Guam).
- Entre los 28 países se encuentran algunos tan relevantes como Luxemburgo (incluida en 8 listas), Irlanda (en 6 listas), Estados Unidos y Holanda (en 4 listas), Austria, Bélgica y Reino Unido (en 3 listas) que no suelen ser identificados por la creencia popular como paraísos fiscales. Ninguno de los siete aparece en las dos listas de la UE (2005 y 2017) y en la de la OCDE (2000) por razones obvias, son miembros de esta última organización y, a excepción de Estados Unidos, miembros de la UE.

#### **d) Territorios que tan solo figuran en 1 ó 2 listas**

- Finalmente, en este último bloque se registran un total de 77 territorios de los que 54 figuran exclusivamente en una sola lista, siendo las más relevantes a estos efectos:
  - La lista Chambost (2005) con 16 de los 54 territorios, la mayor parte de escaso tamaño y/o relevancia (Anjouan, Canton de Vaud, Ciskei, Haiti, Kiribati, Monte Athos, Islas Pitcairn, San Pedro y Miquelon, Svalbard y Polinesia Francesa), y otros llamativos y especiales (Canadá, Islas Canarias, Nueva Zelanda, Sri Lanka, Tel Aviv o el Vaticano).
  - Las listas de la Unión Europea (2017) que incluyen a 16 territorios que nunca han sido incluidos en el resto de las 12 listas de referencia de paraísos fiscales/centros financieros offshore, tal y como se ha comentado en el apartado 1.2.1.2.,
  - La lista del Índice de Secreto Financiero de Tax Justice Network (2018) que incluye 12 territorios, entre los que destacan: Arabia Saudí, China, República Dominicana, Kenia, Rumanía, Tanzania o Ucrania.
  - 6 jurisdicciones en la lista de Murphy et al. (2005) como Francfort, Islandia, Melilla y Somalia.
  - Otras seis listas no registran a ninguno de las 54 territorios: Hines (2010), OECD (2000 y 2009), FMI (2000), UE (2015) y OXFAM (2017).
- A los que habría que sumar otros 24 territorios que, figurando exclusivamente en dos de las doce listas, tampoco aparecen en cuatro de ellas: OECD (2000), FMI (2000), Estados Unidos (2007) y UE (2015).

En resumen, y aceptando que la definición de “paraíso fiscal” es inevitablemente subjetiva, en la anterior tabla se ha adoptado un enfoque de consenso para identificar a los paraísos fiscales



ya que, como afirman Palan, Murphy y Chavagneux (2010, p. 45): “*Cuantas más autoridades crean que un estado sirve como paraíso fiscal, más probable es que lo sea*”. Por tanto, y considerando su opinión sobre las coincidencias en, como mínimo, tres listas, se estima que en 2019 habría al menos **sesenta y nueve países y territorios** que concitan la opinión mayoritaria de todos los autores respecto de su consideración como paraísos fiscales/centros financieros offshore.

Además, la existencia de 54 territorios que tan solo figuran en una de las doce listas analizadas podría justificarse, bien por tratarse de pequeños territorios de reducida actividad o en decadencia como paraíso fiscal y, por tanto, de escasa incidencia en la economía global (léase Lista Chambost), o como nuevos territorios que podrían estar iniciando su andadura como futuros paraísos fiscales (léase Listas negra y gris de la UE). De hecho, este podría ser el caso de Bosnia, Cabo Verde, Islas Feroe, Mongolia, Namibia, Samoa Americana, Serbia o Suazilandia, países que en su mayoría tiene un PIB inferior a 20.000 millones de \$USA.

Como se tendrá ocasión de comprobar en los siguientes capítulos, los gobiernos de las naciones más ricas, agrupadas principalmente en torno a la OCDE, han tratado de persuadir a sus electorados de que iban a tomar medidas muy serias contra los refugios fiscales, con anuncios tan grandilocuentes como el del entonces presidente francés Nicolas Sarkozy, cuando anunció, tras la Cumbre del G20 celebrada en Londres en abril de 2009, que “*La época del secreto bancario se ha terminado*”. Pero no se puede obviar que los “guardianes del sistema offshore” son precisamente estados miembros de la OCDE: Gran Bretaña, Estados Unidos y otros grandes países europeos, por lo que se podría concluir, emulando al rico refranero español, que nunca se debería “poner al zorro a cuidar el gallinero”.

#### **1.3.4. Los servicios que ofrecen los paraísos fiscales: Cómo y para qué se utilizan.**

Llegados hasta aquí, y aunque no es objeto primordial de este trabajo, se considera conveniente bosquejar unas breves pinceladas sobre el uso que se ha dado, y continúa dándose, a los paraísos fiscales y centros financieros offshore, actividades que pueden considerarse de plena actualidad tal y como se han encargado de verificar las filtraciones sobre presuntos evasores fiscales que se comentarán en el Capítulo IV.

Murphy (2008, p. 34) define al servicio fundamental que presta un paraíso fiscal como “*la oferta de unos recursos para evitar la regulación que se impondría a una transacción si llegara*

*a ser registrada en el lugar donde realmente se lleva a cabo*". Este servicio va unido con el secreto, lo que asegura que la jurisdicción afectada, es decir en la que se lleva a cabo, tenga una escasa oportunidad de enterarse si ha sido eludida la regulación, o por quién.

Las regulaciones que se pueden pretender eludir guardan relación, principalmente, con la fiscalidad en toda su amplia gama (impuestos sobre la renta/beneficios de las personas físicas/jurídicas, sobre el patrimonio, transmisiones, herencias, etc.). Pero también se pueden querer eludir las normas y criterios contables, tanto en sus aspectos de requerimientos y exigencias legales, como de divulgación de transacciones e intervinientes en las mismas, y/o de transparencia y registro público de los estados contables.

También se puede querer ocultar la titularidad real de inversiones, propiedades y activos a los cónyuges, otros miembros de la familia o acreedores, a través de estructuras o vehículos especiales en los paraísos fiscales, o evitar las regulaciones y normativas relativas al comercio y al transporte aéreo o marítimo (banderas de conveniencia), que tan desagradables sorpresas han brindado ante accidentes o desastres naturales<sup>75</sup>.

A modo de resumen, Murphy (2011, p. 57) señala que, en realidad, hay al menos cuatro usos principales para las ubicaciones calificadas como "paraísos fiscales":

- a) Primero, son utilizados por aquellos que desean eludir o evadir su obligación de pagar impuestos<sup>76</sup>.
- b) En segundo lugar, se utilizan para ocultar las actividades criminales<sup>77</sup> de la vista pública.
- c) En tercer lugar, son utilizados por aquellos que desean que sus actividades sean anónimas<sup>78</sup>, incluso si son completamente legítimas.

<sup>75</sup> La plataforma petrolífera "Deepwater Horizon" operada por British Petroleum (BP) y que provocó un desastre medioambiental en el Golfo de México en 2010, con el vertido de petróleo más importante de la historia, o más cercano a nosotros, el hundimiento del "Prestige" en la Costa de la Muerte (Galicia) en 2002, en el que confluyen al menos cuatro paraísos fiscales para paliar o anular los riesgos del capital (Hernández Viguera, 2005, p. 123).

<sup>76</sup> La elusión fiscal no es ilegal, pero está fuera del espíritu de la ley tributaria, mientras que la evasión fiscal siempre es una actividad ilegal que implica la no divulgación de una fuente de ingresos a una autoridad tributaria que tiene el derecho legal de conocerla (Murphy, 2011, p. 57).

<sup>77</sup> Esa actividad criminal podría ser la evasión de impuestos en sí misma, pero también podría ser el blanqueo de capitales o los delitos que generan dinero en efectivo que necesita ser blanqueado: robo, fraude, corrupción, abuso de información privilegiada, piratería, financiamiento del terrorismo, narcotráfico, tráfico de personas, falsificación, soborno y extorsión (Murphy, 2011, p. 57).

<sup>78</sup> Algunas personas desean ocultar su riqueza a sus cónyuges, por ejemplo; otros podrían querer realizar un comercio que, aunque legítimo, podría poner en riesgo su reputación (Murphy, 2011, p. 57).

d) En cuarto lugar, son utilizados por aquellos que buscan un lugar más barato para hacer negocios. En estos lugares, por lo general, pueden evitar la gravosa obligación de cumplir con las regulaciones que corresponderían a la transacción en cuestión si se registrara en el lugar donde realmente se llevase a cabo.

En definitiva, los paraísos fiscales crean un “ambiente de secreto” que permite al usuario de las estructuras allí creadas, utilizando su ley, hacerlo de forma totalmente anónima o en gran medida, ya que pocos requieren que se revele la identidad de los verdaderos propietarios de las empresas y, sobre todo, muchos paraísos fiscales garantizan el secreto al dificultar, de hecho, que un gobierno extranjero realice consultas sobre los detalles de la titularidad o propiedad de una cuenta bancaria, empresa o fideicomiso registrado en su dominio, o sobre sus ingresos (Murphy, 2008, p. 16).

Pero no hay que olvidar que ese secreto también se utiliza para ocultar la actividad criminal, y debe tenerse en cuenta que la evasión fiscal y el abuso regulatorio es, con mucho, la actividad delictiva más común en los paraísos fiscales. Dado que ninguna jurisdicción socava voluntariamente sus propias leyes, el secreto que los enclaves extraterritoriales proporcionan solo puede ser utilizado por personas que residen fuera de su propio dominio. La regulación y normas creadas por estas “jurisdicciones del secreto” están diseñadas para socavar la legislación o los reglamentos de otras jurisdicciones. Para facilitar las cosas, las “jurisdicciones del secreto” también crean un velo de secreto, con respaldo legal, para garantizar que aquellos que hacen uso de sus regulaciones no puedan ser identificados como tales (Murphy, 2011, p. 58).

Como la mayoría de estas jurisdicciones secretas eximen de impuestos a los no residentes, para recabar otros ingresos que compensen (y en algunos casos sobradamente) esta ausencia de recaudación, han establecido el cobro de una serie de tarifas a las compañías registradas en sus territorios, aunque también pueden cobrar tarifas por la regulación de la industria de los servicios financieros ubicada en sus dominios. Este autor concluye afirmando que:

Todo esto es posible porque las “jurisdicciones del secreto” crean las estructuras a las que la industria de servicios financieros vende el acceso desde estos lugares. Típico entre estas estructuras son las “compañías de los paraísos fiscales” que son extremadamente secretas: no hay información disponible sobre ellas en ningún registro público, y muy a menudo las autoridades fiscales locales tampoco saben nada sobre ellas. ... Las “compañías de los paraísos fiscales” son casi siempre propiedad de fideicomisos<sup>79</sup>, que también están registrados en el extranjero y son

---

<sup>79</sup> Los Fideicomisos (Trusts) proporcionan otra forma efectiva de secreto. Los fideicomisos pueden describirse como una relación en la cual una persona o entidad (el fiduciario) posee el título legal de cierta propiedad (la propiedad del fideicomiso) pero está obligado por un deber fiduciario de ejercer ese control legal en beneficio de una o más personas u organizaciones

administrados por la industria local de servicios financieros a través de empresas especializadas. Los fideicomisos son completamente anónimos: no hay sobre ellos en ningún registro público; no están sujetos a impuestos locales, por lo que las autoridades fiscales locales no saben nada de ellos. La persona que los crea no se identifica en la documentación del fideicomiso, y la documentación nunca especifica quiénes son los beneficiarios. Una compañía offshore propiedad de un fideicomiso offshore crea una barrera casi impermeable a la investigación, equivalente al secreto bancario ofrecido por lugares como Suiza.

Los banqueros, abogados y contables que operan desde las “jurisdicciones del secreto”, a quienes denomino colectivamente los "proveedores de secreto", brindan "servicios de secreto" a sus clientes. ... El secreto es el producto principal que venden los “proveedores de secreto” de las “jurisdicciones de secreto”. Sin él, los otros servicios vendidos no serían viables (Murphy, 2011 p. 58).

Junto a los fideicomisos, las empresas son las entidades offshore más comunes. La sociedad anónima (“*limited company*”) es una invención de la ley inglesa (The Joint Stock Companies Act 1844) que se remonta a la era isabelina, y se trata de una sociedad cuya responsabilidad está limitada por ley, y la mayoría de las empresas registradas en paraísos fiscales están limitadas por acciones. Eso significa que cada accionista (ya sea una persona física o jurídica, y posiblemente un fideicomisario) adquiere una o más acciones de la sociedad (es raro que se requieran más de dos accionistas en total, ya que una es bastante común hasta ahora) y siempre y cuando hayan pagado el precio total de la suscripción de la acción, que rara vez excede de un dólar estadounidense, un euro o una libra esterlina, el accionista no tendrá ninguna otra responsabilidad por las deudas de la empresa, incluso si se vuelve insolvente y no puede pagar a sus acreedores. Una vez más, una característica clave del mundo offshore es una invención del Reino Unido (Murphy, 2008, p. 39).

Y todo ello, visto desde la perspectiva actual, no hace sino confirmar todo lo anterior. De acuerdo con Ferre Navarrete (2007) la búsqueda de un paraíso fiscal persigue, en general, la deslocalización de la residencia fiscal de personas físicas y jurídicas. Hoy en día, el acceso a estos territorios y a los privilegios que ofrecen es muy sencillo y rápido gracias a la inmediatez y la reducción de costes en las transacciones que ha supuesto el uso de Internet.

Este proceso lo describía hace doce años Ferre Navarrete (2007) de la siguiente forma:

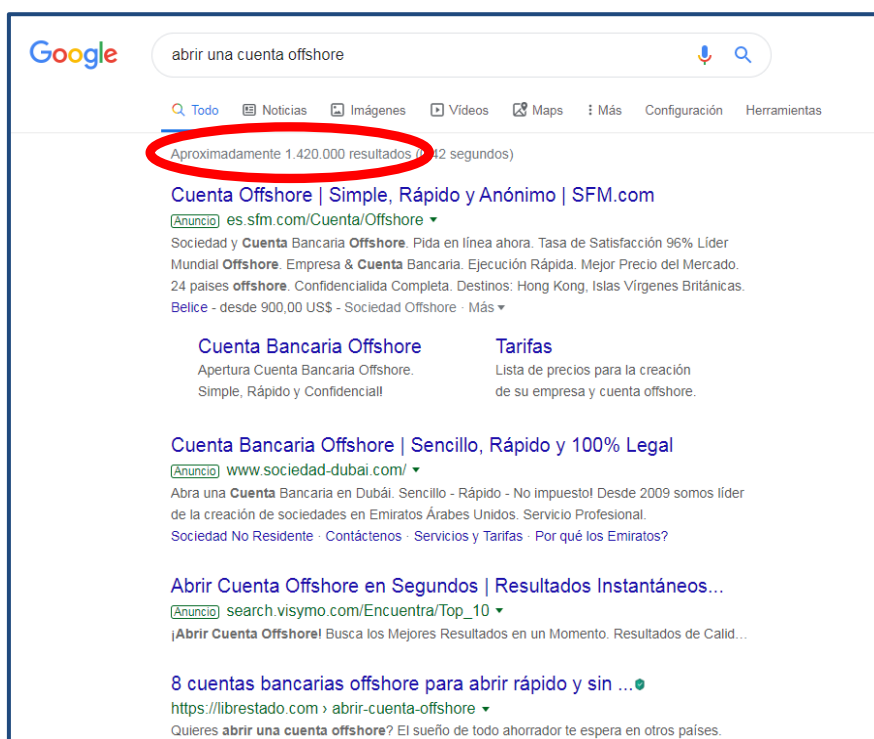
Se puede crear una compañía offshore por importes relativamente pequeños que ofrecen servicios como aportación de accionistas y consejeros, para poder ocultar el verdadero propietario y, otros tales como asistencia para abrir cuentas bancarias, y facilitar firmas de terceras personas para que los movimientos se registren a su nombre (p. 1663).

---

(el beneficiario). Para decirlo de otra manera, una persona le dice a una segunda “por favor cuide de este activo por mí, pero al hacerlo, asegúrese (por ejemplo) de que los ingresos van a esta tercera persona durante su vida y cuando muera, la propiedad restante va a otra cuarta persona”. Todos los fideicomisos están destinados a incorporar esta división de roles, responsabilidades y derechos (Murphy, 2008, p. 36).

No existe la necesidad de trasladarse allí ya que los pasos que estas personas tienen que dar son sencillos y asequibles a través de cualquiera de las webs de estas jurisdicciones, o de las múltiples webs que ofrecen sus servicios para realizar todos los trámites y gestiones. Y hoy solo basta realizar una simple consulta en cualquier buscador de Internet para tener acceso a una vastísima red de enlaces a través de los que abrir una cuenta bancaria o constituir una sociedad en un territorio offshore a unos costes perfectamente asumibles. Sirva como ejemplo la consulta realizada en el buscador “Google” (véase Gráfico I-2), con fecha 26 de octubre de 2019, de “*abrir una cuenta offshore*”, de la que se han obtenido aproximadamente 1.420.000 resultados.

**Gráfico I - 2 Resultados consulta en Google: “abrir una cuenta offshore”**



**Fuente:** Elaboración propia. Consulta formulada en el buscador Google el 26 de octubre de 2019: “*abrir una cuenta offshore*”.

Y para concluir este rápido repaso, además de los fideicomisos y las compañías offshore (“*limited company*”), en los estantes del supermercado offshore, y según Spitz (1992), se pueden encontrar, entre otros, productos como la banca extraterritorial, los bancos y compañías de seguros cautivos, las emisiones de deuda, o los préstamos y créditos “Back to back”, sobre los que a continuación se recoge una breve descripción:

- **Banca Extraterritorial:** Actividades llevadas a cabo por la banca internacional en territorios offshore, tanto para sus clientes de la banca comercial, como para las grandes empresas de la banca corporativa, en un entorno fiscal y regulatorio favorable (p. 10).

- **Banco cautivo:** Es una filial bancaria creada en un territorio offshore que opera principalmente en beneficio de los integrantes de un grupo multinacional, y de sus clientes y proveedores (p. 11).
- **Compañía de seguros cautiva:** Es una compañía de seguros que pertenece (directa o indirectamente) a otra compañía comercial no aseguradora y que solo asegura o reasegura los riesgos de la compañía matriz y de sus filiales, a través de los que es conocido como autoseguro (p. 11).
- **Emisiones de deuda:** Para la obtención de financiación, las empresas acuden a la emisión de notas, pagarés, obligaciones subordinadas y acciones preferentes a través de sociedades filiales domiciliadas en territorios offshore, lo cual, además de permitirles el acceso a los mercados internacionales de capitales, les supone un ahorro de costos (en el caso de empresas españolas en el Impuesto de Actos Jurídicos Documentados, al que están sometidas estas emisiones en España). Dicha financiación es posteriormente cedida a la empresa matriz a través de préstamos que replican las condiciones de cada una de las emisiones, aunque se podían desviar resultados de la matriz hacia los centros offshore si los tipos de interés de los préstamos eran superiores a los de las emisiones.
- **Préstamos y Créditos “Back to back”:** Son las facilidades crediticias otorgadas con cobertura de aval bancario emitido en una jurisdicción diferente a aquella en la que se formaliza el crédito o préstamo cuando, a su vez, dicho aval bancario cuenta con garantía de depósitos dinerarios u otros valores líquidos, normalmente ubicados en un paraíso fiscal. Este tipo de operaciones se suelen utilizar por aquellas personas (físicas o jurídicas) que quieran blanquear capitales de origen ilícito<sup>80</sup> (pp. 37-39).

En definitiva, y como ya señalaba la Secretaria Ejecutiva del Centro Interamericano de Administradores Tributarios, para su presentación en la 18ª Conferencia Técnica del CIAT, celebrada en Montevideo, en marzo de 1977:

Un “paraíso fiscal” puede entonces ser utilizado con propósitos tributarios, pero también o independientemente de ello, para fines comerciales, financieros, para inversiones específicas y para la protección y el cuidado de los capitales. En todos estos últimos casos, el factor “impuesto” puede no ser un elemento esencial en la decisión de usar el “paraíso fiscal” (CIAT, 1977, p. 94).

---

<sup>80</sup> El prestatario recibe fondos “limpios” a través de la entidad que le concede el préstamo/crédito “back to back”. Procediendo a su impago obligaría a la entidad prestamista a ejecutar el aval del depósito ubicado en un centro offshore y que se habría constituido con los fondos supuestamente de origen ilícito.

#### 1.4. Cómo afectan los paraísos fiscales a la economía global

Hoy en día, hay una corriente de economistas que ponen de manifiesto la existencia de un nuevo tipo de capitalismo en Europa, Estados Unidos y Japón, diferente del capitalismo de organización de los años 1945-1975. La diferencia reside en el hecho de que el actual capitalismo se centra, principalmente, en la esfera financiera y en una economía de la especulación, la cual a su vez se basa en la descentralización de la producción, la libertad de movimiento de capitales, la libre fluctuación de los cambios de divisas (supresión de los controles de cambios), el derribo de las barreras proteccionistas y la desregulación de los mercados financieros, rasgos que describen básicamente lo que se ha venido en denominar la Globalización<sup>81</sup>.

Ha surgido una nueva división internacional de la producción y del trabajo, que hace de los países emergentes (China, India y Brasil, y mañana México, Sudáfrica e Indonesia) los proveedores de mercancías con una baja composición de capital y, a la inversa, hace de los países desarrollados (Estados Unidos, Alemania, Francia y Reino Unido) los poseedores, en el mejor de los casos, de sectores industriales con una alta intensidad de capital y elevados niveles de desarrollo tecnológico (George, 2013, pp. 16-17).

De forma simultánea se inicia lo que se ha venido en denominar la “desintermediación bancaria”, proceso que implica un cambio en el papel central del sistema bancario al dejar de financiar la actividad productiva que lo sustituye por la creación de “dinero bancario” a través de la concesión de préstamos y créditos, a partir de los depósitos recibidos de sus clientes.

En este sistema de mercados financieros globales, la economía no está ya sometida al Estado, sino regulada por el nivel de los tipos de interés que depende de la ley de la oferta y la demanda de esos mercados financieros y, por tanto, de la rentabilidad que cada país ofrece al capital según las expectativas o la percepción que los nuevos agentes tienen de los datos económicos y políticos (Hernández Viguera, 2005, p. 31).

Y estos mercados financieros, liberados y altamente desregulados, son el crisol para la continua creación de nuevos productos financieros<sup>82</sup> que son ofrecidos para su reiterada compra/venta,

<sup>81</sup> “El término globalización, tan usado en nuestros días, alude a la creciente interconexión o interdependencia económica recíproca entre los países del mundo; cada vez más se estrechan las relaciones de numerosos países en el plano económico y principalmente en el sector financiero. Pero la globalización o mundialización de la economía no puede caracterizarse como una fuerza políticamente neutral que brota del desarrollo de las comunicaciones y de las fuerzas anónimas del comercio y las finanzas, sino que es el resultado de una doctrina política, más o menos soterrada, a cuyo predominio no han sido ajenos los EE.UU. y sus grupos dominantes. Es la consecuencia del desarrollo tecnológico de las comunicaciones, pero sobre todo, tiene su origen y está condicionada por las modificaciones jurídicas que han suprimido los controles estatales a la circulación de bienes, servicios y capitales, guiadas por unos planteamientos políticos neoliberales presentados como la única solución posible a los problemas de las economías nacionales. *‘There is no alternative’, ‘no hay alternativa’*, fue la expresión de Margaret Thatcher en los ochenta, cuando esa denominada *‘revolución conservadora’* tiene lugar. Y así, el rasgo fundamental de esta globalización neoliberal es la competitividad entre todos, mercados y pueblos. Como declaro en el Foro de Davos el principal accionista de Nestlé, *‘ya se trate de un individuo, una empresa o un país, lo importante para sobrevivir en este mundo es ser más competitivo que nuestro vecino’*.” (Hernández Viguera, 2005, pp. 19-20).

<sup>82</sup> Así van surgiendo los fondos de inversión, los productos derivados (opciones, futuros, OTC, swap, etc.) warrants, unit links, hedge funds y un larguísimo etcétera.

lo que origina un aumento vertiginoso del número de sus transacciones, incrementando la inestabilidad de los mercados por el efecto del “apalancamiento” al producir un endeudamiento superior a los recursos propios comprometidos para adquisiciones de valores bursátiles, y estando la mayoría de estas novedades ligadas a la actividad financiera para no residentes, propia de los paraísos fiscales.

De ahí que los paraísos fiscales como centros financieros para no residentes sean un recurso, un dispositivo o una funcionalidad más del sistema global, que al integrarse en la propia estructura de un sistema desregulado le da vida y le aporta flexibilidad y la libertad de acción que cada vez más requieren los agentes para arriesgadas y lucrativas operaciones financieras basadas en la extraterritorialidad, facilitando la especulación y contribuyendo a la inestabilidad (Hernández Viguera, 2005, p. 37).

También este autor afirma “*que el sistema financiero internacional es inestable y propenso a las crisis, es una realidad que forma ya parte de la experiencia de la globalización neoliberal*” (Hernández Viguera, 2005, p. 80). Como confirmación de lo anterior, Fischer (1997, p. 14) señala que:

La desregulación financiera interna emprendida antes de una reforma adecuada de la supervisión prudencial y el marco regulatorio es una de las principales razones por las que las crisis financieras se han vuelto más comunes. La innovación financiera, que produce instrumentos nuevos y poco entendidos que superan el alcance de los reguladores, es otra. Llevar a cabo la liberalización financiera externa -la eliminación de los controles de capital- antes de garantizar la solidez del sistema financiero interno y la política macroeconómica, es un tercer factor para explicar las crisis.

Y en todas estas causas se pueden encontrar vínculos con los centros financieros offshore. De hecho, el propio FMI, dentro de su prudencia sistémica, reconocía en un informe del año 2000, y acotado a la problemática de la estabilidad financiera, que:

“Los Centros Financieros Offshore (CFO), hasta la fecha, no parecen haber sido un factor causal importante en la creación de problemas financieros sistémicos. Pero los CFO han aparecido en algunas crisis y a medida que los sistemas financieros nacionales se vuelven más interdependientes, los problemas futuros en CFO podrían tener consecuencias para otros centros financieros. El crecimiento significativo de los activos y pasivos de las instituciones basadas en CFO y la naturaleza interbancaria del mercado offshore, junto con el supuesto crecimiento en las actividades fuera del balance de las instituciones basadas en CFO (sobre las cuales existen datos inadecuados), aumentan el riesgo de contagio” (FSF, 2000a, p. 16).

Aunque ha habido otras crisis anteriores (la de Latinoamérica en 1982, o la crisis financiera de México en 1994-1995), fue la crisis en 1997 de los países del sudeste asiático la que puso de manifiesto el inestable equilibrio de la globalización financiera y sus riesgos, con una destacada



contribución de la financiación offshore de los paraísos fiscales, como el propio Foro de Estabilidad Financiera<sup>83</sup> reconoció (Hernández Vigueras, 2005, p. 82).

En los finales del siglo XX, y con la llegada del nuevo milenio, el sistema financiero mundial parecía robusto y pocos eran los que opinaban que iba por mal camino. La economía mundial parecía muy lejos de zambullirse en una crisis prolongada semejante a la Gran Depresión de la década de 1930. Pero, ¿cuál fue la causa de la última crisis financiera?, la respuesta más sencilla es de lejos la mejor y nos la proporciona George (2013): *“el peso de las finanzas se volvió completamente desproporcionado en comparación con el resto de la economía”*, y la industria financiera fue la peor parada: *“Los productos financieros vendidos frenéticamente a los fondos de pensiones, o incluso a los pequeños inversores por su asesor de confianza en el banco, sólo tuvieron valor mientras así se creyó, mediante mecanismos absolutamente irracionales”*:

Si un préstamo hipotecario concedido a una familia que vive al borde de la precariedad es un producto de riesgo, ¿cómo es posible que, empaquetados como derivados y vendidos en lonchas, miles de préstamos de este tipo se convirtieran en seguros? Esto es prestidigitación, nada de economía sana ni finanzas serias. Un marxista diría que la superestructura se volvió tan pesada que aplastó la infraestructura. El sector financiero podía fijar sus normas, decidir las reglas del juego y cambiarlas en plena partida sin ningún tipo de control o contrapeso, al menos mientras la orquesta siguiera tocando (George, 2013, pp. 84-85).

De este modo, los títulos denominados tóxicos, generalmente productos derivados más o menos sofisticados, se hicieron famosos a partir de 2008 y, hoy en día, los grandes bancos aún tienen en sus registros miles de millones en productos de este tipo que, fácilmente, podrían llevarlos a otro desastre.

Cuando en septiembre de 2008 Estados Unidos dejó que Lehman Brothers quebrase, un tsunami de pánico recorrió todo el sistema. De la noche a la mañana, los banqueros ya no querían hacerse préstamos porque ¿cómo era posible saber quién debía cuánto y a quién? Nadie tenía ni idea. Si la venerable Lehman podía derrumbarse, a cualquiera podía pasarle de todo. Desde su punto de vista, los banqueros tenían razón en congelar los créditos: más tarde, cuando los expertos analizaron las cuentas de Lehman descubrieron que el grupo controlaba cerca de 3.000 entidades en todo el mundo y que sus negocios se basaban en un *“auténtico rompecabezas de clientes, jurisdicciones y leyes”* (George, 2013, pp. 78-81).

Una mayoría de los expertos están de acuerdo en que el sistema extraterritorial no causó exactamente la crisis financiera, pero creó su ambiente propicio y, como afirma Jack Blum<sup>84</sup>:

<sup>83</sup> “La revisión de episodios recientes de inestabilidad financiera indica que, en algunos casos, el fracaso o la incapacidad de los supervisores prudenciales de origen para llevar a cabo una supervisión consolidada efectiva de sus bancos que hacen negocios en el extranjero impactó en su sistema bancario nacional” (FSF, 2000a, p. 15).

<sup>84</sup> Jack Blum pasó 14 años como investigador del Senado de Estados Unidos, en la Subcomisión Contra los Monopolios y en la Comisión de Relaciones Exteriores investigando el lavado de dinero del narco, entre otros delitos (<https://spanish.larouchepac.com/es/node/16924> ).

las raíces de la crisis se remontan a décadas atrás, cuando los banqueros comenzaron a intentar por todos los medios eludir las regulaciones y los impuestos de modo tal que la banca fuera un negocio altamente rentable y creciente, en remedo de la economía industrial (citado por Shaxson, 2014, p. 69).

En la misma línea apunta Escario (2011, p. 19) cuando señala que *“la crisis económica y financiera de 2008 ha puesto de manifiesto la decisiva contribución de los paraísos fiscales –y de las prácticas fiscales nocivas asociadas a los mismos–, a la inestabilidad financiera de la economía mundial”*, y concluye que la relación entre sistema financiero y los paraísos fiscales ha quedado más que probada: *“Así, la fuga de capitales alimenta la opacidad del sistema financiero, el cual, a su vez, fomenta el desarrollo de mecanismos más complejos que coadyuban a las prácticas de evasión y elusión fiscal”* (p. 20).

Aunque una parte de las actividades que se llevan a cabo en los refugios fiscales pueda tener un cierto origen lícito, no por ello hay que obviar la faceta más negativa de estos enclaves. Si el volumen financiero alcanzado por los centros financieros offshore les convierte en una amenaza para la estabilidad financiera global, como se deduce de los informes del FMI ya comentados, su condición de paraísos fiscales definidos por la OCDE es la representación extrema de la competencia que tiene lugar entre los sistemas fiscales por atraer flujos financieros que, finalmente, provocan claros perjuicios para los Estados y, en definitiva, para los ciudadanos de los mismos que se ven perjudicados por la ausencia de ingresos fiscales necesarios para el mantenimiento del estado del bienestar (Hernández Vigueras, 2005, p. 127).

Y ello, sin olvidar los aspectos añadidos que conllevan esos flujos financieros en su faceta negativa: su origen, su motivo y su finalidad. Es decir, la posible ilicitud de sus orígenes (actividades delictivas, corrupción y sobornos, etc.), los motivos que originan dichos flujos (evasión fiscal, blanqueo de capitales, reubicación de beneficios ocultos, etc.) y la finalidad de cambiar la ubicación de los activos (cambiar la titularidad real de los activos, ocultación de patrimonios, etc.).

Pero, como señala Shaxson (2014, p. 57), *“las jurisdicciones confidenciales también suelen convertir las maniobras técnicamente ‘legales’ pero abusivas, en recursos que se consideran ‘legítimos’, pero lo legal no es necesariamente lo correcto: Hubo un tiempo en que la esclavitud y el apartheid fueron legales”*.

Continúa este autor afirmando que a *“principios de la década de 1980, los principales elementos del sistema extraterritorial moderno ya estaban en su lugar y crecían de forma explosiva”*, y así, mientras que los paraísos europeos más antiguos, liderados por Suiza, *“giraban casi en exclusiva en torno a la administración de riquezas secretas y la evasión fiscal”*, los nuevos paraísos de las zonas de Gran Bretaña y Estados Unidos se *“centraban en la elusión de las regulaciones financieras pero, eso sí, combinada con un alto grado de evasión fiscal y actividad delictiva”* (pp. 253-254), concluyendo Hampton (1995) que *“claramente, la interfaz offshore, es decir, las conexiones entre los paraísos fiscales, la evasión fiscal, la corrupción, la fuga de capitales y el desarrollo económico son complejas”*.

Llegado este punto, parece conveniente realizar una breve incursión sobre los dos grandes cánceres de los paraísos fiscales, la evasión y el fraude fiscal, y el blanqueo de capitales.

#### **1.4.1. Elusión, Evasión y Fraude Fiscal, Ingeniería Fiscal y Planificación Fiscal Internacional**

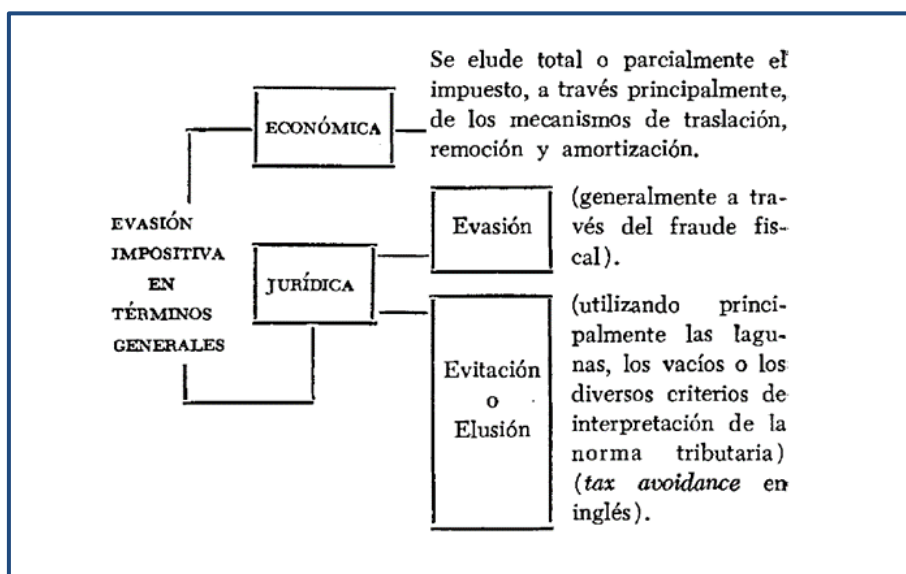
Ya en la década de 1970, el Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT) se venía haciendo eco de la problemática de la evasión tributaria al señalar que se venía apreciando históricamente que, por diversas razones, muchas veces explicadas y otras tantas veces inexplicadas o inexplicables, *“una buena cantidad de personas y entidades se niegan a pagar los tributos o tratan de reducir los mismos utilizando al efecto diferentes medios legales e ilegales a su disposición”* (CIAT, 1977, p. 92). De todo el análisis formulado sobre la evasión fiscal, el CIAT esquematizaba la misma tal y como se recoge en el Gráfico I-3, señalando que:

Podemos ubicar el uso de los llamados “paraísos fiscales” como una forma especial de la evasión jurídica y como un procedimiento intermedio entre la evasión y la elusión, ya que el contribuyente utiliza las normas jurídicas aplicables en un país para evadir o eludir el impuesto que le sería aplicable de acuerdo con las normas de otro país (CIAT, 1977, p. 92).

Como afirma Shaxson (2014, p. 57), los *“servicios extraterritoriales incluyen un amplio espectro que abarca desde lo legal hasta lo ilegal”*.

En materia impositiva, la parte ilegal se denomina *evasión* fiscal, en tanto que la *elusión* de impuestos es técnicamente legal, pero por definición, también implica sortear los propósitos de los legisladores. Así pues, se trata de un tema resbaladizo: entre la elusión y la evasión fiscal se extiende una vasta zona gris, y como explicó el exministro británico de Hacienda Denis Healey al trazar la línea divisoria entre ambos conceptos: *“la diferencia entre la elusión y la evasión tiene el grosor de una muralla penitenciaria”* (Shaxson, 2014, p. 57).

*Gráfico I - 3 Evasión Impositiva en términos generales*



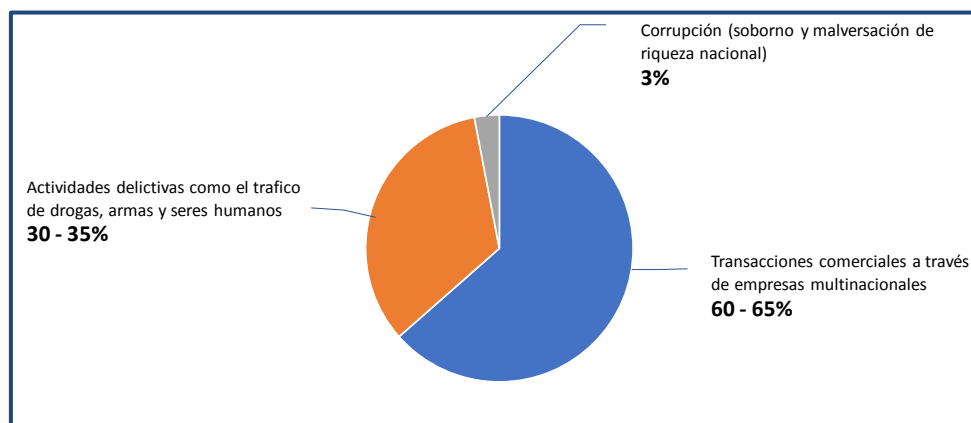
**Fuente:** ESQUEMA EVASION IMPOSITIVA, extraído de “Aspectos básicos de los llamados paraísos tributarios”, de CIAT, (1977), p. 92. Recuperado de: [https://www.ciat.org/Biblioteca/ConferenciasTecnicas/1977\\_montevideo/Espanol/montevideo1977\\_Aspectos\\_ciat.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/ConferenciasTecnicas/1977_montevideo/Espanol/montevideo1977_Aspectos_ciat.pdf)

Fröberg y Waris (2011) explican que las fugas ilícitas de capital de los países en desarrollo son flujos financieros no registrados que terminan en los paraísos fiscales o en los países ricos. Estos flujos financieros han venido siendo analizadas desde hace años por Global Financial Integrity (GFI)<sup>85</sup> concluyendo que el flujo transfronterizo de dinero ilícito se compone de tres tipos principales de transacciones: Primero, es la fuga de capitales debido a la corrupción (soborno y malversación por parte de funcionarios públicos, que representa alrededor del 3% del total mundial. El segundo surge de actividades criminales, como el tráfico de drogas, el crimen organizado y la falsificación, que representa aproximadamente el 30-35% del total de los flujos ilícitos de capital de los países en desarrollo. Tercero son los flujos financieros ilícitos comerciales a través de prácticas de evasión y evasión de impuestos por parte de compañías multinacionales, que representa el 60-65% de total mundial (Kar y Cartwright-Smith, 2010, p. 1).

De una forma descriptiva, los anteriores datos son presentados por Fröberg y Waris (2011) en el Gráfico I-4:

<sup>85</sup> Global Financial Integrity (GFI) es un “think tank” con sede en Washington, DC, que produce análisis de alto valor sobre los flujos financieros ilícitos y que será objeto de tratamiento en el Capítulo III.

**Gráfico I - 4 Distribución entre categorías de los flujos ilícitos de capital**



**Fuente:** DISTRIBUTION BETWEEN DIFFERENT CATEGORIES OF ILLICIT CAPITAL FLIGHT, extraído de “Bringing the Billions Back: How Africa and Europe can end illicit capital flight”, de K. Fröberg y A. Waris, 2011. *Forum Syd, Report 37 en Global Studies*, p. 15. Recuperado de: <https://eurodad.org/files/pdf/4427-bringing-the-billions-back-how-africa-and-europe-can-end-illicit-capital-flight.pdf>

Como se encargan de resaltar estos autores, la fuga ilícita de capitales también perjudica la competencia en el libre mercado libre ya que las empresas que actúan de acuerdo con la ley y cumplen con su responsabilidad social mediante el pago de impuestos, están en desventaja en comparación con las que se benefician de la fuga ilícita de capital que puede ser una amenaza para la supervivencia de las pequeñas y medianas empresas a nivel nacional, así como para las multinacionales que no ocultan sus transacciones financieras y pagan el importe correcto de impuestos (p. 13).

A nivel individual, la fuga ilícita de capital y la evasión fiscal también crean un campo de juego desigual y empeoran las brechas de ingresos. Son las personas con grandes recursos las que tienen los medios para abrir una cuenta en un paraíso fiscal y colocar dinero allí sin declararlo a sus autoridades fiscales. Cuando se hace esto, se pierden los ingresos fiscales que podrían haber contribuido, entre otros fines, a mantener servicios sociales como la atención médica y la educación. Además, como añaden Fröberg y Waris (2011, p. 14), cuando los desequilibrios financieros nacionales debido a la fuga de capitales provocan una devaluación de la moneda, los ricos que poseen activos externos se encuentran protegidos de sus efectos negativos, mientras que las clases menos pudientes se ven impactados en sus economías por tales efectos al no disponer de ese colchón.

Jean Baptiste Colbert, tesorero y ministro de Finanzas del rey Luis XIV de Francia, afirmaba que “*el arte de la fiscalidad consistía en desplumar lo más posible al ganso, logrando que el plumífero gritase lo menos posible*”. Desde entonces hasta nuestros días, “la cuestión

impositiva es un constante campo de enfrentamiento entre el poder del Estado, siempre necesitado de recursos para cubrir sus necesidades de caja, y los ciudadanos que, sin renegar completamente del deber ético de contribuir a los gastos públicos, resisten lo que consideran excesos o abusos del poder” (Miguel Pezzutti, s.f. citado por Pereyra, 2011, mayo 22).

Y a esta resistencia Barry Spitz (1992) la ha venido a denominar eufemísticamente como los “juegos fiscales”, que son aquellos “*en los que han participado los contribuyentes en todas partes desde que los impuestos entraron en escena*”:

“Son transacciones impositivas adversarias en las que, para uno o más de los que participan, existe una dimensión oculta. Por definición, dichos juegos cuentan con el atributo distintivo de la deshonestidad, el disimulo o la artificialidad, de suerte que vayan de manera invariable más allá de lo que está abiertamente desvelado o es apropiado” (Spitz, 1992, Introducción p. xxi).

Señalando, a continuación, que las siguientes tres transacciones constituyen paradigmas de los “juegos fiscales” más comunes del contribuyente:

- Elusión Fiscal
- Evasión Fiscal
- Uso del “lobby” para un tratamiento impositivo favorable, que las define de la siguiente manera:

a) **La elusión fiscal** (Tax Avoidance) es el resultado de una transacción o serie de transacciones mediante las cuales “*uno arregla sus asuntos de manera que tenga que pagar menos impuestos que los que pagaría a no ser por este arreglo*”. Por consiguiente, la situación a la que se llega puede ser legalmente correcta, a falta de disposiciones contra la elusión (los jueces estadounidenses se han mostrado siempre categóricos en sus opiniones de que nadie tiene la obligación patriótica de aumentar los impuestos que paga). “*El término elusión fiscal implica que un contribuyente ha dispuesto sus asuntos de tal forma que, o bien su carga fiscal es menor de lo que sería en cualquier otra circunstancia, o bien que, como consecuencia de dicha disposición, no tiene que pagar ningún impuesto*” (Spitz, 1992, p. 12).

b) **La evasión fiscal** (Tax Evasion), a diferencia de la elusión fiscal, que puede seguir siendo legal por tortuosa que sea la transacción involucrada, supone siempre una infracción de la ley. “*El término evasión fiscal designa aquellas actividades de forma deliberada realizadas por un contribuyente para intentar librarse de modo ilegal de un impuesto al que está obligado*” (Spitz, 1992, p. 11). Es, por tanto, y de forma absolutamente clara, ilegal siendo

este elemento el que la distingue de la elusión fiscal, y abarca actividades tales como transacciones ficticias o falsificaciones sobre las declaraciones de renta, libros registro y documentos contables, y ocultación de patrimonios y rendimientos en paraísos fiscales.

c) **Lobbying impositivo.** El término “lobby” se refiere a determinados grupos de presión que tratan de influir en los poderes legislativos. El “lobbying impositivo” es el “*uso de los pasillos del poder*” para influir en determinado sentido, en el proceso de elaboración de las leyes, regulaciones y normas fiscales.

Es importante, en este punto, tomar nota de la diferencia entre la “evasión fiscal” y la “elusión fiscal”. Murphy (2017, p. 61) aclara que “*la evasión fiscal es el proceso de engañar deliberadamente a una autoridad fiscal para reducir la cantidad de impuestos que una persona debe*”, mientras que “*la elusión fiscal implica el aprovechamiento deliberado de la ley tributaria de un lugar*” o, en el caso de los paraísos fiscales “*el aprovechamiento de las diferencias en las leyes tributarias entre lugares, para producir un resultado tributario que la legislación fiscal en el lugar donde se debe pagar el impuesto nunca tuvo la intención de ofrecer*”. En otras palabras, se trata de aprovechar las lagunas de la legislación fiscal.

Continúa señalando Murphy (2017) que esta definición de cumplimiento tributario es importante en el contexto de los paraísos fiscales, porque estos se utilizan para pagar una cantidad injusta de impuestos, ya sea declarando ingresos en el lugar inadecuado o difiriendo su reconocimiento en el lugar adecuado. Debido a que ninguna actividad económica tiene lugar realmente en un paraíso fiscal, nunca puede darse el caso de que la sustancia económica de las transacciones allí registradas concuerde con la forma en que se declaran a las autoridades fiscales. Para decirlo de otra manera, es muy difícil para cualquiera que use un paraíso fiscal ser un cumplidor fiscal (p. 61).

Dicho esto, este autor afirma que la línea divisoria entre “elusión fiscal” y “evasión fiscal” es muy a menudo poco clara en el caso de los paraísos fiscales, y ello se debe a que el engaño es un componente clave de toda evasión fiscal, y el secreto que brindan los paraísos fiscales significa que su uso siempre conduce a la sospecha inaceptable de que la evasión fiscal podría estar ocurriendo, incluso cuando lo que realmente está ocurriendo es éticamente inaceptable pero es una alternativa legal de elusión fiscal.

Desde otra perspectiva, pero en una línea muy similar, Fröberg y Waris (2011, p. 16) señalan que la “evasión fiscal” es el término general aplicado a los esfuerzos por evadir impuestos a través de medios ilegales, mientras que la “elusión fiscal” implica la utilización legal de las ambigüedades e indeterminaciones de las normas y reglamentos tributarios en beneficio propio, a fin de reducir la cuantía del impuesto a pagar y a través de los medios contemplados dentro de la ley.

No obstante, añaden que la elusión fiscal agresiva se produce cuando los contribuyentes se aprovechan de los resquicios y vacíos legales en las leyes fiscales, inventando instrumentos cada vez más ingeniosos y complejos con el único propósito de sortear las leyes tributarias. Aunque esto pueda estar legalmente permitido, tal comportamiento entra en conflicto con el cumplimiento tributario ya que, si un contribuyente no tiene como objetivo pagar la cantidad correcta de impuestos en el momento y lugar apropiados, abusa del espíritu de la ley tributaria (Fröberg y Waris, 2011, p. 16).

Cambiando de escenario temporal y geográfico, Serrano Antón (2013, p. 1887) define la evasión fiscal internacional como:

“la utilización por parte del sujeto pasivo de medios fraudulentos con la intención de evitar la realización del hecho generador de la obligación tributaria en un territorio de alta tributación, trasladando su localización a territorios de baja o nula carga impositiva, tales como los paraísos fiscales”.

Finalmente, y cuando las actividades económicas o financieras tienen lugar en varios territorios o jurisdicciones, puede entrar en juego la “planificación fiscal internacional” que, para Spitz (1992) es:

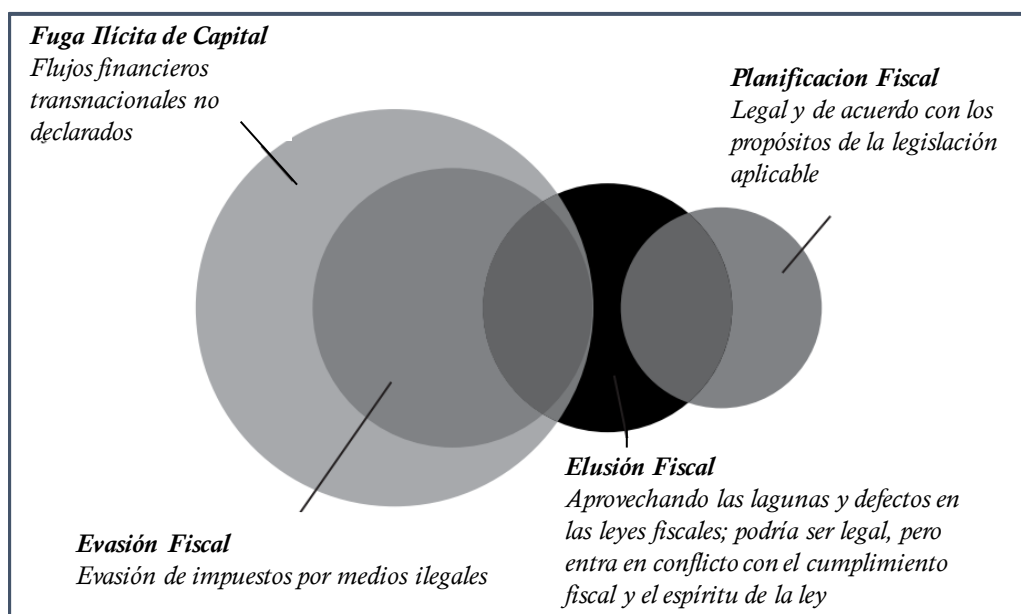
“el proceso mediante el cual se tienen en cuenta todos los factores pertinentes, en vista de otros factores no impositivos, con el fin de determinar si se han de concertar y llevar a cabo transacciones, operaciones y relaciones, con la finalidad de mantener al nivel más bajo posible la carga tributaria que recae sobre hechos y personas imposables, al mismo tiempo que se logran los objetivos empresariales, personales y de cualquier otra índole” (pp. 112-133).

De nuevo es Serrano Antón (2013, p. 1887) quién nos advierte que el concepto de evasión fiscal internacional no debe confundirse con el de planificación fiscal internacional ya que “*no cabe incluir dentro del concepto de evasión fiscal internacional aquellos supuestos en los que el sujeto pasivo busca minimizar su carga tributaria, mediante la utilización de medios legítimos, tendentes a la consecución de una economía de opción*”.



Y como colofón de todos estos conceptos, Fröberg y Waris (2011, p. 16) recuerdan que, entre la evasión fiscal, la elusión fiscal y la planificación fiscal hay zonas grises, idea que la resume en el Gráfico I-5.

**Gráfico I - 5 Relación entre los conceptos de Flujo Ilícito de Capital, Evasión Fiscal, Elusión Fiscal y Planificación Fiscal**



**Fuente:** RELATIONSHIP BETWEEN THE CONCEPTS OF ILLICIT CAPITAL FLIGHT, TAX EVASION, TAX AVOIDANCE, AND TAX PLANNING, extraído de "Bringing the Billions Back: How Africa and Europe can end illicit capital flight", de K. Fröberg y A. Waris, 2011. *Forum Syd, Report 37 en Global Studies*, p. 16. Recuperado de: <https://euodad.org/files/pdf/4427-bringing-the-billions-back-how-africa-and-europe-can-end-illicit-capital-flight.pdf>

Murphy, Christensen y Kimmis (2005) afirman que los primeros casos reales de planificación fiscal internacional tuvieron lugar en el Imperio británico a principios del siglo XX, cuando la gente adinerada comenzó a utilizar los fideicomisos (trusts) extraterritoriales establecidos en lugares como las islas británicas del Canal de la Mancha para explotar el curioso fenómeno británico de la separación de la residencia y del domicilio a efectos fiscales (p. 29).

De igual manera, estos autores asignan a los consultores y auditores el desempeño del papel más importante en la promoción de la injusticia fiscal al reseñar que, gran parte de la planificación que ha creado el actual entorno de injusticia en materia de impuestos se desarrolló en el ambiente comercial y legal británico, en el que, más que los abogados, son los asesores y los auditores los que suelen estar en la vanguardia del asesoramiento fiscal.

Después de muchas consolidaciones, fusiones y fracasos (Arthur Andersen<sup>86</sup>), Murphy y Christensen (2012) señalan que, en el mundo actual, quedan escasamente cuatro grandes firmas de consultoría y auditoría (coloquialmente conocidas como las “big four”) que son, por orden de su tamaño (2019):

- Deloitte (Deloitte Touche Tohmatsu Limited),
- PWC (PricewaterhouseCoopers),
- Ernst & Young (EY), y
- KPMG

Estas empresas han registrado unos volúmenes de ingresos superiores a los 150.000 millones de \$USD (2018-2019). La investigación llevada a cabo por Murphy y Christensen (2012, pp. 23-24) ha evidenciado que cada una operaba en más de 130 jurisdicciones y son notables por su significativa presencia en todas las jurisdicciones de mayor secreto encuestadas por Tax Justice Network (TJN).

Cada una de estas empresas está involucrada en la promoción de actividades de jurisdicción secreta. PWC, Ernst & Young y, en particular, KPMG fueron muy criticados por promover la venta en los EE. UU. de lo que el Subcomité Permanente de Investigación del Senado denominó "productos fiscales" en 2003. Ese comité descubrió que algunos de estos productos eran casi indudablemente ilegales. También descubrieron que KPMG pudo haber obtenido al menos 180 millones de dólares de la venta de algunos de estos esquemas y que colectivamente los esquemas que vendieron probablemente le habían costado al Tesoro de los Estados Unidos hasta 85 mil millones de dólares en ingresos perdidos. Como resultado de ello, KPMG fue fuertemente multada.

Deloitte y Arthur Andersen fueron criticadas en el Informe del Senado de los EEUU sobre la quiebra de Enron por el trabajo que hicieron para esta compañía. Enron declaró unos beneficios de 2.300 millones de dólares entre 1996 y 1999 pero no pagó ningún impuesto, utilizando una red de 3.500 sociedades con tal finalidad, de las cuales solo en las islas Caimán estaban registradas por lo menos 440.

Además, la evidencia del comportamiento inapropiado de estas empresas no proviene solo de los EE. UU. En 2005, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea emitió un dictamen sobre un plan promovido por KPMG para evitar el impuesto sobre las ventas del Reino Unido (IVA). En sus folletos promocionales de la venta del plan, KPMG admitió que sabían que las autoridades tributarias del Reino Unido considerarían que el plan era "evasión fiscal inaceptable".

Coincidimos en la opinión de Palan et al. (2010, p. 104) cuando concluyen que:

La complejidad de los vehículos de evasión, a su vez, resultó ser una gran bendición para las hordas de instituciones profesionales, lideradas por las cuatro grandes firmas internacionales de

---

<sup>86</sup> En 2002 Arthur Andersen LLP se vio involucrada en el escándalo financiero de Enron a consecuencia del cual se vio privada de poder seguir ejerciendo sus funciones de auditoría y asesoría para las sociedades registradas en la bolsa de valores de los Estados Unidos. Esto motivó el cese de casi todas sus actividades y, a partir de entonces, las sociedades de Arthur Andersen en los diferentes países en los que operaban se fueron disolviendo y sus equipos profesionales se fusionaron o fueron absorbidos por otras empresas del sector.

contabilidad, sin las cuales todo esto sería imposible. Estos profesionales son el corazón del gigantesco mundo offshore. El alcance y el impacto de la actividad offshore es difícil de evaluar, pero sus ramificaciones se hicieron evidentes a medida que se fue desarrollando la crisis económica de 2008/9.

A lo largo de los años, los paraísos fiscales han desarrollado una gran variedad de organizaciones e instrumentos legales con el único objetivo de facilitar la elusión y la evasión de los no residentes. La batalla contra la elusión y evasión de impuestos, que comenzó en serio a fines de la década de 1990, lo que ha ocasionado hasta ahora es que los instrumentos de evasión sean cada vez más oscuros, complejos y sofisticados, y su variedad y el rápido desarrollo de estos nuevos instrumentos lo que vienen a confirmar es que los paraísos fiscales son jurisdicciones que utilizan su prerrogativa soberana para redactar leyes con el fin de crear instrumentos de evasión, hábilmente asistidos por las comunidades de expatriados (abogados, asesores fiscales, contables y banqueros) alojados en ellos.

Y la prueba más palpable se va a ir evidenciando con la cadena de filtraciones de documentación económica, con origen en múltiples paraísos fiscales, que, a partir de 2013, se hará del dominio público, y que serán objeto de análisis en los apartados 4.4. al 4.6.

#### **1.4.2. El Blanqueo de Capitales.**

La otra cara de la moneda oscura de los paraísos fiscales se puede encontrar en la actividad de blanqueo de capitales.

La problemática de los paraísos fiscales, que tradicionalmente se ha venido vinculando con el fraude y la evasión fiscal, también lo está con otro gran problema como es el blanqueo de capitales, por lo que, a los tradicionales análisis que de los paraísos fiscales se han venido haciendo en materia tributaria, hay que sumar en su consideración la nueva perspectiva del blanqueo de capitales (López Espadafor y Lombardero Expósito, 2010, p.5).

Si hay dos términos que se encuentran muy relacionados entre sí, estos son el blanqueo de capitales y los paraísos fiscales o, dicho de otra manera, el “blanqueo de capitales” necesita en múltiples ocasiones de los “paraísos fiscales”, y los “paraísos fiscales” son buscados y utilizados por los “blanqueadores”. Casi siempre que se habla de blanqueo de capitales aparecen en escena los paraísos fiscales, y al tratar sobre estos últimos, una de las actividades que en ellos se desarrolla y practica es la del blanqueo de capitales. Hoy no existe ninguna duda de que

el mayor problema que generan los paraísos fiscales es la existencia en los mismos de entidades bancarias idóneas para hacer opacos los resultados tributarios, amén de ser un vehículo especialmente útil para el blanqueo.

Los principales casos de blanqueo descubiertos a partir de la última década del pasado siglo comparten un mismo rasgo: el aprovechamiento generalizado, por organizaciones delictivas, de las oportunidades ofrecidas por los paraísos fiscales y los centros bancarios extraterritoriales para blanquear el producto del delito, obstaculizando de ese modo las investigaciones criminales (Blum, Levi, Naylor y Williams, 1998, p. 5).

Y en ello están de acuerdo la mayoría de los autores al hacer coincidir los motivos de la existencia de los paraísos fiscales con los del blanqueo de capitales. Así, y a modo de ejemplo, Fernández Ros (2011) los califica de:

Fenómenos derivados del desarrollo socioeconómico y la actividad financiera, así como de la globalización de los mercados internacionales, que han propiciado colateralmente la aparición de nuevas formas de delito, con gran repercusión y alarma social, y también a nivel político, llegando a contribuir a la desestabilización y lesión de los sistemas económicos, constituyendo esas organizaciones ilícitas, en muchos supuestos, verdaderos poderes fácticos de gran influencia.

O como apuntan Figueroa, Martín y Sánchez (2014, p. 85) al señalar que “*una actividad fiscal y financiera asociada a los paraísos es el blanqueo de capitales que intenta transformar en legales recursos provenientes de las actividades ilícitas*”, señalando más adelante que “*Ello introduce la cuestión de los paraísos cuando su función esencial no es solo fiscal sino también financiera y está ligada al blanqueo de capitales procedentes de actividades ilegales o delictivas e incluso del terrorismo*” (p. 92).

El blanqueo de capitales es probablemente uno de los delitos más frecuentes en la sociedad moderna, y es uno de los que está, a juicio de algunos, indisolublemente vinculado al entorno "offshore" (McCann, 2006, p. 202).

La ventaja que el entorno “offshore” ofrece al blanqueador de fondos es que, después de haber sacado el “dinero sucio” de la jurisdicción donde se contaminó, cualquier investigador tendrá que superar unas costosas dificultades prácticas, tanto en términos económicas como de tiempo perdido, antes de que el blanqueador se sienta amenazado. Para entonces, el dinero probablemente se habrá confundido con el resto del dinero en circulación, después de lo cual se ocultará aún más a través de una serie de transacciones complejas. Dicho esto, existe un riesgo innato para que un blanqueador involucre una jurisdicción “offshore” en este proceso

porque ello plantea una dimensión adicional de riesgo. El blanqueo no depende del secreto bancario per se. José María Roldán Alegre<sup>87</sup>, ex presidente del GAFI (2000-2001), cree erróneamente que “*el uso de jurisdicciones remotas por parte de los blanqueadores de dinero es otro indicador indirecto de que estamos siendo efectivos en la lucha contra el blanqueo de capitales*” (McCann, 2006, p. 209).

Pero también hay que señalar que no podían faltar las voces que excluyen la participación de los paraísos fiscales en el blanqueo de capitales, y a favor de estos últimos, como es el caso de la Fundación Heritage<sup>88</sup> que tan oscuro papel jugó en las zancadillas que propinó al proyecto de la OCDE, en su lucha contra la competencia fiscal perjudicial y los paraísos fiscales, como tendremos ocasión de ver más adelante en el apartado 2.4.4. y su definitiva influencia en el cambio de criterio de la Administración Bush en dicho proyecto.

Pero hoy ya no cabe duda de que la expansión y difusión de la banca extraterritorial sí ha incrementado las posibilidades que se ofrecen para el blanqueo de capitales al ofrecer ésta un mayor número de territorios por los que el dinero puede circular, complicando de este modo la identificación y el decomiso de los fondos.

Como tampoco hay dudas de que algunos centros financieros están dispuestos a funcionar con cierta laxitud, sin observar la debida diligencia ni indagar realmente sobre la índole de sus clientes. Blum et al. (1998) afirmaban ya hace más de veinte años que era inevitable que los delincuentes descubrieran y explotasen las oportunidades que ofrecen dichos centros. Así, mantenían que, aunque, a veces se sostiene que los delincuentes amenazan al sistema financiero mundial, esa amenaza es más contra sus criterios y normas de conducta profesional que contra su funcionamiento. Y continúan afirmando que, en su mayor parte, los delincuentes están más interesados en explotar el sistema que en perturbarlo, y los paraísos fiscales y el secreto institucional que los ampara consienten a menudo con gusto en este proceso de explotación.

<sup>87</sup> José María Roldán Alegre fue nombrado presidente de la Asociación de la Banca Española (AEB) en 2014. El nuevo presidente de la patronal bancaria ha sido elegido a propuesta de cinco entidades (Banco Santander, BBVA, Popular, Sabadell y Bankinter) y después de que el ministro de Economía, Luis de Guindos, generara una ‘polémica’ sobre lo “ético y estético” de su nombramiento, ya que pasaba de ser supervisor, a presidir a sus antaño supervisadas.

Tras su paso por el Ministerio de Economía y Hacienda (fue director del gabinete del vicepresidente segundo, Rodrigo Rato, entre 1996 y 1997), Roldán hizo carrera en las instituciones supervisoras de los mercados y de la banca, donde ha ejercido un papel discreto en situaciones delicadas. Así, como consejero en la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), entre 1998 y 2000, asistió al momento en el que el fraude de Gescartera adquiría proporciones preocupantes que aconsejaron finalmente su intervención (2001), a la que se opuso. A partir del año 2000 y hasta octubre de 2013, además de participar en diversas instituciones internacionales, como el GAFI, Roldán se ocupó de la Dirección General de Supervisión y Regulación Financiera del Banco de España, entre 2000 y 2013 (“José María Roldán, uno de los nuestros”, 2014).

<sup>88</sup> Daniel J. Mitchell, (2004) “US Government agencies confirm that low-tax jurisdictions are not money-laundering havens”, Journal of Financial Crime, Vol. 11 Issue: 2, pp.127-133, <https://doi.org/10.1108/13590790410809130>

Transcurridas más de dos décadas, se puede comprobar que apenas se han visto modificadas estas conclusiones.

Aunque el uso de centros financieros que amparen rigurosamente el secreto no sea necesariamente el resultado de una intención criminal o de motivos criminales, la disponibilidad de las jurisdicciones que ofrecen servicios y mecanismos para la protección de activos (por ejemplo, contra litigios civiles) es importante para aquellos que quieren ocultar su dinero y asegurarse de que esté fuera del alcance de la aplicación de la ley. De hecho, como ha observado un analista, *“el paraíso del secreto es uno de los privilegios más preciados del dinero sucio y también uno de los más ardientemente defendidos”* (Blum et al., 1998, p.36).

Y así, estos autores señalan que la delincuencia en general encuentra en los paraísos fiscales una serie de características y herramientas que, en muchas ocasiones, parecen hechas a su medida:

- Determinadas filiales o sucursales de bancos domiciliados en países con una reglamentación financiera aceptable, actúan en ocasiones con menos escrúpulos en estos refugios fiscales, manifestando así cierta duplicidad en su comportamiento o en su operativa<sup>89</sup>.
- La enorme proliferación que ha tenido lugar de bancos locales creados en los centros financieros extraterritoriales con una relativa rapidez y facilidad, y con un mínimo de diligencia debida, siempre que cumplieren con un nivel básico de fondos. Esto proporciona enormes oportunidades para el fraude, como ha podido verse, por ejemplo, en el caso del European Union Bank, de Antigua (véase el apartado 4.3.2.).
- La disponibilidad de ciertos mecanismos tentadores como el trust o las sociedades comerciales internacionales (conocidas por su sigla inglesa IBC). Estas instituciones son uno de los instrumentos que mejor se prestan para el resguardo de la confidencialidad en asuntos financieros; permiten ocultar la identidad de los propietarios al tiempo que

---

<sup>89</sup> Ésta suele ser una vía propicia para saltarse ciertos reglamentos como, por ejemplo, el uso que, de las Islas Caimán fundamentalmente, hacen muchos bancos de los Estados Unidos para evitar o eludir el requisito del Sistema de la Reserva Federal (FRS) de que un porcentaje de los fondos depositados en los EE. UU. sean colocados al final de cada jornada en la oficina regional del Banco de la Reserva Federal (FRB), en una cuenta de reserva que no genera intereses. Los bancos que gestionan grandes sumas depositadas en cuenta a nombre de empresas o corporaciones, que no desean renunciar a sus intereses por este dinero (o privar a sus clientes de los intereses) ni siquiera una sola noche, establecen una sucursal offshore “creando así centros de acumulación de beneficios que podrán ser repatriados en el momento más oportuno para minimizar impuestos”.

permiten comprar, poseer y vender bienes y servicios, al tiempo que dejan al propietario real al abrigo de toda responsabilidad.

- La presencia de casinos. En muchas plazas financieras extraterritoriales y plazas donde se ampara el secreto bancario, existe una relación simbiótica entre los bancos y los casinos. Un buen ejemplo de ello lo tenemos en Aruba, donde se alega que el dinero suele blanquearse a través de los casinos.
- La posibilidad de obtener documentación falsa que facilite el blanqueo de dinero y otros delitos. A modo de ejemplo significativo, el documento original que se incluye en el Gráfico I-6, sirvió para la apertura de una cuenta bancaria sin que el nombre y apellido del individuo (Trust OFFSHORE) generase alarma alguna en la oficina bancaria durante dicho proceso. Tan solo la recepción en la cuenta de transferencias, algunas de ellas con origen en reconocidos paraísos fiscales, hizo saltar la alerta en la Unidad de Prevención del Blanqueo de Capitales de la entidad bancaria.

*Gráfico I - 6 Documentación falsa de identidad*



Fuente: Archivo personal del autor.

Y por último, a todo lo anterior hay que añadir que, en la experiencia práctica del mundo de la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, una de las alertas más relevantes que se manejan en los análisis de los flujos financieros para la detección de “operaciones sospechosas” lo constituye el hecho de que dichos flujos transitasen, o tuvieran su origen o destino, a través de los denominados paraísos fiscales, y/o estuvieran relacionados con personas o empresas vinculadas o radicadas en éstos, aspecto sobre el que se volverá más adelante en el apartado 1.4.2.3.

Pero, antes de seguir avanzando, se hace preciso hacer una breve referencia a los antecedentes históricos del “blanqueo de capitales” y a su definición.

#### 1.4.2.1. Antecedentes históricos y definición del “blanqueo de capitales”.

Aunque el término “blanqueo de capitales” es, como afirman algunos autores, relativamente reciente (Blum et al., 1998, p. 8), se han practicado ciertas formas de blanqueo de dinero desde que surgió la necesidad de ocultar la índole o la existencia de ciertas transferencias financieras, por razones políticas, comerciales o jurídicas. Es más, Uribe (2003) llega a señalar que este delito ha existido desde antes que existiera el dinero tal y como hoy lo conocemos.

Al prohibir la Iglesia Católica la usura en la Edad Media, tipificándola no solo como delito sino también como “pecado mortal”, los mercaderes y prestamistas intentaban cobrar intereses por préstamos dedicados a una gran variedad de prácticas, que anticipaban las técnicas modernas para ocultar, mover y blanquear el dinero producto del delito. El objetivo evidente era hacer que los cobros en concepto de intereses desaparecieran por completo (ocultando su existencia) o parecieran ser algo distinto de lo que eran (disfrazando su naturaleza):

Este engaño podría lograrse de varias maneras. Así, cuando los comerciantes negociaban pagos a través de largas distancias, inflaban artificialmente los tipos de cambio para cubrir también los pagos de los intereses. Llegado el caso, alegarían que los pagos de intereses eran una prima especial para compensar el riesgo. Otro procedimiento consistía en disfrazar los intereses bajo la forma de penalización cobrada por el retraso en el pago, acordando de antemano el prestamista y el prestatario que se produciría tal demora. A menudo se fingía que los pagos de intereses eran realmente ganancias generadas al usar algo similar a lo que hoy se llamarían “empresas ficticias” (empresas que no tienen un papel operativo real), o se prestaba capital a la empresa y luego se devolvía, supuestamente en forma de ganancias y no de intereses sobre el préstamo, aunque realmente no se hubieran obtenido beneficios. Todos estos trucos utilizados para engañar a las autoridades eclesiásticas tienen hoy sus equivalentes en las técnicas utilizadas para blanquear fondos delictivos (Blum et al., 1998, p. 8).

Si el blanqueo de capitales tiene una larga historia, también se puede decir de los paraísos financieros que acostumbran a ser una parte necesaria para estas prácticas. Entre los primeros usuarios de estos refugios figuraban los piratas que apresaban en el Atlántico las naves comerciales europeas a comienzos del siglo XVII. Fue entonces cuando los piratas se convirtieron en los primeros pioneros en la práctica del lavado de oro. *“A la piratería clásica le añadieron matices propios los bucaneros y los filibusteros, cuya existencia no hubiera sido*



*posible sin la ayuda encubierta en un principio, de los gobiernos británico, francés y neerlandés”* (Uribe, 2003, p. 1).

Al mismo tiempo, los piratas utilizaban en ocasiones su botín para comprar perdones que les permitieran regresar a sus países de origen. De hecho, el año 1612 puede haber sido la fecha de la primera amnistía moderna otorgada a capitales de origen delictivo: Inglaterra ofreció en esa fecha a los piratas que abandonaran su profesión un perdón incondicional y el derecho a conservar el producto de sus fechorías, anticipándose en casi cuatro siglos a los tratos similares que han solicitado de algunos estados modernos ciertos prominentes “barones de la droga” (Blum et al., 1998, p. 8).

Como puede apreciarse el actual Reino Unido ya comenzaba a aparecer ligado a actividades de blanqueo de capitales vinculadas a los paraísos fiscales. Como ya se ha comentado anteriormente, cuatro siglos después sus vinculaciones con este tipo de enclaves se han mantenido y, en algunos casos, consolidado y ampliado a través del propio Reino Unido<sup>90</sup> (léase la City de Londres) o de territorios formalmente independientes, pero bajo el control o influencia de las autoridades británicas, que se convirtieron en conocidos paraísos fiscales (Islas Caimán o las Islas del Canal, por ejemplo).

En épocas más recientes, parece atribuirse el término “blanqueo de capitales” o “lavado de dinero” a las actividades llevadas a cabo por algunos grupos de delincuentes “callejeros” que, en Estados Unidos y en la década de 1920, trataban de buscar un origen, aparentemente legítimo, para el dinero procedente de sus turbios negocios.

Para lograr estas metas, estas bandas criminales adquirían a veces negocios en los que se manejaba una gran cantidad de dinero en efectivo y, con frecuencia, optaban por comprar lavanderías, servicios de lavado de coches y otros negocios del sector servicios, como por ejemplo empresas de máquinas expendedoras. La finalidad era clara, mezclar los fondos legales e ilegales y declarar sus ingresos totales como ganancias de su negocio tapadera.

Al hacerlo, se combinaban en una sola etapa las tres fases tradicionales del ciclo normal del blanqueo de capitales: se distanciaba el dinero del delito, se ocultaba el dinero en un negocio legítimo y, finalmente, el dinero afloraba como ganancias de una empresa que justificase la cantidad de dinero declarada. Por elemental que parezca este proceso, sigue siendo la médula de la mayoría de las estrategias actuales de blanqueo de dinero, por muy complejas que parezcan (Blum et al., 1998, p. 12).

---

<sup>90</sup> Baste poner de ejemplo al banco inglés HSBC que en los últimos años ha recibido cuantiosas multas por sus actividades encubridoras de evasión fiscal, blanqueo de capitales y participación en el fraude del Euribor.

Con posterioridad, en las décadas de los 50 y 60 del pasado siglo, las lavanderías dejaron de ser un negocio lucrativo y los delincuentes comenzaron a utilizar las cadenas de comida rápida, como las pizzerías, para blanquear el dinero sucio. De esa época es el famoso caso “Pizza-connection” que dio lugar a que se generalizase este término para denominar a las mafias que hoy en día intentan blanquear sus ganancias procedentes de actividades ilícitas (Mallada Fernández, 2012, p. 29).

Como señala España Alba (2017), el blanqueo de capitales es, en la mayoría de los países, uno de los fenómenos delictivos de mayor trascendencia económica, política y social a comienzos del siglo XXI. Este fenómeno presenta distinto tipo de impacto entre los países desarrollados y los denominados emergentes o en vías de desarrollo, por las distintas peculiaridades, causas y efectos que ocasiona en unos y otros.

Así, mientras que en los primeros el mismo crecimiento económico, tecnológico y social facilita los cauces y las alternativas para que los capitales de origen ilícito se integren en la economía legal, en los segundos las causas son de otro tipo: necesidad de los capitales de origen ilícito para su desarrollo económico, el clima o entorno de delincuencia y marginalidad que hacen del beneficio económico de las actividades delictivas una fuente de riqueza de inestimable valor (España Alba, 2017, p. 20).

Una gran diversidad de actos delictivos tiene como objetivo el generar un beneficio para el individuo o grupo que los lleva a cabo, ya que es primordial para los delincuentes ocultar el origen de dichos fondos y utilizarlos posteriormente sin desvelar su origen. Actividades como el narcotráfico, la prostitución, el soborno, la malversación de fondos, el contrabando, el tráfico ilegal de personas y armas, el terrorismo, los esquemas de fraude, el abuso de información privilegiada y, en general, la delincuencia organizada, generan y mueven ingentes cantidades de dinero para el que los delincuentes necesitan encontrar, sin levantar sospechas sobre su ilegal origen, una vía para poder utilizarlo (Del Cid Gómez, 2007, p. 19).

Como se analizará en el siguiente capítulo, la organización internacional que centra primordialmente su lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo es el GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional), (FATF - Financial Action Task Force, en su acepción inglesa) y, a la pregunta de qué es el “blanqueo de capitales” responde:

El objetivo de una gran cantidad de actos criminales es generar una ganancia para el individuo o grupo que lleva a cabo el acto. El lavado de dinero es el procesamiento de estos ingresos

criminales para disfrazar su origen ilegal. Este proceso es de importancia crítica, ya que permite al criminal disfrutar de estos beneficios sin poner en peligro su fuente (FATF-GAFI, s.f.a).

Para el FINCEN (Financial Crimes Enforcement Network)<sup>91</sup>, el blanqueo de capitales es el proceso a través del que se oculta la fuente de ganancias ilegales para que el dinero pueda ser utilizado sin detección de su fuente criminal (FinCEN, s.f., p. 1).

La definición de “blanqueo de capitales” que se usa con mayor frecuencia proviene de la “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas”, de 1988 (la Convención de Viena<sup>92</sup>) y la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, de 2000 (la Convención de Palermo<sup>93</sup>), y se puede resumir (ver Convención de Viena, Artículos 3 (b) y (c) (i), y Convención de Palermo, Artículo 6 (1)) de la siguiente manera:

La conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos [de tráfico de drogas], o de un acto de participación en tal delito o delitos, con objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de tal delito o delitos a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones

La ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad reales de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados o de un acto de participación en tal delito o delitos

La adquisición, la posesión o la utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de recibirlos, de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos [de tráfico de drogas] o de un acto de participación en tal delito o delitos.

En la legislación española, la definición del “blanqueo de capitales” la podemos encontrar en el apartado 2 del artículo 1 de la *Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*, a la que se hará referencia un poco más adelante.

Como señala Del Cid Gómez (2007), se puede definir al blanqueo de capitales como “*cualquier acción o intento de ocultar o disfrazar la identidad de ingresos obtenidos ilegalmente para dotarlos de una apariencia de origen legal, con el fin de evitar la confiscación por las autoridades judiciales y permitir a los delincuentes su utilización posterior*” (p. 20).

<sup>91</sup> Organismo dependiente del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, que tiene como misión “salvaguardar el sistema financiero del uso ilícito y combatir el blanqueo de capitales y promover la seguridad nacional a través de la recopilación, el análisis y la diseminación de inteligencia financiera y el uso estratégico de las autoridades financieras”. FINCEN. <https://www.fincen.gov/about/mission> Último acceso 16-05-2018.

<sup>92</sup> <http://www.incb.org/incb/en/precursors/1988-convention.html>

<sup>93</sup> <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/JUNTOC.html>

Hay que destacar, por su claridad y precisión, la definición dada por Cassani (citado por Álvarez Pastor y Eguidazu Palacios, 1997):

El blanqueo de dinero sucio es el acto por el cual la existencia, la fuente ilícita o el empleo ilícito de recursos son disimulados con el propósito de hacerlos aparecer como adquiridos de forma lícita. Blanquear el dinero es reintroducirlo en la economía legal, darle la apariencia de legalidad y permitir así al delincuente disfrutarlo sin ser descubierto: el que blanquea dinero procedente de un delito ayuda por tanto al delincuente a aprovecharse plenamente del producto de su infracción (p. 43).

Las diferentes lenguas y legislaciones emplean múltiples denominaciones para referirse a este fenómeno. Así en la América de habla hispana se utilizan términos como “*lavado de dinero*”, “*lavado de activos*” o “*legitimación de capitales*”, mientras que en Estados Unidos y otros países de habla inglesa se utiliza el término “*money laundering*”. En Francia se habla de “*blanchiment*”, similar expresión se utiliza en Portugal “*branqueamiento*”, y “*riciclaggio*” en Italia.

En España, el término “blanqueo” ya fue utilizado en el Preámbulo de la “Ley Orgánica 1/1988, de 24 de marzo de Reforma del Código Penal en materia de tráfico ilegal de drogas”, al incorporar un “*un nuevo precepto al capítulo VII del título XIII del libro II del Código, que sanciona las conductas de aprovechamiento de los efectos y ganancias de aquel tráfico, o lo que es lo mismo, que pretende incriminar esas conductas que vienen denominándose de «blanqueo» del dinero de ilícita procedencia*” (p. 9498).

Por su parte, el significado que el Diccionario de Lengua Española da al término “blanquear”, en su sexta acepción, es el de “*ajustar a la legalidad fiscal el dinero negro*” (Real Academia Española, s.f., Blanquear). Hay que hacer notar que en la edición 2015 de este mismo diccionario, el significado que se daba a este mismo término era el de “*ajustar a la legalidad fiscal el dinero procedente de negocios delictivos o injustificables*” que, en nuestra opinión, se ajusta más fielmente a la realidad que el ahora utilizado, que lo acota exclusivamente al dinero “negro”.

En definitiva, y como se ha podido comprobar, a diferencia de lo que ocurre con la definición de paraíso fiscal apenas hay diferencias significativas entre las diversas definiciones del blanqueo de capitales, concepto que al parecer ha suscitado más consenso y unanimidad que el primero.

### 1.4.2.2. Del delito precedente al blanqueo de capitales.

Si bien los actos de blanqueo de capitales, así como la búsqueda de paraísos fiscales y las prácticas de incautación legal, tienen precedentes históricos, solo hasta la década de 1990 no se ha comenzado a tipificar como delito el acto o la tentativa de blanquear los ingresos o los bienes dimanantes del delito. Tradicionalmente, la atención penal estaba centrada sobre los delitos de los que dimanaban el dinero o los bienes. A partir de dicho momento se ha producido un cambio radical.

Comenzando por los Estados Unidos en 1986, de donde se ha extendido rápidamente por todo el mundo, la tendencia actual es la de criminalizar el acto mismo de blanquear, y a decretar que ese nuevo delito, por completo independiente del delito subyacente, constituye motivo suficiente para el decomiso de bienes. De hecho, en algunos países el blanqueo del producto del delito puede dar lugar a penas más severas que el delito subyacente (Blum et al., 1998, p. 9).

Meincke (2003) afirma que:

la acción de blanquear dinero no es novedosa ya que el beneficio económico de los delitos demanda ser utilizado en los mercados legales; lo que sí resulta novedoso es la conceptualización del lavado de dinero, que nace cuando los analistas detectan que se trata de un problema en sí mismo y comienzan a separarlo y distinguirlo de los delitos que le dan origen, dándole un tratamiento independiente (p. 27).

Aunque la evasión fiscal y el blanqueo de dinero comparten ciertas técnicas y pueden reforzarse mutuamente, hay que resaltar que se trata de dos procesos operacionalmente muy distintos (Blum et al., 1998, p. 11):

- Por lo general, en la evasión fiscal se parte, por lo general, de ingresos legalmente adquiridos para ocultar su propia existencia (por ejemplo, llevándoselos en efectivo) o para disfrazar su naturaleza (haciéndolos pasar por ingresos obtenidos en una categoría no sujeta a tributación). En ambos casos, unos ingresos legales se transforman en ilegales.
- El blanqueo de dinero hace exactamente lo contrario. Parte de unos ingresos adquiridos por medios ilegales y les da la apariencia de haber sido legalmente obtenidos.

Como mantiene Meincke (2003), en los años ochenta del siglo pasado, *“el análisis se centró en la consideración del narcotráfico como delito precedente, por el auge del mismo a nivel internacional, pero en los noventa se puso la lupa sobre otros delitos, fundamentalmente la*

*corrupción*”. Hoy el listado de delitos precedentes se ha ido ampliando, extendiéndose al producto de cualquier delito tipificado en las legislaciones penales de los países como precedente al delito de blanqueo de capitales (p. 27).

### 1.4.2.3. Antecedentes legislativos en España.

La persecución del delito de blanqueo de capitales es una preocupación relativamente reciente para el Derecho Penal español, cuyos antecedentes se encuentran en la reforma operada en el Código Penal de 1973 por la “*Ley Orgánica 1/1988 de 24 de marzo, de reforma del Código Penal en materia de tráfico ilegal de drogas*”, al incorporar al referido Código una modalidad de receptación específica<sup>94</sup> (Cazalilla y Uribarrena, 2015, p. 61).

En nuestros primeros Códigos Penales, aunque no se regulaba el delito de blanqueo de capitales, sí que se regulaba otro delito muy similar que es el delito de receptación, el cual aparece por primera vez en el Código Penal de 1822, regulado junto con el delito de encubrimiento (Sánchez Seco, 2015, p. 188).

Cazalilla y Uribarrena (2015) continúan señalando que, con posterioridad y ante la necesidad de adaptar nuestra legislación a las previsiones de la “*Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*” (1988), que a su vez fueron recogidas en la *Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas de 10 de junio de 1991 (91/308/CEE)*, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales, se produjo una nueva reforma del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de tráfico de drogas, a través de la *Ley Orgánica 8/1992 de 23 de diciembre*, que vino a incorporar al Código Penal de 1973 los artículos 344 bis, h) e i) (pp. 61-62).

Pero será la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales (que traspuso la Directiva 91/308/CEE del Consejo de las Comunidades Europeas a la que se ha hecho referencia en el párrafo anterior) la que supera la limitación del blanqueo de capitales al ámbito del narcotráfico al extender su ámbito a las actividades ilícitas de terrorismo y delincuencia organizada antes de que lo hiciese el legislador penal. Así, y en lo relativo, principalmente, al sistema financiero, quedó reflejado en el capítulo I de esta Ley, y

---

<sup>94</sup> Artículo 546 bis, f), referida al aprovechamiento de las ganancias obtenidas mediante el tráfico ilícito de drogas.

establecido en concreto en su artículo 1, que su campo objetivo de acción para prevenir e impedir el blanqueo de capitales era el relativo a las actividades delictivas relacionadas con el tráfico de drogas, las bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas y las bandas o grupos organizados de delincuencia (Cazalilla y Uribarrena, 2015, p. 62).

Asimismo, el apartado 2 del referido artículo vino a definir lo que se debía entender por “blanqueo por capitales”:

“la adquisición, utilización, conversión o transmisión de bienes que proceden de alguna de las actividades delictivas enumeradas en el apartado anterior o de participación en las mismas, para ocultar o encubrir su origen o ayudar a la persona que haya participado en la actividad delictiva a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos, así como la ocultación o encubrimiento de su verdadera naturaleza, origen, localización, disposición, movimientos o de la propiedad o derechos sobre los mismos, aun cuando las actividades que las generen se desarrollen en el territorio de otro Estado”.

No será hasta la reforma del Código Penal de 1995, aprobada por la Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre, cuando se supere la limitación del blanqueo de capitales al ámbito del narcotráfico, al ampliar las infracciones antecedentes a los delitos graves (es decir aquellos penados con penas de más de cinco años de prisión).

*La Ley 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior y sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales*, vino a modificar la limitación de delitos previos al de blanqueo, establecida en la *Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales* (dando una nueva redacción al apartado 1 de su artículo 1), al admitir el blanqueo de capitales cuando estos procedieran de cualquier tipo de participación delictiva en la “*comisión de un delito castigado con pena de prisión superior a tres años*”.

La trasposición al Código Penal de aquella reforma se efectuó con la *Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, de reforma del Código Penal*, la cual amplió el ámbito de los delitos precedentes, a través de la modificación de los artículos 301 y 302, admitiendo que los bienes en los que se materializase el blanqueo procedieran de cualquier delito, fuere o no grave (Cazalilla y Uribarrena, 2015, p. 63).

Será la *Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*, la que creará nuevos tipos agravados cuando los bienes procedan de algunos delitos contra la Administración pública, los relativos a la ordenación del territorio o el urbanismo, añadiendo la posesión o utilización de los bienes originarios de la

actividad delictiva como elemento determinante de la existencia de blanqueo, mediante una nueva redacción de los artículos 301 y 302 (Cazalilla y Uribarrena, 2015, p. 64).

Es, además, en este año cuando también se aprueba la *Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo* (que transpone la *Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo*), con lo que puede decirse que el delito de blanqueo queda extendido desde el narcotráfico al resultante de cualquier delito precedente (incluso es admitido el auto blanqueo). Esta Ley, de acuerdo con lo dispuesto en su Disposición transitoria segunda, a la entrada en vigor de la misma, derogó la *Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales*.

Finalmente, y como señala Abel Souto (2017, p. 2), la *Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*, acaba de expandir el campo de los hechos previos del delito de blanqueo a las antiguas faltas, ahora convertidas mayoritariamente en delitos leves.

Para finalizar este repaso, y como ya se ha comentado, en la experiencia práctica del mundo de la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, el análisis de los flujos financieros que transitan por los denominados paraísos fiscales constituye una fuente de generación de alertas de posibles operaciones sospechosas susceptibles de ser comunicadas al Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC)<sup>95</sup>.

Esta actividad de análisis llevada a cabo por los Sujetos Obligados (*Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*) tiene su sustento legal, tanto en el art. 22 del Real Decreto 304/2014 (aprueba el Reglamento de la *Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*) que establece:

---

<sup>95</sup> El Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC) es la Unidad de Inteligencia Financiera de España, siendo único en todo el territorio nacional. El SEPBLAC es, asimismo, Autoridad Supervisora en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (<https://www.sepblac.es/es/sobre-el-sepblac/>).



Artículo 22. Países, territorios o jurisdicciones de riesgo

Los sujetos obligados considerarán como países, territorios o jurisdicciones de riesgo los siguientes: ...

- e) Países, territorios o jurisdicciones que presenten un sector financiero extraterritorial significativo (centros «off-shore»).
- f) Países, territorios o jurisdicciones que tengan la consideración de paraísos fiscales,

como por el art. 27 del referido Real Decreto 304/2014, que establece la obligación de comunicar mensualmente al SEPBLAC, entre otras, las operaciones recogidas en la letra c) de su apartado 1:

- c) Las operaciones realizadas por o con personas físicas o jurídicas que sean residentes, o actúen por cuenta de estas, en territorios o países que al efecto se designen por Orden del Ministro de Economía y Competitividad, así como las operaciones que impliquen transferencias de fondos a o desde dichos territorios o países, cualquiera que sea la residencia de las personas intervinientes, siempre que el importe de las referidas operaciones sea superior a 30.000 euros o su contravalor en moneda extranjera.

A través de la Disposición transitoria segunda<sup>96</sup> del mismo Real Decreto, se dispone la forma de identificar a los territorios y países que son objeto de la declaración de operaciones descrita en el artículo 27.1.c).

### 1.5. Una aproximación a la cuantificación de los fondos ocultos en paraísos fiscales y a sus perniciosos efectos.

Por sus propias características de “*jurisdicciones del secreto*”, la cuantificación de los volúmenes ubicados en estos territorios es algo muy difícil de estimar ya que no hay fuentes fiables de información ni estadísticas que, de una manera más o menos aproximada, sean capaces de evaluar de qué ingentes cantidades estaríamos hablando.

Tal y como afirma Tax Justice Network (s.f.g), medir el tamaño de la economía offshore es un ejercicio de visión nocturna. Es difícil definirlo, está fragmentado y desordenado, y está envuelto en secreto. Los esfuerzos internacionales oficiales para medir los diversos aspectos del fenómeno han sido insuficientes. Como añade Murphy (2017, p. 105), “*precisamente*

<sup>96</sup> “Hasta que se proceda a la designación por Orden del Ministro de Economía y Competitividad, los sujetos obligados aplicarán en el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 27.1.c) de este reglamento el listado de países y territorios contenido en el artículo 1 del Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, por el que se determinan los países o territorios a que se refieren los artículos 2, apartado 3, número 4, de la Ley 17/1991, de 27 de mayo, de medidas fiscales urgentes, y 62 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, teniendo en cuenta lo establecido en la disposición adicional primera y en la disposición transitoria segunda de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, complementado por Orden ECO/2652/2002, de 24 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de comunicación de operaciones en relación con determinados países al Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias”.

*porque toda la intención de la actividad offshore es proporcionar secreto, aquellos que esperan estimar los costos que los offshore imponen al resto del mundo están tratando de medir sombras”.*

A pesar de las dificultades señaladas, se ha realizado una revisión de la literatura existente focalizando en los dos aspectos que se consideran más relevantes y que figuran incluidos en el título de este apartado, a saber, la cuantía estimada que se encuentra oculta en estos refugios fiscales y el coste de estos refugios en términos de evasión fiscal.

Como se podrá comprobar, las distintas estimaciones que se han venido realizando a lo largo de las últimas décadas por parte de las organizaciones internacionales y los autores más relevantes (porque de eso es de lo que se trata realmente, de estimaciones), presentan significativas discrepancias de forma que, su comparación, se hace igualmente muy difícil de valorar. La evolución temporal también pone de manifiesto los diferentes ritmos de crecimiento de los activos ubicados en paraísos fiscales, respecto de los activos de la misma tipología en el resto de las jurisdicciones del mundo.

Veamos, en primer lugar, algunas magnitudes económicas que nos servirán para irnos aproximando al verdadero “caballo de batalla”: ¿A cuánto asciende la riqueza oculta en los enclaves extraterritoriales?

### **1.5.1. Los fondos ocultos en los paraísos fiscales.**

Uno de los primeros estudios realizados sobre estas magnitudes, y a pesar del ámbito local del mismo (Estados Unidos), el reducido número de enclaves extraterritoriales investigado y el alcance limitado a las grandes corporaciones, ya pone de manifiesto los importantes crecimientos de los activos de las corporaciones americanas en los paraísos fiscales. Así lo describe el Informe Gordon (véase Tabla I-11):

**En 1968**, según datos del IRS, los activos totales de las corporaciones extranjeras controladas por corporaciones de los Estados Unidos y formadas en paraísos fiscales fueron de **11.700 millones US\$**<sup>97</sup>, lo que representa el 12,1 por ciento de los activos mundiales de las corporaciones extranjeras controladas por los Estados Unidos. **Para 1976**, estos montos habían aumentado a **55.400 millones US\$** y 17.6 por ciento (Gordon, 1981, p. 4).

---

<sup>97</sup> Las cifras expuestas del Informe Gordon están referidas al “billion” americano que equivale a mil millones en español (un 1 seguido de 9 ceros: 1 000 000 000), mientras que un “billón” en español es un millón de millones (un 1 seguido de 12 ceros: 1 000 000 000 000), que es la referencia utilizada para el resto de las cifras en este apartado.

**Tabla I- 11 - Activos de corporaciones extranjeras controladas por los EE. UU en Paraísos Fiscales y otras áreas. (1968 y 1976)**

	Total Assets* in			Assets in havens as a percent of assets in all areas
	Tax Havens <sup>1/</sup>	Other Areas	All Areas <sup>2/</sup>	
	(Amounts in Billion \$s)			
<b>1968</b>				
All Industries	11.7	85.1	96.8	12.1
Contract construction	0.2	0.6	0.8	26.5
Manufacturing	1.8	46.7	48.4	3.7
Transportation	1.9	1.9	3.8	50.6
Wholesale trade	2.8	15.9	18.7	15.1
Finance, insurance and real estate	3.7	9.7	13.4	27.8
Insurance	0.1	1.0	1.1	12.8
Holding and other investment companies <sup>3/</sup>	1.3	2.4	3.7	34.7
Other	2.3	6.3	8.6	26.7
Services	0.3	2.1	2.3	11.4
Other industries	1.0	8.4	9.4	10.8
<b>1976</b>				
All Industries	55.4	259.0	314.4	17.6
Contract construction	2.2	3.1	5.3	41.8
Manufacturing	7.6	141.9	149.5	5.1
Transportation	9.0	3.1	12.2	74.2
Wholesale trade	10.4	28.9	39.3	24.6
Finance, insurance and real estate	20.9	53.6	74.4	28.0
Insurance	2.4	3.8	6.2	38.5
Holding and other investment companies <sup>3/</sup>	8.3	7.8	16.0	51.6
Other	10.2	42.0	52.2	19.5
Services	2.4	7.9	10.4	23.2
Other industries	2.9	20.5	23.2	12.5

<sup>1/</sup> Tax-haven areas covered are the Bahamas, Bermuda, Costa Rica, Netherlands Antilles, Other British West Indies (other than Cayman Islands), Panama, Bahrain (for 1976 only), Hong Kong, Liberia, Liechtenstein, Luxembourg, Singapore, and Switzerland.

<sup>2/</sup> Sum of two components may not add up to the totals because of rounding.

<sup>3/</sup> Excludes bank holding companies which are included in Other.

Source: U.S. Department of the Treasury, Internal Revenue Service, Statistics of Income--1968-1972, International Income and Taxes, U.S. Corporations and Their Controlled Foreign Corporations, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1979 and unpublished tabulations on Controlled Foreign Corporations (from Form 2952) of U.S. corporations with assets of \$250,000,000 or more (giants) for 1968, 1972 and 1976.

**Fuente:** "Table 2-Assets of U.S. - Controlled Foreign Corporations in Tax-Haven and Other Areas. 1968 and 1976", extraído de "Tax Havens and their use by United States taxpayers-An overview", de R. Gordon, 1981, p. 39. Recuperado de: <https://archive.org/details/taxhavenstheirus01gord>

En aquellos momentos, Gordon (1981, p. 32) ya se encargó de poner de manifiesto que *"El uso de paraísos fiscales por personas estadounidenses es grande y aparentemente está creciendo"*, y prueba de ello es que *"Los datos disponibles y las entrevistas con profesionales y personal del IRS han demostrado que los contribuyentes que van desde grandes compañías multinacionales hasta sujetos pequeños están haciendo un uso extensivo de los paraísos fiscales"*.

Buena prueba de ello es que el sector financiero, junto con el del seguro y el inmobiliario, que en 1968 congregaban 3.700 de los 11.700 millones de US\$, es decir el 31,6% del total de los activos en los paraísos fiscales, se eleva en 1976 a 20.900 millones (multiplicando casi por seis) de los 55.400 millones a que asciende el total de activos en estos refugios fiscales, incrementando su peso hasta el 37,7% de dicho total.

Más de treinta años después, Zucman (2014b) confirma que las empresas estadounidenses están transfiriendo ganancias a Bermudas, Luxemburgo y países similares a gran escala y en crecimiento. Y concreta que, *“alrededor del 20 por ciento de todas las ganancias corporativas de los Estados Unidos están ahora registradas en tales paraísos, un aumento de diez veces desde la década de 1980”* (p. 121).

Spitz (1999) señala, por su parte, que *“más que nunca, es ahora necesario comprender las leyes, normas, procedimientos, mercados y servicios de que dispone el mundo offshore. Se considera que la mitad de las transacciones financieras mundiales, medidas en términos de dinero, tienen lugar offshore”* ... *“Los últimos cálculos estiman que cinco billones de dólares se encuentran offshore”* (p. 3).

El IMF (2000b) publica que *“Los datos del BIS (Banco Internacional de Pagos) sugieren que, para los Centros Financieros Offshore (CFO) seleccionados, los activos transfronterizos en el balance de los CFO alcanzaron un nivel de 4,6 billones US\$ a fines de junio de 1999 (alrededor del 50% del total de activos transfronterizos)”*, si bien admite que tales datos son incompletos, entre otras razones, porque solamente recogen información de seis de los principales CFO (Hong Kong, Singapur, Bahamas, Bahrein, Islas Caimán y las Antillas Holandesas), ya que el resto no informan sus datos al BIS.

El propio Director Gerente Interino del FMI, David Lipton (2019, p.4), en una publicación, diecinueve años después, estima que el importe que se esconde en los centros financieros offshore, gran parte del cual probablemente proceda de actividades ilícitas, asciende a **7 billones de US\$** (6,3 billones de euros), el equivalente al 8% del PIB mundial.

Por su parte, Hernández Viguera (2005) reporta que, según los cálculos de los expertos de Tax Justice Network<sup>98</sup>, se estima “*el valor de los activos depositados en los paraísos fiscales en más de 11 billones de dólares*” (p. 43 y 71).

Además, el director del ‘*Centre for Tax Policy and Administration*’ de la OCDE, Jeffrey Owens, declaró en 2007 que “*entre cinco y siete billones de dólares estadounidenses se encuentran en paraísos fiscales*” (Palan et al., 2010, p.46):

Los datos del BIS sugieren que los bancos registrados en las Islas Caimán han acumulado **más de 1.5 billones de US\$** en depósitos y que los fondos mutuos registrados en Luxemburgo han acumulado **más de \$ 2.3 billones de activos**. Estas son algunas de las asombrosas cifras asociadas con los paraísos fiscales.

Palan, Murphy, Chavagneux y Mousli (2009) ya evaluaban que “*los ricos ‘globales’ tendrían unos 12 billones de US\$ en paraísos fiscales. Es como si prácticamente todo el producto interior bruto anual (PIB) de los Estados Unidos estuviera allí aparcado*” (p. 25).

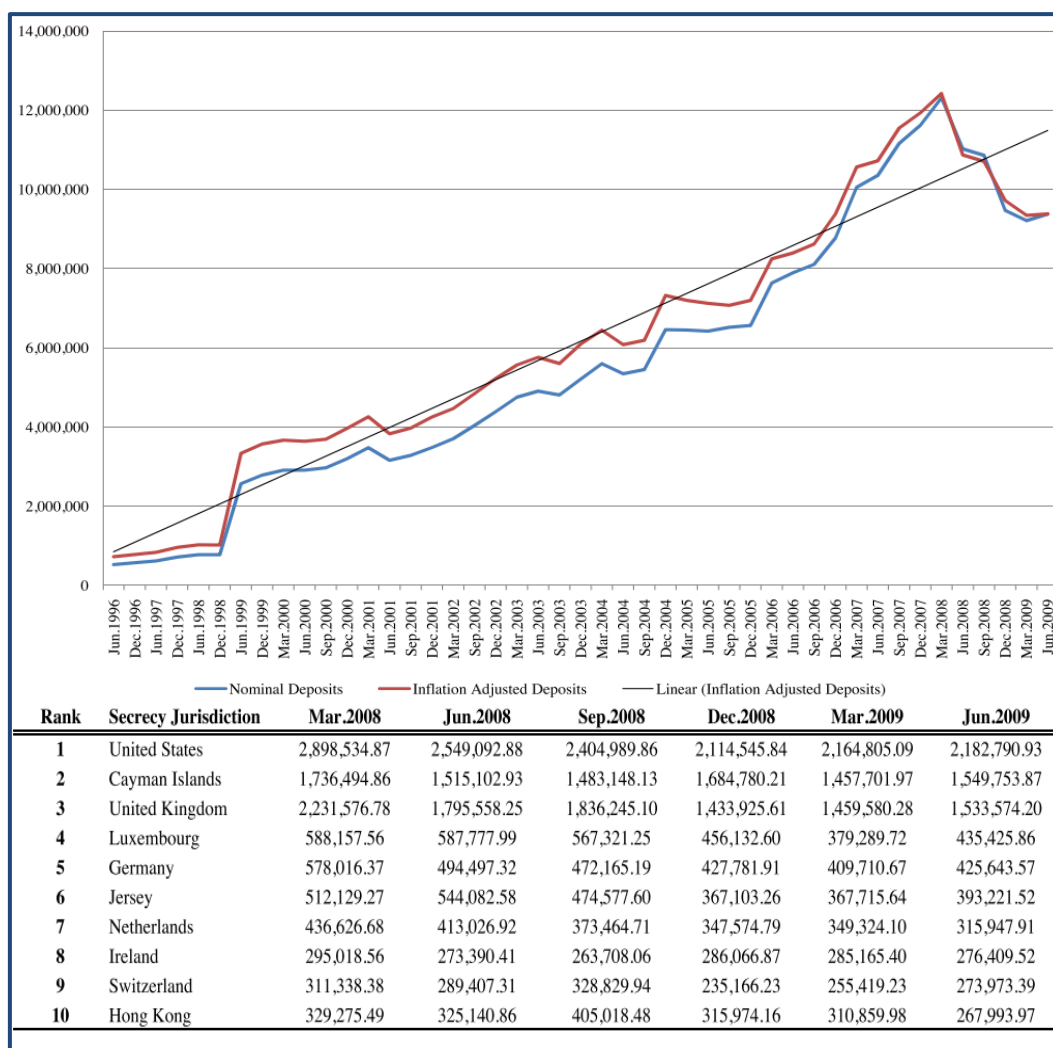
Susan George señala, respecto de los paraísos fiscales, que “*se dice que en ellos se guardan doce billones de dólares pertenecientes a particulares y a empresas*” (George, 2013, p. 65).

Como complemento al programa que la ONG “Global Financial Integrity” viene llevando a cabo desde 2006, y centrado en los flujos financieros ilícitos transfronterizos y su impacto en la economía mundial, en 2010 presentó su informe “*Privately Held, Non-Resident Deposits in Secrecy Jurisdictions*”<sup>99</sup> en el que Hollingshead (2010, p. 1) encuentra que dichos depósitos se acercan en 2009 a los **10 billones de US\$** (véase Gráfico I-7), al que se ha incorporado la información relativa a cada una de las diez mayores “jurisdicciones del secreto”), con los Estados Unidos (2,2 billones), el Reino Unido y las Islas Caimán a la cabeza, al concentrar más de 1,5 billones de US\$ cada uno de ellos, tras haber llegado un año antes a los 12 billones, crecimiento tan solo interrumpido tras el desencadenamiento de la crisis financiera. Adicionalmente, identifica que tales depósitos han estado creciendo a una tasa promedio del 9 por ciento anual durante los últimos 13 años, mucho más rápido que el crecimiento del PIB mundial que lo ha hecho al 3,9 por ciento anual.

<sup>98</sup> Se está refiriendo al “Briefing Paper” que Tax Justice Network publicó en marzo de 2005 bajo el título “*The price of offshore*” en el que se afirma que “aproximadamente 11,5 billones de US\$ en activos son mantenidos offshore por individuos de alto patrimonio neto” (Tax Justice Network, 2005).

<sup>99</sup> Este informe utiliza el término “jurisdicción secreta”, según lo define “*Tax Justice Network*” (TJN): Lugares que crean intencionalmente regulaciones para el beneficio primario y el uso de aquellos que no residen en su dominio geográfico. Esa regulación está diseñada para socavar la legislación o regulación de otra jurisdicción (Hollingshead, 2010, p. 2).

**Gráfico I - 7 Depósitos privados de no residentes en jurisdicciones del secreto (cifras en millones de US\$)**



**Fuente:** “Chart 1. Private, Non-Resident Deposits in all Secrecy Jurisdictions” y “Table 5. Private, Non-Resident Deposits in Top Ten Secrecy Jurisdictions”, extraídos de “Privately Held, Non-Resident Deposits in Secrecy Jurisdictions”, de A. Hollingshead, 2010, pp. 11 y 15. Recuperado de: <https://gfintegrity.org/report/briefing-paper-secrecy-jurisdiction-deposits/>

Otra ONG, en este caso Oxfam, publica en mayo de 2013, con ocasión de la reunión de líderes de la Unión Europea en Bruselas para adoptar acciones inmediatas para acabar con la evasión fiscal, su estudio en el que señala que dos terceras partes del dinero que esconden algunas de las mayores fortunas del mundo se encuentra en paraísos fiscales ligados a la Unión Europea. Además, concluye que, al menos, **14 billones de euros** pertenecientes a fortunas individuales se esconden en paraísos fiscales, lo que representa una pérdida de más de 120.000 millones de euros en impuestos para los gobiernos de todo el mundo (Oxfam International, 2013, 22 mayo).

Y todas estas últimas cifras no parece que vayan muy descaminadas ya que, como afirma Zucman (2014b), además de señalar que, hasta hace muy poco, “*no había evidencia de cómo tan grandes son las sumas depositadas en cuentas offshore*” que, por cuestiones obvias, los paraísos fiscales rara vez publican estadísticas informativas, ya se empiezan a conocer algunas excepciones:

Gracias a un exhaustivo y detallado estudio mensual realizado por el **Banco Nacional de Suiza**, sabemos la cantidad de riqueza que poseen los extranjeros en Suiza. Los últimos datos, para junio de 2014, colocan el total en **2,46 billones US\$**. **Luxemburgo** también ha publicado recientemente información similar, mostrando que los hogares extranjeros tienen **370 mil millones US\$** allí (Adam 2014, p. 8 citado por Zucman, 2014b). ... Pero ningún otro país publica datos similares. Estados Unidos, por ejemplo, no revela los activos que poseen, por ejemplo, los residentes latinoamericanos en los bancos de Florida (p. 139).

Es decir, si tan solo Suiza y Luxemburgo atesoraban 2,8 billones de US\$ en 2014, ¿cuánto no atesorarán el resto de los paraísos fiscales, entre los que se encuentran los más agresivos del Caribe<sup>100</sup> y Sudeste asiático?, o las islas británicas del Canal y la Isla de Man, sin olvidarnos de la City de Londres y los estados norteamericanos de Delaware, Nevada o Wyoming.

Pero todas estas cifras se refieren exclusivamente a los fondos monetarios bancarios, es decir, el resto de los activos no monetarios (inmuebles, embarcaciones, aviones, obras de arte, metales preciosos, etc.) no están incluidos en las mismas y representan unas cifras, probablemente muy superiores.

Además, y como curiosidad e información complementaria, existen otros productos y operaciones financieros que ascienden a cifras inimaginables en su conjunto. Así, en su informe trienal de 2007 el BIS cifraba las transacciones diarias en los mercados de divisas en 3,2 billones de dólares. En 2010, se habían incrementado un 25% hasta los 4 billones de dólares al día (George, 2013, p. 114-115)<sup>101</sup>. Los productos derivados “*over the counter*” (OTC), o extrabursátiles, presentan igualmente cifras diarias escandalosas: 2,1 billones de dólares, el 24% más que en 2007, igualmente según el BIS, dándose la circunstancia de que el 97% de estos productos no están regulados en absoluto (las contrapartes de estos contratos no están

<sup>100</sup> A mediados de la década de 1990, las Islas Caimán se convirtieron en el quinto centro bancario mundial por depósitos (tras los EE.UU., Japón, Reino Unido y Francia) y, según los datos de finales de 2000, disponían de unos activos externos depositados en 450 bancos por un valor de 782.000 millones de US\$ (Hernández Viguera, 2005, pp. 51-52). Por lo que se refiere a las Bahamas, a finales del año 2000 disponían de unos activos bancarios de más de 253.000 millones de US\$ (Hernández Viguera, 2005, p. 69).

<sup>101</sup> Este significativo incremento se podría explicar, en gran parte, por el “flash-trading”, o la especulación al milisegundo: con este sistema, en fracciones de segundo se pueden originar decenas de miles de transacciones automáticas decididas por algoritmos.

obligada a informar a autoridad central alguna, ni a consignar sus transacciones en ningún registro (George, 2013, p. 115).

### 1.5.2. Los costes y efectos económicos de los paraísos fiscales.

La dificultad para evaluar los fondos ocultos en los paraísos fiscales es una de las razones apuntadas por Murphy (2017, p. 105) para explicar por qué nadie intentó hasta el año 2000 realizar el ejercicio de estimar el coste para los países en desarrollo como resultado del abuso de sus economías por la actividad localizada en los paraísos fiscales. En ese año, la filial británica de Oxfam, publicó lo que fue en retrospectiva un trascendental informe, aunque en gran medida inadvertido, titulado "*Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication*".

Como se indicó en la introducción (resumen ejecutivo) al informe,

Es imposible calcular las pérdidas financieras para los países en desarrollo asociadas con la actividad offshore. El secreto, el comercio electrónico y la creciente movilidad del capital han dejado a todos los gobiernos enfrentando problemas en la recaudación de ingresos. La frontera entre la elusión fiscal y la evasión fiscal se está volviendo cada vez más borrosa. Pero en una estimación conservadora, los paraísos fiscales han contribuido a pérdidas de ingresos para los países en desarrollo de al menos 50 mil millones de US\$ al año. Para poner esta cifra en contexto, es aproximadamente equivalente a los flujos anuales de ayuda a los países en desarrollo. Hacemos hincapié en que la estimación es conservadora. Se deriva de los efectos de la competencia fiscal y la falta de pago de impuestos sobre el capital fugado. No tiene en cuenta la evasión fiscal total, las prácticas corporativas como la fijación de precios de transferencia o el uso de paraísos para no declarar ganancias (Oxfam, 2000).

Uno de los estudios más ampliamente citado sobre el componente interno de la evasión fiscal es Cobham (2005, p. 12), quien identificó las siguientes tres fugas clave:

- i) los ingresos obtenidos de activos mantenidos en el extranjero por "personas adineradas";
- ii) las ganancias obtenidas por el sector corporativo y luego trasladadas a jurisdicciones con impuestos más bajos; y
- iii) los ingresos de la actividad económica "sumergida" (*domestic shadow economy*)<sup>102</sup>, realizada dentro de la economía, pero no reconocida por las autoridades fiscales.

Reuniendo las evaluaciones existentes para las dos primeras fugas con un nuevo cálculo para la tercera, llega a una estimación general del costo potencial de ingresos para los países en

<sup>102</sup> Cobham se apoya en estimaciones de la economía sumergida basadas en indicadores macro, enfoque que tiene la ventaja de que los datos están disponibles públicamente.



desarrollo de las fugas del sistema tributario en, aproximadamente, un **total de 385 mil millones de US\$** cada año:

- ✓ Activos offshore de “personas adineradas”: **50 mil millones** de US\$
- ✓ Desplazamiento de ganancias corporativas: **50 mil millones** de US\$
- ✓ Economía sumergida: **285 mil millones** de US\$

Esta última cifra estimada tiene algunas limitaciones y no debe interpretarse como un posible incremento en los ingresos fiscales que pudiera lograrse mediante una mejor aplicación de los impuestos u otras medidas políticas ya que, entre otras razones, hay que tener en cuenta que las actividades que se incluyen en la economía sumergida incluirían actividades ilegales, que se transformarían o desaparecerían si se detectaran y, por lo tanto, no generarían ingresos fiscales.

Adicionalmente, y como señalan Fuest y Riedel (2009, p. v), hay un segundo grupo de estudios internacionales que centra su atención en la evasión de impuestos por parte de “personas adineradas” que residen en países en desarrollo y que poseen activos financieros en el extranjero y no informan de ello en su país de residencia fiscal. Las estimaciones de pérdidas de ingresos fiscales en los países en desarrollo, causadas por este tipo de evasión, oscilan entre los 15 mil millones de US\$ por año (esta estimación se refiere a la década de 1990) y los **124 mil millones de US\$** en los últimos años. Debido a los sistemas de cálculo utilizados para estas estimaciones (suposiciones “ad hoc” sobre las bases imponibles, las tasas impositivas y la parte de los activos totales propiedad de las personas que residen en países en desarrollo), es difícil interpretar los resultados de estos cálculos al haber, incluso, menos datos disponibles que para el sector corporativo.

A la pregunta de cuántos impuestos no se pagan merced a los paraísos fiscales, Palan et al. (2009) afirman que:

La respuesta más directa y precisa es que nadie lo sabe. Pero como los estados son conscientes de que están perdiendo más y más ingresos fiscales, se han publicado algunas cifras. En Gran Bretaña, según los cálculos de Richard Murphy, la fuga anual sería de alrededor de 97 mil millones de £: el 16.6% de los ingresos fiscales o el 6% del PIB. Los servicios fiscales de los Estados Unidos piensan que pierde unos 330 mil millones de dólares por año, es decir, el 16% de los impuestos federales y el 2% del PIB. En Francia, el Estado pierde al menos 40 a 50 mil millones de euros por año, aproximadamente el 3% del PIB. La Unión Europea estima que el déficit para todos los países de la Unión es del 2 al 2,5% del PIB y estas son cifras muy altas (pp. 29-30).

Por su parte, Murphy (2012) refleja en el Informe elaborado para el “*Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas*” en el Parlamento Europeo, que la evasión fiscal estimada en la Unión Europea es de aproximadamente **860 mil millones de euros al año**. Como señala en su informe, es más difícil estimar la elusión fiscal, que es el otro componente clave de la brecha fiscal en Europa. Sin embargo, en este informe estima que podría ser de **150 mil millones de euros** al año (p. 2).

En combinación, por lo tanto, concluye que es probable que la evasión fiscal y la elusión fiscal les cuesten a los gobiernos de los estados miembros de la Unión Europea **1 billón de euros al año**. Sin embargo, esto no es solo un problema de un país individual: en conjunto, la evasión fiscal en la UE cuesta más que los presupuestos totales de asistencia sanitaria de la UE, y si esa evasión fiscal se pudiera detener, el déficit total de la UE podría pagarse en solo 8,8 años (Murphy, 2012, p. 2).

Las economías sumergidas de la Unión Europea suponen más que el costo total de la atención médica en Europa. Para decirlo de otra manera, en promedio, el impuesto perdido como resultado de la existencia de las economías sumergidas en Europa representa el 105,8% del gasto total en atención médica en los países de la UE (Murphy, 2012, p. 12).

Por su parte, Henry hace una revisión en 2012 del informe que, bajo el título “The Price of Offshore”, había publicado Tax Justice Network en 2005, concluyendo que si los billones de US\$ no declarados (entre 21 y 32, según se comenta más adelante),

... obtuvieron una tasa de rendimiento modesta de solo el 3%, y ese ingreso se gravaba con solo el 30%, esto habría generado ingresos por impuestos sobre la renta de entre **\$ 190-280 mil millones**, aproximadamente el doble de la cantidad que los países de la OCDE gastan en toda la asistencia para el desarrollo en el extranjero en todo el mundo. La herencia, las ganancias de capital y otros impuestos aumentarían considerablemente esta cifra (Henry, 2012, p. 2).

Figueroa Elenes, Martín Urbano y Sanchez Gutierrez (2014, p. 103) detallan, citando a una Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo<sup>103</sup> (2013) que “*el Banco Mundial estima la corrupción en el 5 % del PIB mundial (2,6 billones de US\$), de forma que cada año se paga más de 1 billón de dólares en sobornos*”. Adicionalmente consideran que “*la corrupción asciende a un 10 % del coste total de los negocios a escala mundial y al 25 % del coste de los contratos públicos en los países en desarrollo*”.

---

<sup>103</sup> Propuesta de resolución sobre corrupción en los sectores público y privado: su impacto en los derechos humanos en terceros países, 2013/2074(INI), 13 de agosto

Como colofón, Chavagneux y Palan (2007, p. 30) afirman que “*no hay ningún lugar en las estadísticas financieras internacionales en el que se pueda leer el importe total del dinero sucio que pasa por los paraísos fiscales*”. No obstante, la cifra más citada sobre la cantidad de dinero blanqueado es la de entre un 2 y un 5% del PIB mundial, estimación que realizó en su día Michel Camdessus, antiguo director general del FMI (p. 31), cifras que también son recogidas por Kumar y Rosenbach (2019, p. 24) cuando señalan que “*las Naciones Unidas estiman que la cantidad de dinero blanqueado a nivel mundial en un año es del 2 al 5 por ciento del PIB mundial, entre 1,6 billones y 4 billones de US\$*”.

### 1.5.3. Las últimas estimaciones y datos estadísticos.

Tax Justice Network, de la mano de Alex Cobham, publicaba en noviembre de 2017 un artículo que, bajo el título de “*Tax avoidance and evasion - The scale of the problem*”, intentaba evaluar la magnitud de las pérdidas fiscales para los gobiernos, a pesar de reconocer que, por su propia naturaleza, la elusión y la evasión fiscal son extremadamente difíciles de medir ya que ambos fenómenos dependen del uso del secreto financiero al estar ambos ocultos a la vista (Cobham, 2017, p. 1).

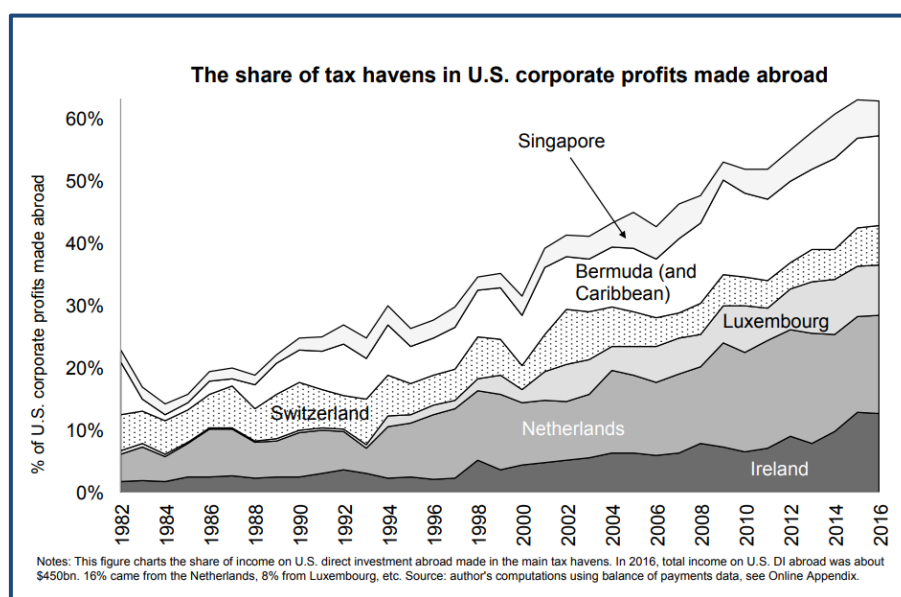
Y dicha estimación la realiza desglosándola en los dos colectivos en los que se concentra, a saber: el ámbito de las grandes corporaciones y el de las personas particulares. Así, para el primero, concluye que los datos e investigaciones actuales sugieren pérdidas impositivas anuales globales de **500 mil millones de US\$** o más, lo que representa más del 20% de los ingresos por el impuesto sobre sociedades.

Por lo que se refiere a la riqueza extraterritorial no declarada, ya no hay ninguna duda de que las magnitudes (de los ingresos fiscales perdidos) son sustanciales en términos del impacto potencial sobre el desarrollo. Las estimaciones globales de la riqueza individual "offshore" abarcan una amplia gama: desde la más baja de 7,6 billones de US\$ (5,8 billones de €), realizada por Gabriel Zucman en 2013, hasta la más alta que sugiere un rango de 24 a 36 billones de US\$, actualizada por James Henry en 2015 (Henry, 2016). En resumen, el “*valor probable de los activos no declarados a efectos fiscales se encuentra en el medio, ... Zucman tiene claro que su estimación se refiere solo a una parte de los activos que deben considerarse, mientras que Henry incluye un rango más amplio*” (Cobman, 2017, p. 2).

De forma casi simultánea, Zucman (2017, noviembre 10) publica una nueva estimación que se eleva hasta un volumen de **8,7 billones de US\$**, el 11.5 por ciento del PIB de todo el mundo, de la riqueza oculta en el extranjero por los “ultra-ricos”, en un puñado de refugios fiscales (durante mucho tiempo, la mayor parte se guardó en Suiza, pero una porción, en rápido crecimiento, está ahora en Hong Kong, Singapur y otros paraísos emergentes), y la mayor parte no se informa a las autoridades fiscales pertinentes.

A lo anterior, Zucman añade que, según las últimas cifras disponibles, el 63 por ciento de todas las ganancias obtenidas fuera de los Estados Unidos por las multinacionales estadounidenses (véase Gráfico I-8) son ahora informadas en seis países con impuestos bajos o nulos: Países Bajos, Bermudas, Luxemburgo, Irlanda, Singapur y Suiza. Estos países, pero sobre todo los accionistas de estas corporaciones se benefician, mientras que otros pierden (Zucman, 2017, noviembre 10).

**Gráfico I - 8 Evolución en % de los beneficios obtenidos por las multinacionales estadounidenses en paraísos fiscales (1982-2016)**



**Fuente:** “63% of the foreign profits made by US multinationals are shifted to tax havens”, extraído del enlace del artículo “How Corporations and the Wealthy Avoid Taxes (and How to Stop Them)”, de G. Zucman (2017, noviembre 10). Recuperado de: <http://gabriel-zucman.eu/files/TWZ2017.pdf>

La evolución de esta cifra ha sido sorprendente a lo largo de los treinta y cinco años analizados, así como el rápido aumento experimentado por los refugios fiscales europeos, en especial de los Países Bajos e Irlanda.

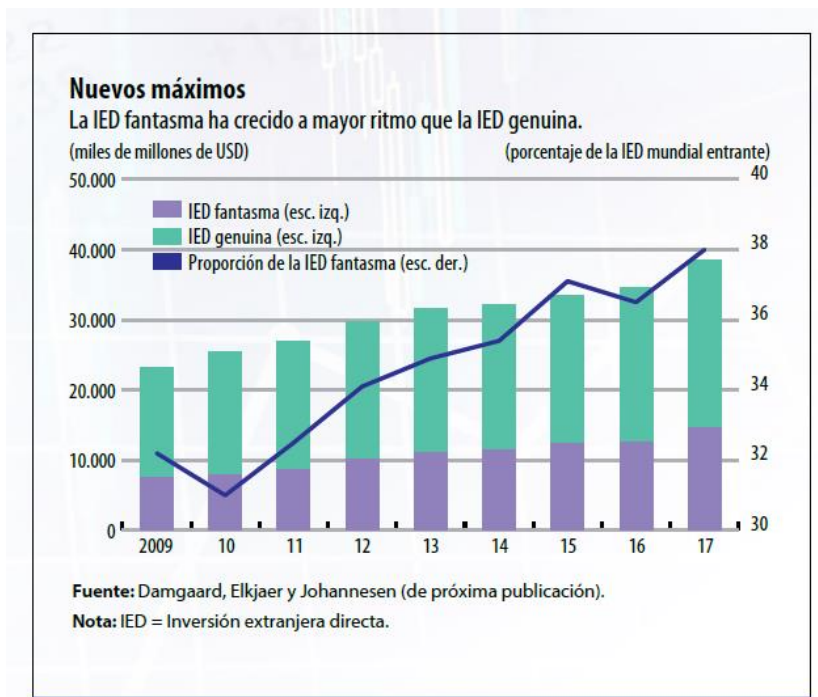
Casi un par de años después, la revista trimestral del FMI (FINANCE & DEVELOPMENT) en su número de septiembre de 2019, publica una serie de artículos que, agrupados bajo el título de “*Hidden Corners of the Global Economy*”, destacan la oscura red de transacciones secretas que permiten la evasión y la elusión fiscal, el blanqueo de capitales, los flujos financieros ilícitos y la corrupción, aportando las más recientes novedades sobre las cifras de la economía oculta (que viniendo del FMI hay que considerar que estarán probablemente infravaloradas):

- La evasión fiscal les cuesta a los gobiernos más de **3 billones de US\$** al año, y se pierden innumerables más a través de otras actividades ilícitas (Bhatt, 2019, p. 2).
- **7 billones de US\$**: Esa cifra, equivalente al 8 por ciento del PIB mundial, representa la cantidad de riqueza privada que se estima oculta en los centros financieros extraterritoriales, gran parte de la cual probablemente proviene de actividades ilícitas (Lipton, 2019, p. 4).
- Se estima que el costo de los paraísos fiscales, medido como pérdida de recaudación del impuesto sobre sociedades, es de **500 mil a 600 mil millones de US\$ anuales** (Crivelli, de Mooij, y Keen, 2015; Cobham y Janský, 2018, citado por Shaxson, 2019, p. 7), a través de medios legales y no tan legales.
- No solo se benefician las empresas. Gabriel Zucman estima que las personas físicas tienen **8,7 billones de US\$** en paraísos fiscales. Las estimaciones más completas del economista y abogado James S. Henry (2016) elevan el total a **36 billones de USD**. Ambos economistas, y suponiendo tasas de rentabilidad muy diferentes, calculan pérdidas de recaudación por el impuesto sobre la renta personal de alrededor de **200 mil millones anuales de US\$**, que deben sumarse a las pérdidas citadas por el impuesto sobre sociedades (Shaxson, 2019, p. 7).
- Según las estadísticas oficiales, Luxemburgo, un país de 600 mil habitantes, alberga tanta inversión extranjera directa (IED)<sup>104</sup> como los Estados Unidos, y mucho más que China. Los casi **4 billones de US\$ de Luxemburgo en IED salen a 6,6 millones por persona**. Entonces, ¿hay algo mal en las estadísticas oficiales o hay algo más en juego? (Damgaard, Elkjaer y Johannesen, 2019a, p. 12).
- Este último trabajo viene a confirmar que **Luxemburgo y Holanda** absorben casi la mitad de **la inversión extranjera directa ficticia**, a través de “corporaciones pantalla”, sin contenido y sin vínculos reales con la economía local, que ha aumentado hasta el 40% del total, alrededor de **15 billones de US\$** (véanse los Gráficos I-9 y I-10), concentrándose la mayor parte en un pequeño grupo de reconocidos centros offshore: Luxemburgo (3,8 bill.),

<sup>104</sup> En la práctica, la IED se define como inversiones financieras transfronterizas entre empresas que pertenecen al mismo grupo multinacional, y gran parte de ella es de naturaleza ficticia, inversiones que pasan por depósitos corporativos “pantalla”. Estos depósitos, también llamados entidades con fines especiales (*special purpose entities*), no tienen actividades comerciales reales. Por el contrario, llevan a cabo actividades de tenencia de activos, dirigen la financiación intergrupo o gestionan activos intangibles, a menudo para minimizar la factura fiscal global de las multinacionales (Damgaard, Elkjaer y Johannesen, 2019a, p. 12).

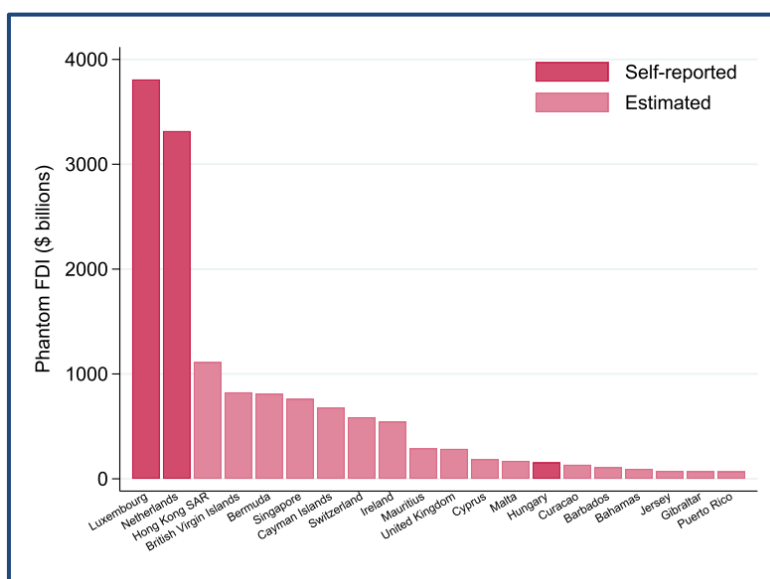
los Países Bajos (3,3 bill.), Hong Kong (1,1 bill.), Islas Vírgenes Británicas (0,8 bill.), Bermudas (0,8 bill.), Singapur (0,8 bill.) y las Islas Caimán (0,7 bill.) (Damgaard, Elkjaer y Johannesen, 2019b, pp. 26-27).

**Gráfico I - 9 IED Global: Real y Ficticia (2009-2017)**



**Fuente:** Gráfico extraído de “The Rise of Phantom Investments”, de Damgaard, Elkjaer y Johannesen (2019a, p. 12). Recuperado de: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/09/pdf/the-rise-of-phantom-FDI-in-tax-havens-damgaard.pdf>

**Gráfico I - 10 IED Global Ficticia (2017)**



**Fuente:** “Phantom FDI”, extraído de la Figure 7- Bottom panel del Working Paper “What Is Real and What Is Not in the Global FDI Network?”, de Damgaard, Elkjaer y Johannesen (2019b, p. 38). Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/12/11/what-is-real-and-what-is-not-in-the-global-fdi-network>

Como recapitulación de las magnitudes expuestas en este apartado, en la Tabla I-12 se han recopilado, cronológicamente, las estimaciones de cifras más relevantes y significativas.

**Tabla I - 12 Estimaciones de la Riqueza Oculta en Paraísos Fiscales y su Coste Fiscal**

Año (1) referencia	Autores	Riqueza mundial oculta	Coste fiscal
1999	Spitz (1999, p. 3)	5 billones US\$	
2005	Tax Justice Network (2005)	11,5 billones US\$	255 mil millones US\$
2005	Cobham (2005, p. 12)		385 mil millones US\$
2007	Jeffrey Owens (OCDE), citado por Palan et al. (2010, p.46)	5 a 7 billones US\$	
2009	Palan, Murphy, Chavagneux y Mousli (2009, p. 25)	12 billones US\$	
2009	Fuest y Riedel (2009, p. V)		124 mil millones US\$ (personas adineradas)
2009	Palan et al. (2009)		- UK: 97 mil millones £ - USA: 330 mil millones US\$ - Francia: 40/50 mil millones €
2010	Henry (2012, p. 5) Tax Justice Network	21 a 32 billones US\$	190-280 mil millones US\$
2013	Zucman (2014, p. 55-63)	7,6 billones US\$	190 mil millones US\$
2013	George (2013, p. 65)	12 billones US\$	
2013	Oxfam International (2013, 22 mayo)	18,5 billones de US\$	156 mil millones de US\$
2015	Henry (2016)	24 a 36 billones US\$	200 mil millones US\$
2017	Cobham (2017, p. 1)		500 mil millones US\$
2017	Zucman (2017, noviembre 10)	8,7 billones US\$ (ultra-ricos)	
2017	Damgaard, Elkjaer y Johannesen (2019b, p. 26)	IED ficticia: 15 billones de US\$	
2019	Shaxson (2019, p. 7)		500/600 mil mill. US\$ al año en impuesto sociedades, y 200 mil mill. en imp. s/renta p.físicas
2019	Bhatt (2019, p. 2)		3 billones US\$
2019	Lipton (2019, p.4)	7 billones US\$	

(1) Cuando no se cita el año en el texto se incluye el año de la publicación

**Fuente:** *Elaboración propia a partir de las cifras incluidas por sus autores en cada una de las obras citadas.*

Pero como añade Murphy (2017), no debe imaginarse que estos costos son los únicos y solo surgen en los países en desarrollo. El FMI puede haber identificado los costos indirectos en términos de pérdida de ingresos fiscales, pero los efectos indirectos son, de hecho, mucho más amplios que eso. Hay, por ejemplo, un costo masivo relacionado con la pérdida de confianza.

Lo que pudo haber comenzado como una discusión entre activistas de un mundo dividido entre el 1 por ciento y el 99 por ciento, ahora ha generado una percepción común: hay una nueva

comprensión de que el mundo está dividido no en clases, sino entre una pequeña minoría que disfruta de la mayoría de los beneficios de la globalización, y entre todos los demás. Esta percepción ha sido impulsada en gran medida por un entendimiento muy claro y preciso de que esas élites han estado utilizando los paraísos fiscales para ocultar su riqueza, mientras que las compañías que éstas controlan han sido utilizadas para evadir impuestos.

Si, como consecuencia, hay un movimiento político hacia los extremos, representado, por ejemplo, por el ascenso de Donald Trump y Bernie Sanders en los Estados Unidos, el voto del Reino Unido para abandonar la Unión Europea y el crecimiento de los partidos de extrema derecha en varios países europeos, entonces el papel de los paraísos fiscales en disfrazar las actividades de las élites ha tenido un papel importante que desempeñar. El hecho de que muchos de los políticos que han explotado estas situaciones han adoptado explícitamente posiciones de anti-paraísos fiscales proporciona alguna indicación del poder de este discurso (Murphy, 2017, p. 117).

Sin embargo, para este autor el costo más revelador del abuso fiscal es uno que se menciona poco, y es el costo del secreto en sí mismo, que es fundamentalmente de lo que se tratan los paraísos fiscales. Tal secreto se utiliza con fines de engaño y algunos de esos engaños pueden ser legítimos, pero determinados usos del secreto pueden ocultar la ilegalidad, aunque, en la práctica, la diferencia es en gran medida irrelevante: lo que importa es que, cuando las empresas utilizan este poder para engañar, están abusando de los mercados.

No importa si la empresa en cuestión es una de las más grandes del mundo o, en realidad, una empresa unipersonal que está tratando de ocultar sus actividades a los competidores, las autoridades fiscales, un cónyuge u otros. En todos los casos, el impacto es sorprendentemente similar (Murphy, 2017, p. 118).

Porque, en definitiva, cuando los medios de información están narrando, día sí y día también, que grandes empresas y personas o familias adineradas usan los paraísos fiscales para evitar pagar los impuestos que la legislación establece en aquellos lugares donde realmente han obtenido sus beneficios o ingresos, las personas que reciben esta información podrían llegar a considerar que se les está brindando un ejemplo a seguir.

Y la consecuencia de lo anterior es que también dichas personas podrían tratar de eludir sus obligaciones de pagar impuestos, aunque es probable que no lo hicieran necesariamente mediante el uso de paraísos fiscales ya que, posiblemente, no podrían pagar las comisiones y servicios que perciben la multitud de abogados, banqueros, contables y administradores de patrimonios que pueblan dichos territorios. Pero esto no los desanimará y, en muchas ocasiones, sencillamente evadirán los impuestos que deban pagar en la creencia de que esto es lo que sucede en los paraísos fiscales en base al secreto que proporcionan.

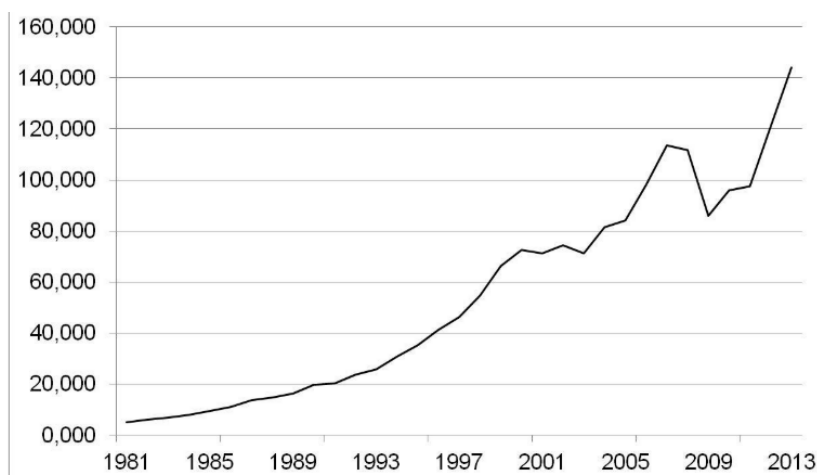


Las consecuencias de lo anterior son reales para España: según declaraba en 2015 el secretario general del Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda, GESTHA, el 71,7 por ciento de la evasión procede de las grandes fortunas, de las corporaciones empresariales y de las grandes empresas debido a que “*en nuestro país las grandes fortunas no declaran*” y ocasionan unas pérdidas anuales a Hacienda superiores a los 40.000 millones de euros (García López, 2015).

Algo más inferiores son las cifras estimadas por Gabriel Zucman al afirmar que en un país como España, las pérdidas anuales de ingresos se aproximan a los 7.000 millones de euros, a los que deben añadirse los 4.100 millones eludidos por las multinacionales que operan en el país: “*En total, 11.000 millones de euros cada año, el doble de lo destinado por el Estado para infraestructuras en 2017*” (Zucman, 2017, noviembre 7).

El citado sindicato publica además que, según datos de la Oficina Nacional de Investigación Económica (Estados Unidos), las grandes fortunas españolas ocultan en paraísos fiscales 140 mil millones de euros (una cantidad equivalente al 12% del PIB), lo que supone entre el 30 y el 40% de su patrimonio (GESTHA, 2018). Y esta cifra, según Péramo (2016, p. 25) no ha dejado de tener un crecimiento sostenido en el tiempo, con la excepción del periodo de crisis (2008-2009) según se puede comprobar en el Gráfico I-11.

**Gráfico I - 11 Riqueza offshore no declarada en España (1981-2013)**  
(millones de euros)



**Fuente:** “Riqueza offshore no declarada en España (1981-2013) en millones de euros”, extraído del Gráfico 11 del documento “Paraísos Fiscales, Riqueza Offshore y Evasión Fiscal. Una Estimación para España (1980-2013)”, de Péramo, J. C. (2016, p. 25). Recuperado de: <https://revistas.ucm.es/index.php/PADE/article/view/54073>

También son algo más inferiores las cifras incluidas en un reciente informe publicado en octubre de 2019 por la Comisión Europea, en el que se recoge que *“los residentes en España tenían en el 2016 un total de 102.000 millones de euros, el equivalente al 8,7% del PIB del país, en territorios 'offshore' o jurisdicciones extranjeras a las que suele trasladarse la riqueza para evitar el pago de impuestos”* (EFE, 2019, octubre 11).

Pero con independencia de la cuantía final de los fondos ocultos o su impacto en las arcas de los estados, la evasión fiscal es un mal económico que impide el pleno desarrollo potencial de las economías nacionales drenando ingresos tributarios que podrían reducir las deudas nacionales, a la vez que recorta la capacidad de los estados para hacer frente a los problemas sociales socavando la moral tributaria y obligando a los gobiernos, para compensar el fraude, a imponer cargas fiscales superiores a los contribuyentes, individuales o societarios, que si pagan correctamente sus impuestos (“Dinero oculto”, 2019, 30 septiembre).

No es prudente minimizar la importancia de la evasión fiscal, de la consentida en los países con baja fiscalidad comparada o de la escondida a través de paraísos fiscales. ... Reducir el dinero oculto debería ser una prioridad de las negociaciones económicas internacionales y una tarea urgente para instituciones como el FMI, la OCDE y los propios bancos. Disponen de la información suficiente para hacerlo. La desaceleración económica esperada impone mayor premura, si cabe, a la adopción de decisiones firmes (“Dinero oculto”, 2019, 30 septiembre).

## 1.6. Conclusiones

Los paraísos fiscales constituyen un fenómeno que, en el imaginario colectivo, se asocia con estampas de islas exóticas de clima tropical, con playas coralinas al sol del Caribe o del Pacífico sur, y habitadas por gentes tranquilas y turistas de camisas floreadas, donde los ricos esconden el dinero para no pagar impuestos y las organizaciones criminales blanqueen el dinero sucio. Y, en parte, no le falta razón a la vista de las noticias que, cada vez con mayor frecuencia y relevancia, van proliferado en los medios de comunicación relacionándolos con escándalos financieros, cuando no con la evasión, el fraude fiscal y la corrupción; y que han afectado a todo tipo de empresas y personas (corporaciones multinacionales, bancos, empresarios, familias adineradas, deportistas, políticos, etc.).

Pero la realidad es mucho más compleja, y buena prueba de ello son las múltiples denominaciones que se han venido utilizando a lo largo de su historia para referirse a estos enclaves, lo que ya denota una cierta dificultad para referirse a ellos de una manera consensuada: paraísos fiscales (tax havens) y centros financieros offshore (las mayormente

utilizadas por lo que ha dado pie a que algunos autores las consideren sinónimos), refugios fiscales, islas del tesoro, jurisdicciones del secreto o enclaves extraterritoriales, entre otras.

Esta dificultad para encontrar una denominación consensuada se traslada, paralelamente, a la de elaborar una definición para la misma, que encuentra similares o aún mayores retos y, a pesar de que se han hecho varios intentos para definirlos, la mayoría de los académicos han mostrado su dificultad, complejidad o lo han calificado de tarea muy complicada. En la misma línea, primero la OCDE en 1987, y más tarde el FMI en 2000, mostraron su frustración en el intento, al asegurar, en el primer caso, que no tendría ninguna utilidad dedicar esfuerzos para definir a los paraísos fiscales o, en el segundo caso, que elaborar una definición no se consideró el uso más fructífero de sus esfuerzos, posiciones que recuerdan a la fábula de Samaniego<sup>105</sup> sobre la zorra y sus infructuosos intentos por comerse unas uvas.

De cualquier forma, y como ha quedado demostrado, se han elaborado casi tantas definiciones de Paraíso Fiscal/Centro Financiero Offshore como académicos, investigadores y organizaciones han abordado el tema, en las que se identifican muchas características comunes, generalmente relacionadas con la fiscalidad y la confidencialidad, pero que resultan insuficientes al no abordarse homogéneamente dimensiones tales como las bancarias, financieras y de desregulación. Por ello, y partiendo de la base de que la definición de paraíso fiscal es inevitablemente subjetiva, se puede concluir que estos enclaves generalmente responden a varias de las siguientes características (aunque la mayoría de ellos nos las cumplen todas):

- Niveles bajos de tributación efectiva, incluso nulos, con ventajas fiscales sólo para los no residentes.
- Han aprobado normas o prácticas administrativas que les permite evitar el intercambio automático de información en materia fiscal con otros Gobiernos.

<sup>105</sup> Es voz común que, a más del mediodía,  
en ayunas la zorra iba cazando;  
halla una parra; quédase mirando  
de la alta vid el fruto que pendía.

Causábale mil ansias y congojas  
no alcanzar a las uvas con la garra,  
al mostrar a sus dientes la alta parra  
negros racimos entre verdes hojas.

Miró, saltó y anduvo en probaturas;  
pero vio el imposible ya de fijo  
Entonces fue cuando la zorra dijo:  
- No las quiero comer. No están maduras.

No por eso te muestres impaciente,  
si se te frustra, Fabio, algún intento:  
aplica bien el cuento,  
y di: No están maduras, frescamente.

(Samaniego, recuperado de: <https://www.biblioteca.org.ar/libros/157617.pdf> )

- Han adoptado marcos legislativos o administrativos que permiten mantener el secreto sobre la estructura corporativa de entidades jurídicas (incluidos fideicomisos, organizaciones benéficas, fundaciones, etc.) y sobre la propiedad de los activos, con regímenes de supervisión laxos y flexibles.

En base a todo ello, y a efectos de esta investigación se entenderá por paraíso fiscal a todo territorio que utiliza su legislación sobre el secreto, así como las bajas tasas impositivas como atractivos reclamos en la captación de negocios de no residentes para su industria de servicios financieros. La aplicación de su legislación sobre el secreto hace prácticamente imposible conocer en sus ámbitos territoriales quién posee una cuenta, sociedad o instrumento financiero, la cuantía de los fondos allí ocultos y el origen de estos.

La existencia de múltiples denominaciones, y derivado de ello, de sus numerosas definiciones, nos conduce necesariamente a la explicación de que estamos frente a distintos entes que, por similitud en muchas de sus características, se los ha venido en denominar genéricamente como paraísos fiscales, mientras que la singularidad de cada uno de ellos es lo que ha determinado la imposibilidad de consenso en encontrar una definición única.

Y esta singularidad se pone en evidencia al repasar su historia, que en su acepción actual podemos considerar que se remonta a finales del siglo XIX cuando rehuir los impuestos y poner a buen recaudo parte del capital en territorios seguros y confidenciales se convirtió entonces en un comportamiento frecuente de las clases adineradas, aunque es posible encontrar algunas evidencias sobre este fenómeno en épocas más remotas si nos circunscribimos al punto de vista de la elusión de la carga fiscal.

También es a finales del siglo XIX cuando las empresas que desarrollaban actividades internacionales desempeñaron un papel crucial al intentar evitar la doble imposición en sus operaciones de importación/exportación de materias, a través de originales mecanismos de evasión y fraude, dando lugar a la eliminación de la fiscalidad de sus actividades exteriores que, no casualmente, fue inventada en los Estados Unidos a través de la normativa aprobada por dos de sus estados, Nueva Jersey y Delaware, para atraer las sedes de empresas de otros estados por motivos puramente fiscales.

Pero, aparte de las sucesivas maniobras que se van desencadenando en algunas jurisdicciones para hacer atractivo su territorio desde el punto de vista fiscal, la proliferación de tratados

comerciales bilaterales y el desarrollo de un derecho público internacional fue lo que realmente desató unas consecuencias que, a largo plazo, nadie supo vislumbrar con antelación: la creación de la economía extraterritorial (offshore) y la primera aparición del secreto bancario (con la elevación a la categoría penal de su violación) en dos jurisdicciones claves: Panamá, con la implantación en 1927 de su Ley número 32, y Suiza, con su ley bancaria de 1934.

Aún no existía una estructura de enclaves extraterritoriales que habían ido surgiendo, algunos accidentalmente y otros de manera intencionada, pero todos ellos evolucionaron de forma autónoma, constituyéndose en refugios fiscales para la población acaudalada y para algunas grandes empresas. Y así podrían haber seguido durante bastante tiempo de no haberse producido uno de los fenómenos económicos más impactantes tras la II Guerra Mundial: la creación en Londres del mercado de eurodólares en 1957, cuyo tamaño en 1975 se calculaba que excedía al de las reservas de divisas del mundo entero, siendo éste el verdadero comienzo de la economía extraterritorial moderna.

Pero al continuo auge del euromercado, se unió el alza de los precios del petróleo y las materias primas, la aceleración de la inflación y la disminución del crecimiento que provocaron una crisis económica al caer la rentabilidad empresarial, no siendo casualidad que los paraísos fiscales comenzaron a proliferar en aquellos momentos. Si a todo ello se unen razones logísticas, como los importantes avances en la comunicación (fax e Internet) y el transporte, el proceso de descolonización de los imperios británicos, holandés y francés, y la desregulación financiera, se tiene el caldo de cultivo perfecto para atraer nuevos participantes al juego del paraíso fiscal. La suma de todo ello propició que el mundo offshore creciera exponencialmente.

De este modo, a los primitivos paraísos fiscales (con una funcionalidad simple: ocultar) se les fueron añadiendo otros territorios que, huyendo de tal calificativo al considerarlo peyorativo, asumieron nuevas funcionalidades (concentradores de inversión directa, emisores de deuda y centros para eludir la regulación de otras jurisdicciones) y nuevas denominaciones, como por ejemplo la de centros financieros offshore.

En definitiva, lo que desde finales del siglo XIX nació como una forma de rehuir los impuestos (evasión fiscal) y, en menor medida, poner a buen recaudo parte del capital en territorios políticamente estables, se fue transformando en determinadas plazas financieras que brindaban a los principales actores económicos transnacionales los instrumentos decisivos e imprescindibles para eludir las reglas. Y ello, sin obviar que ninguno de estos “*paraísos de la*

*subreglamentación*” habría podido existir sin el beneplácito y, en algunos casos, la solidaridad y el aliento de algunos grandes Estados (especialmente Gran Bretaña y Estados Unidos).

El mundo offshore es complejo, en constante cambio y en crecimiento, con diferentes jugadores que presentan diferentes ofertas, y esta diversidad es el origen de la dificultad a la hora de denominar, definir e identificar donde se ubican estos territorios y jurisdicciones, dando lugar a innumerables listas publicadas desde 1968 y hasta nuestros días. En este trabajo se han revisado las 17 listas consideradas como las más relevantes, concluyendo con la identificación de, al menos, 69 territorios a los que cabría aplicar en 2019 la calificación genérica de “paraíso fiscal”. Además, hay que reiterar que la ubicación de los paraísos fiscales en el mundo offshore no es accidental y, en muchos casos, es deliberada. Esto explica por qué en la mayoría de las listas de paraísos fiscales hay una significativa coincidencia de territorios relacionados y vinculados con el Reino Unido (17 de los 69 territorios), quién alentó a muchas de sus antiguas colonias a convertirse en este tipo de enclaves.

Y en esta complejidad se encuentra el detonante de las consecuencias económicas, sociales y políticas del fenómeno, propiciadas también por la existencia de un nuevo tipo de capitalismo, centrado en la esfera financiera y en una economía de la especulación y la desregulación de los mercados financieros, diferente del capitalismo de organización de los años 1945-1975. Estos mercados financieros, altamente desregulados, son el crisol para la continua creación de nuevos productos financieros, que generan un vertiginoso número de transacciones e incrementan su inestabilidad por el efecto del “apalancamiento”, al producir un endeudamiento superior a los recursos propios comprometidos para las adquisiciones de valores bursátiles.

En todas estas causas se pueden encontrar vínculos con los paraísos fiscales, estando de acuerdo una mayoría de expertos, incluido el FMI, en que, aunque no las causaron exactamente, crearon un ambiente propicio al aparecer en todas las crisis financieras, con consecuencias para otros centros financieros al aumentar el riesgo de contagio. Todo ello, sin obviar la faceta más negativa de estos enclaves: el volumen financiero que han alcanzado les convierte en una amenaza para la estabilidad financiera global conformando la representación extrema de la competencia que tiene lugar en ellos para atraer flujos financieros que, finalmente, provocan claros perjuicios para los Estados y, en definitiva, para los ciudadanos de los mismos que se ven perjudicados por la ausencia de los ingresos fiscales necesarios para el mantenimiento del estado del bienestar.

Todo ello, para explotar los cuatro usos principales de este tipo de enclaves: (i) eludir o evadir impuestos; (ii) ocultar actividades criminales y el blanqueo de capitales; (iii) para los que buscan el secreto y desean que sus actividades sean anónimas (incluso si son legítimas) y (iv) para los que buscan un lugar más barato para hacer negocios y evitar la gravosa obligación de cumplir con las regulaciones de todo tipo.

Al igual que ocurre con casi todo lo relacionado con el mundo de los enclaves extraterritoriales, la cuantificación de los volúmenes ubicados en estos territorios es algo muy difícil de conocer. Precisamente, por sus propias características de “jurisdicciones del secreto”, no hay fuentes fiables de información ni estadísticas que, de una manera más o menos aproximada, sean capaces de evaluar de qué ingentes cantidades estaríamos hablando, por lo que hay que acudir a las estimaciones llevadas a cabo por los investigadores y las organizaciones internacionales.

La horquilla de las estimaciones realizadas a partir del año 2000, fecha que los expertos marcan como el inicio de los cálculos más fiables, es lo suficientemente amplia como para adoptar todo tipo de precauciones en las conclusiones a obtener: entre 5 y 36 billones de US\$ se consideran ocultos en los paraísos fiscales, y entre 120 mil millones y 3 billones de US\$ los menores ingresos en que incurren los estados origen de los fondos ocultos.

Si atendemos a las dos principales fuentes de estimación, las cifras se pueden acotar algo más. Así, para las ONG e investigadores privados la horquilla se mueve entre los 8,7 billones (Zucman) y 36 billones (Henry) de US\$, pero hay otras cinco estimaciones con una horquilla mucho más ajustada (entre los 10 y los 18,5 billones de US\$), cifras que parecen concertar un mayor consenso. Las organizaciones intergubernamentales, a las que se atribuye un perfil mucho más conservador, aglutinan sus estimaciones en una horquilla entre los 5 (OCDE) y los 7 billones (FMI) de US\$, el equivalente al 8% del PIB mundial.

En nuestra opinión, la disparidad de cifras observada viene motivada por algunos, o todos, de los siguientes hitos o factores identificados en la revisión realizada sobre la literatura especializada en el cálculo y estimación de los fondos ocultos en los paraísos fiscales:

- (i). la mayoría de los autores no identifica el colectivo de paraísos fiscales sobre el que ha realizado su estimación, lo cual hace pensar en que pueden ser diferentes,
- (ii). salvo las excepciones de los informes de Henry (2012) y de Zucman (2014), tampoco se hacen públicos los criterios y metodología seguida para los cálculos efectuados,

- (iii). tampoco se observa homogeneidad en las fuentes de datos utilizadas para dichas estimaciones, ni en los elementos objeto de análisis (activos monetarios bancarios y/o activos no monetarios, tales como terrenos, inmuebles, yates, aviones, obras de arte, metales preciosos, etc.), y
- (iv). con el transcurso del tiempo se hace patente un incremento en los volúmenes estimados por los diferentes autores que, por otra parte, sería coherente con el crecimiento experimentado en las fortunas de los denominados ‘individuos de alto valor neto’ e ‘individuos de valor neto ultraalto’ y evaluadas por las gestoras de patrimonios especializadas (CapGemini, Credit Suisse, etc).

Pero con independencia de la cuantía final de los fondos ocultos o su impacto en las arcas de los estados, la evasión fiscal es un mal económico que impide el pleno desarrollo potencial de las economías, drenando ingresos tributarios que podrían reducir las deudas nacionales, a la vez que recorta la capacidad de los estados para hacer frente a los problemas sociales, socavando la moral tributaria y obligando a los gobiernos, para compensar el fraude, a imponer cargas fiscales superiores a los contribuyentes, individuales o societarios, que sí pagan correctamente sus impuestos.

Con estas últimas cifras, o con las anteriores, no es de extrañar que los paraísos fiscales sigan sobreviviendo, pero la pregunta que cabría formularse es quién está pagando el precio de dicha supervivencia, y quién debería hacerlo. La estimación de dicho costo presenta una complejidad elevada, pero justificaría la acción que aún se requeriría para cerrar de una vez la actividad perjudicial de los paraísos fiscales. Para ello, y en nuestra opinión, tan solo haría falta una cierta dosis de voluntad política y de unidad de acción, pero mucho nos tememos que las circunstancias actuales no son las más proclives para ello. De hecho, ni la actual pandemia ha servido para ponerse de acuerdo los países miembros de la Unión Europea al objeto de impedir que las empresas vinculadas a paraísos fiscales reciban los rescates de la COVID-19.



*“Los Estados no pueden permitir que prospere un sistema donde la carga fiscal recae sobre las PYME, las clases medias y los trabajadores, cuando las multinacionales a veces pagan el 2% en impuestos. Es injusto y peligroso para la democracia”.*

JOSE ANGEL GURRÍA. Secretario General de la OCDE.  
Entrevista en Diario “Liberation” (Losson, 2013, mayo 21)

## CAPITULO II. ANÁLISIS CRONOLÓGICO DE LAS POLITICAS E INSTRUMENTOS UTILIZADOS CONTRA LOS PARAISOS FISCALES ANTES DE LA GRAN CRISIS FINANCIERA DE 2008.

### 2.1. Introducción.

En el inicio de las primeras etapas de movilización internacional contra los paraísos fiscales se pueden identificar dos grandes preocupaciones: la doble imposición y la evasión fiscal. Otras nuevas preocupaciones se fueron sumando a las primeras: las practicas fiscales perniciosas de las empresas multinacionales, la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada y, derivada de ella, la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Como afirman Godefroy y Lascoumes (2005), *“la oferta offshore fue inventada a finales del siglo XIX, se diversificó a lo largo de todo el siglo XX y adquirió una importancia política real solo a partir de la década de 1970”*. Pero el interés sociológico del tema hay que buscarlo en su evolución, que ha venido marcada por un cambio normativo radical. Y así, la imagen exótica inicial se ha ido viendo sustituida por otra transgresora y casi criminal, no exenta de la compañía de una gran dosis de hipocresía a través de una serie de argumentos encaminados a elevar una artificiosa frontera entre “buenos” y “malos”, entre centros que presentan ciertas prácticas heterodoxas, pero que son “normalizables”, y el grupo de los marginales impresentables:

La economía capitalista ya tiene sus “ovejas negras”, sus traidores y parásitos, que se comportan como bandidos de los negocios, minan la confianza de los inversores y desestabilizan el mercado libre (p. 11).

Y así, de esa atención inicial centrada prioritariamente en la existencia de originales regímenes fiscales que permiten evitar el pago de impuestos, así como canalizar determinados flujos legales e ilegales de capitales, surge un consultor internacional y abogado fiscalista, Edouard Chambost, que se convierte en el especialista de las presentaciones comparativas de los centros

financieros más interesantes para “*viajeros fiscales*” como el los denomina, con la publicación de su “*Guide des Paradis Fiscaux*”<sup>106</sup> en 1977.

A la fascinación por el exotismo transgresor se suma una actitud anti fiscal. El periodista Alain Vernay, a través de su libro “*Los Paraísos Fiscales*”, combina las investigaciones sobre la circulación de dinero oculto en los paraísos fiscales durante las décadas de 1940 y 1950, con una crítica a la complicidad de los estados con las “*plataformas giratorias*” (como él denomina a los paraísos fiscales) que

transforman lo ilegal en legal, como se vuelve un guante del revés, debido a que confieren con su intervención culpabilidad y protección a un mismo tiempo, debido a que su vocación exclusiva es ocuparse del dinero, los paraísos fiscales son plataformas giratorias de lo imaginario, tanto como de los capitales (Vernay, 1978, p.306).

Durante la década de 1970 el uso de los centros offshore se percibe cada vez más como una técnica de fraude que exige controles y sanciones para evitar las pérdidas que los centros offshore estaban generando a los erarios públicos, que por contra beneficiaba a los contribuyentes más ricos y a las grandes corporaciones.

Este cambio de opinión por parte de algunos países viene motivado, en gran medida, tras la publicación por Richard Gordon (Gordon, 1981), Asesor Especial para Fiscalidad Internacional, de un informe dirigido al Departamento del Tesoro de los Estados Unidos en el que critica el sistema fiscal favorable a las multinacionales y califica las prácticas offshore de “antipatrióticas”, a la vez que proponía una acción coordinada contra los paraísos fiscales para alentarles a proporcionar información que permitiera a otros países hacer cumplir sus leyes.

Ya se irá viendo como estas recomendaciones van experimentando cambios de forma tal que se irán imponiendo las tesis norteamericanas, en detrimento de las auspiciadas por el resto de los países de la OCDE y llegando a la máxima expresión con ocasión de la implantación de su normativa FATCA, a la que también se hará referencia.

Como se irá exponiendo a lo largo de este trabajo, durante décadas han existido distintos procesos en marcha para analizar y buscar vías de regulación para aquellos fenómenos considerados perjudiciales para los intercambios mundiales que, a grandes rasgos, podrían resumirse de la siguiente manera (Godefroy y Lascoumes, 2005, p. 155):

---

<sup>106</sup> Esta primera Guía tuvo su continuación en sucesivas ediciones, siendo la última la 8ª Edición en 2005. Edouard Chambost falleció en Lausana, Suiza, el 8 de enero de 2009.

- Desde inicios de la década de 1920 y hasta la de 1960: Fase inicial de descubrimiento y de reformulación progresiva de los problemas de evasión y de fraude fiscal.
- Una segunda etapa, desde la década de 1970 y hasta la de 1990, en la que surge un enfoque económico planteado en términos de competencia fiscal desleal, y con la cuestión de los centros offshore como un tema autónomo.
- Un tercer periodo, a partir de 1998 y hasta 2008, marcado por el fracaso de los intentos de normalización limitados al ámbito de los paraísos fiscales/centros offshore.

A las anteriores etapas, habría que añadir:

- Un auge de la política de intercambio de información, propiciada fundamentalmente por la OCDE, e inicio de nuevos proyectos, como el denominado BEPS, de escasos resultados.
- El Surgimiento de organizaciones no gubernamentales en la lucha contra la evasión y los paraísos fiscales (OXFAM, Tax Justice Network, Transparency International, etc.)

Tras este apartado introductorio, en este capítulo se abordarán ampliamente las tres primeras etapas, con especial énfasis en el periodo 1998-2008, que se focalizarán en el papel desempeñado por los principales organismos internacionales (OCDE, FMI y GAFI), los proyectos desarrollados por éstos, las primeras medidas anunciadas y los conflictos generados con los territorios y jurisdicciones no cooperadoras en la lucha contra la competencia fiscal perjudicial y la evasión fiscal.

Asimismo, se pondrán de manifiesto los instrumentos utilizados para lograr los objetivos buscados y que se concretan en la elaboración y publicación de “blacklists”, cuya evolución temporal y contenido han tenido un comportamiento similar y repetitivo en cada una de ellas, fenómeno que se ha venido en denominar la “*Paradoja Temporal del Día de la Marmota*” por su reiteración a lo largo del tiempo. Finalmente, se expondrán las conclusiones

## **2.2. La primera etapa de la lucha contra la evasión fiscal internacional: 1920-1960.**

Siguiendo a Godefroy y Lascoumes (2005), hay que remontarse a 1920 para identificar el inicio de una política pública internacional con la finalidad de controlar la actividad de los paraísos fiscales, y ello se produce cuando la Conferencia Financiera Internacional de Bruselas recomienda, por primera vez, a la Sociedad de Naciones (en adelante, SDN) que trate la cuestión

de la doble imposición para “*personas o empresas que desarrollan una actividad económica en un país distinto al de su domicilio o residencia principal*” (p. 156). Como describen Chavagneux y Palan (2007, p. 98), la Conferencia Económica Internacional de Génova<sup>107</sup>, en abril de 1922, amplió el mandato de la SDN a la cuestión de la “evasión de capitales” con el objetivo de eludir el pago de impuestos.

Aun cuando los expertos consideraban que una buena política económica se tenía que basar en la libre circulación de capitales con destino a inversiones productivas, no puede obviarse que la finalidad de muchos de estos movimientos era sustraerse a las obligaciones fiscales que se comienzan a generalizar en todos los países, principalmente europeos, desde finales del siglo XIX (p. 156).

Y así, aun cuando la doble imposición se podía tratar de resolver mediante acuerdos bilaterales, la evasión fiscal puso sobre la mesa la cuestión del control de las actividades bancarias y de las posibilidades de realizar un intercambio de información entre autoridades públicas de diferentes países, planteamiento que se consideró muy conflictivo y no se abordó en un primer momento ya que la SDN entendió que “*debe condenarse cualquier propuesta que tienda a coartar la libertad de los mercados o a violar las relaciones entre banquero y clientes*” (Godefroy y Lascoumes, 2005, p. 156). Esta va a ser la gran disyuntiva durante los siguientes 40 años en los que nadie se atreverá “a poner el cascabel al gato” sobre cómo tratar la confidencialidad y, más en concreto, el delicado asunto del secreto bancario.

De esta manera van transcurriendo los años en debates artificiosos sobre diversos aspectos para regular la doble imposición. Así, en marzo de 1924, además de consensuar los expertos los tres tipos de impuestos prioritarios sobre los que se debía actuar: el de la renta de las personas físicas, el de los derechos de sucesión y el impuesto de sociedades, se llega al acuerdo de que en los dos primeros el lugar de residencia efectiva sea el criterio que prevalezca, mientras que para las sociedades la imposición se realizará en el lugar de la sede social real de la empresa, es decir, desde donde sea efectivamente dirigida (Godefroy y Lascoumes, 2005, p. 157).

---

<sup>107</sup> En abril de 1922, se reunieron en esta conferencia 34 países en búsqueda de acuerdos para la reconstrucción del comercio y el sistema financiero europeo. Fue la primera conferencia tras la I guerra mundial en la que la URSS y Alemania tomaron parte. La Rusia soviética, pese a negarse a pagar la deuda internacional de la Rusia zarista, expresó su deseo de debatir la cuestión en una reunión internacional. Las naciones acreedoras demandaron a las autoridades soviéticas el reconocimiento de la deuda y ciertas indemnizaciones a lo que el representante soviético, Georgi Chicherin, ofreció reconocer la deuda a cambio de la cancelación de la deuda rusa de guerra, determinadas compensaciones y créditos para el gobierno soviético. Las diferencias entre los aliados y la desconfianza hacia la URSS hicieron imposible cualquier tipo de acuerdo. Recuperado de: <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/confgenova.htm>

Pero al abordar la noción del fraude fiscal, se comienzan a materializar las primeras divergencias al tener que hacer frente a una cuestión muy delicada, la del secreto bancario, y los representantes de Suiza e Italia temen que *“luchar contra el fraude fiscal internacional lleve a interferir en las relaciones entre actores económicos”* (Godefroy y Lascoumes, 2005, p. 158) y esta cuestión bloquea el proceso. Los temores se ven acrecentados con la idea de que se termine imponiendo al banquero la obligación de declarar a las autoridades fiscales la apertura de una cuenta o de las operaciones que realicen los clientes, así como la ingente carga administrativa que se generaría para llevar a cabo este control y, por ende, del incremento de costes derivado de ello. Y finalmente, se impone el consejo del delegado suizo de *“no perturbar las relaciones entre los banqueros y sus clientes”*, que concluye que, frente al fraude fiscal, *“es necesario emprender esta lucha, pero conviene avanzar a una velocidad prudencial”* (Chavagneux y Palan, 2007, p. 98).

Ya quedaba claro que Suiza se iba a convertir en el paladín del “secreto bancario”, su caballo de batalla en todos los proyectos que en el futuro iniciase la OCDE. Y como se puede comprobar, ésta ha sido la tónica de lo que va a ir sucediendo durante casi cuarenta años, hasta la década de los 60, y que se puede resumir en los siguientes ítem (Godefroy y Lascoumes, 2005, pp. 159-161):

- En abril de 1927, el comité de expertos decide separar las cuestiones y propone crear cuatro proyectos de convenciones: la primera y la segunda que versarían sobre la forma de evitar la doble imposición, la tercera sobre asistencia administrativa en cuestiones fiscales, y la cuarta sobre la asistencia judicial en materia de recaudación. Los dos primeros van avanzando sobre la base de los acuerdos bilaterales ya existentes, mientras que los proyectos sobre evasión fiscal y asistencia administrativa y judicial suscitan una viva resistencia: “El gran problema es el del secreto de los bancos”. Ningún país quiere dar su brazo a torcer; Alemania y los Países Bajos apoyan abiertamente los argumentos de Suiza e Italia.
- En 1929 se crea un Comité Fiscal Permanente, pero las continuas y recurrentes discusiones sobre el secreto bancario conducen a un callejón sin salida.
- En 1937, el secretario general de la SDN se moviliza a favor de una convención sobre la evasión fiscal a pesar de la oposición de Bélgica, Suiza y los Países Bajos. En vísperas de la segunda gran guerra el debate sigue sin resolverse, a pesar de la intervención de un peso pesado como son los EE.UU. quién a través de su presidente (F.D. Roosevelt) lanza

la primera campaña contra los actores que se aprovechan de los “defectos” de la legislación fiscal.

- En 1943, una nueva conferencia en México intenta, sin éxito, llevar a buen puerto los proyectos de convención. Esta cuestión, una vez finalizada la II Guerra Mundial, se retoma en 1946 en la conferencia de Londres en la que se crea un Comité de Fiscalidad internacional que nunca conseguirá avanzar más allá de las convenciones bilaterales.

Tras la disolución de la SDN el 18 de abril de 1946, la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, ONU) no tomó el testigo de su predecesora en materia tributaria, produciéndose una situación de incertidumbre en el proceso de elaboración de un Modelo de Convenio, ya que era deseable que los esfuerzos realizados hasta el momento fueran incorporados o retomados por otra organización que continuase el trabajo (Sánchez-Archidona, 2017).

Pero como señalan Morriss y Moberg (2012, p. 18). la realidad fue que la transición de las discusiones a la ONU hizo que resolver los problemas de la doble imposición fuera aún más complejo, ya que entre los miembros de la nueva organización se incluía tanto al bloque soviético como a los países en desarrollo, cuyos sistemas impositivos diferían sustancialmente de las leyes tributarias de las economías occidentales desarrolladas.

Dado que los problemas persistieron, la Cámara de Comercio Internacional (ICC) recurrió finalmente a la recién creada Organización para la Cooperación Económica Europea (OECE), la predecesora de la OCDE, en busca de un foro en el que elaborar soluciones a los problemas de la doble imposición, y cuya composición, más homogénea, permitió evitar algunos de los problemas que causó la de la ONU, que era más heterogénea.

La OECE continuó con el trabajo realizado años atrás por la SDN en el plano tributario internacional, y con especial interés en utilizar como base los Modelos de Convenio de México y Londres, a pesar de que en sus inicios no fueran globalmente aceptados. Para ello creó en 1956 su propio Comité de Asuntos Fiscales (CAF) cuya tarea principal consistió en articular los mecanismos e instrumentos necesarios para cohesionar un modelo de convenio que erradicase la doble imposición internacional y que, además, tuviese la suficiente relevancia internacional como para ser globalmente aceptado y ratificado (Sánchez-Archidona, 2017, p. 100).

### 2.3. Organismos Internacionales y el polígono de la lucha contra los paraísos fiscales: la OCDE, el FMI, el GAFI-FATF y la Unión Europea.

La decisión de la OCDE de concentrar sus recursos, comenzando una iniciativa importante contra la competencia fiscal perjudicial, particularmente por los paraísos fiscales, puede atribuirse, en opinión de Eden y Kudrle (2005, pp. 117-120), a dos actores clave dentro de la OCDE, los Estados Unidos y la Unión Europea, al darse cuenta simultáneamente de que necesitaban abordar el problema, por diferentes razones.

Impulsados por el informe de la OCDE (1998), otras organizaciones internacionales comenzaron a estudiar y desarrollar regulaciones para los paraísos fiscales y las actividades financieras extraterritoriales, aunque hay que señalar que bajo la guía y dirección del G7 (o de sus sucesores) y muy interrelacionadas entre sí, hasta el extremo de coordinar la emisión de “blacklists”, como se tendrá ocasión de comprobar más adelante.

Eden y Kudrle (2005) recopilan las iniciativas de política internacional que, relacionadas con los paraísos fiscales, se habían originado hasta finales del pasado siglo XX. Una selección de las más relevantes, y objeto de este trabajo, se incluyen en la Tabla II-1.

**Tabla II - 1 - Iniciativas de política internacional relacionadas con los paraísos fiscales**

Organización y comienzo de la iniciativa	Iniciativa de Política Internacional
OECD (1998)	El grupo de competencia fiscal publica en 1998 el informe “ <i>Harmful Tax Competition-An Emerging Global Issue</i> ” que lleva al establecimiento del “Foro sobre Prácticas Fiscales Perjudiciales”, responsable de evaluar los regímenes fiscales preferenciales y determinar qué países eran paraísos fiscales. Publica en mayo 2000 su primera lista de paraísos fiscales.
FMI y FSF (1999)	El FMI publica en 1999 el informe “ <i>Offshore Banking: An Analysis of Micro- and Macro- Prudential Issues</i> ”. Se crea el FSF con la finalidad de revisar los usos y actividades de 42 OFC y sus posibles efectos sobre la estabilidad financiera mundial. Publica listas de OFC en mayo de 2000.

Organización y comienzo de la iniciativa	Iniciativa de Política Internacional
GAFI-FATF (1990)	El GAFI fue creado originalmente por el GT (1989) en respuesta a la creciente preocupación del problema mundial de las drogas y posteriormente para proteger los sistemas financieros del uso delictivo con fines de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Publica sus primeras listas de “Países y territorios no cooperativos en 2000 y 2001.
UNION EUROPEA (1998)	La Comisión Europea se centra en eliminar la competencia fiscal desleal (1998). Desarrollo de retención mínima de impuestos, intercambio de información y reglas de código de conducta. Además, un grupo multidisciplinario del crimen organizado dentro de la UE se enfoca en la investigación y cooperación transfronterizas.

**Fuente:** Elaboración propia y Table 6. International Policy Initiatives Dealing with Tax Havens del documento “*Tax Havens: Renegade States in the International Tax Regime?*” (Eden y Kudrle, 2005, p. 121).

A continuación, se recogen unas primeras pinceladas sobre estas iniciativas que serán objeto de desarrollo en los siguientes apartados.

De forma paralela en el tiempo con la OCDE, la aproximación más relevante del FMI al entorno de los enclaves extraterritoriales arranca en enero de 1999 con la publicación de su documento de trabajo WP/99/5, bajo el título de “*Offshore Banking: An Analysis of Micro- and Macro-Prudential Issues*” (Errico y Musalem, 1999), que focaliza su análisis en los denominados “*Centros Financieros Offshore*”<sup>108</sup>, y a través del que realiza una primera clasificación de estos enclaves.

Pero hay un hecho que tendrá una relación directa en el desarrollo de los trabajos iniciales llevados a cabo por el FMI y que se concretará en la aparición de un nuevo organismo: El Foro de Estabilidad Financiera (FSF, por sus siglas en inglés) promovido por los ministros y Gobernadores del G7 durante su reunión en Bonn del 22 de febrero de 1999 para mejorar la estabilidad en el sistema financiero internacional, y que recibió el encargo de evaluar el impacto

<sup>108</sup> Offshore Financial Centers (OFCs) en su denominación original en inglés y que el FMI los denomina en algunas ocasiones “tax heavens”, ya que nunca se atrevió a mencionarlos explícitamente con el termino de “tax havens”.



en la referida estabilidad financiera de los usos que, de los mercados, hacen los centros financieros offshore.

Finalmente, y también de forma paralela en el tiempo con la OCDE, y además en este caso con el FMI, surge la iniciativa del GAFI sobre "*Países y Territorios No Cooperativos*". Como señalan Weiner y Ault (1998, p. 608), la recomendación de mejorar el intercambio de información sobre asuntos fiscales en la Cumbre del G7 de Birmingham de 1998 llevó a una iniciativa relacionada, propuesta por los Jefes de Estado del G7, para emprender una acción internacional coordinada para frenar el blanqueo de capitales y otros delitos financieros.

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), vio la luz en la Cumbre del G7 que se celebró en París en 1989 con el objetivo de establecer estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operacionales para combatir el blanqueo de capitales, ámbito que fue ampliado en una segunda etapa a cuestiones relativas a la financiación del terrorismo.

Eden y Kudrle (2005, p. 116-117) sostienen que el enfoque en los paraísos fiscales por parte de la Unión Europea surgió como un subproducto de los intentos de la Comisión Europea de armonizar los impuestos a los beneficios corporativos dentro de la Unión. Los primeros cambios de política exitosos estuvieron relacionados con la iniciativa de mercado común único y, a medida que se eliminaron las barreras transfronterizas dentro de la Unión, otras barreras se hicieron más pronunciadas, en particular, las diferencias en las tasas impositivas nacionales. Un tema clave para las jurisdicciones con altos impuestos como Alemania fue el temor de que algunos países miembros de la UE (por ejemplo, Irlanda) estuvieran usando tasas impositivas bajas para atraer negocios.

En octubre de 1997, la Comisión propuso una retención mínima del 20 por ciento sobre los intereses, la eliminación de las retenciones sobre los pagos internos corporativos dentro de la UE y un código de conducta voluntario diseñado para eliminar la competencia desleal entre los estados miembros de la UE (el "paquete Monti"). Una encuesta de 1999 mostró que los Países Bajos y el Reino Unido tenían más de la mitad de todas las infracciones del código, principalmente por sus dependencias offshore.

## 2.4. La OCDE y la Competencia Fiscal: 1960-2008.

Tal y como la propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante OCDE) señala en su página web oficial, sus raíces se remontan a los escombros de Europa después de la Segunda Guerra Mundial cuando

en 1948 se creó la Organización Europea para la Cooperación Económica (OEEC, por sus siglas en inglés) con el propósito de dirigir el Plan Marshall financiado por Estados Unidos para reconstruir un continente devastado por la guerra. Al hacer que los gobiernos reconocieran la interdependencia de sus economías, se preparó el terreno para una nueva era de cooperación que habría de cambiar la faz de Europa. Alentados por su éxito y por la perspectiva de trasladar su trabajo a un escenario mundial, Canadá y Estados Unidos se unieron a los miembros de la OCEE al suscribir la nueva Convención de la OCDE (Tratado de París) el 14 de diciembre de 1960<sup>109</sup>, que nació oficialmente el 30 de septiembre de 1961, cuando la Convención entró en vigor (OECD, s.f.b).

Al 1 de agosto de 2019 agrupaba a 36 países miembros<sup>110</sup> y se ha fijado como misión “*promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo*”.

De acuerdo con lo que establece el Artículo 1 del Tratado de París, la OCDE fomentará las medidas (OECD, s.f.a) destinadas a:

- 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;
- b) contribuir al firme crecimiento económico entre los países miembros y no miembros en el proceso de desarrollo económico, y
- c) contribuir al desarrollo del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales.

Para la OCDE, “*la liberación de la economía mundial actual plantea problemas a las Administraciones, entre otras áreas, en materia tributaria*” y uno de los desafíos a los que se enfrentan es el de “*asegurar que sus sistemas tributarios sean competitivos y no constituyan un obstáculo para el incremento de la productividad*”, por lo que

la economía mundial no cosechará todos los beneficios de este entorno más competitivo a menos que la competencia entre los países se fundamente en principios transparentes e internacionalmente aceptados, comprendidos los principios de cooperación internacional en materia tributaria, necesarios para luchar contra el aumento de posibilidades de evasión y fraude fiscales en relación con los impuestos nacionales adoptados por los parlamentos democráticamente elegidos (OECD, 2006b, p.2).

<sup>109</sup> Los 20 estados miembros originalmente integrantes de la OCDE fueron: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.

<sup>110</sup> A los 20 miembros fundadores se fueron incorporando: Australia, Chile, Corea, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Hungría, Israel, Japón, Letonia, Lituania, México, Nueva Zelanda, Polonia, República Checa y República Eslovaca. En proceso de adhesión: Colombia, y Costa Rica.

#### 2.4.1. La herencia recibida de la OEEC.

Como ya se ha comentado, la OEEC continuó con el trabajo realizado años atrás por la SDN en el plano tributario internacional y, como había establecido su Comité de Asuntos Fiscales (CAF), se pretendía encontrar un punto de encuentro “*que resolviere definitivamente los problemas de doble imposición existentes entre los Estados miembros de la OCDE y que fuese aceptado por todos los países miembros*” (OECD, 1977 citado por Sánchez-Archidona, 2017, p. 100). Así, y como describe este autor, el resultado fue la publicación de cuatro informes provisionales (entre 1956 y 1961) que recogían un articulado estándar para implementar un nuevo modelo de convenio, y que resultó ser de vital trascendencia en la configuración del Modelo de Convenio de la OCDE de 1963, el primer gran convenio de doble imposición bilateral internacionalmente aceptado.

El papel inicial de la OCDE en las medidas impositivas se tradujo en un esfuerzo por minimizar los costos transaccionales en los negocios hechos a través de diferentes sistemas impositivos, mediante la creación de un marco que podría ayudar a resolver los problemas de la doble imposición, que era un enfoque consistente con sus objetivos formales de expansión del desarrollo económico. Esto se materializó en 1963 en el Proyecto de Modelo de Convenio sobre Rentas y Capital, que situó a la OCDE como el principal foro multilateral en política fiscal internacional, y que fue percibido políticamente como más factible que los elaborados anteriormente por la Sociedad de Naciones (Morriss y Moberg, 2012, pp. 19-20).

Incluso después de la publicación del Modelo de Convenio de 1963, se continuaron abordando cuestiones adicionales y refinándose algunos aspectos de éste, lo que dio lugar a la publicación de una nueva versión del Modelo en 1977. Pero no todo iba a ser un camino de rosas ya que el modelo de la OCDE resultó inaceptable para los países en desarrollo, que recurrieron en 1967 a la ONU para que creara un modelo alternativo. La ONU publicó su propio Modelo de Convenio en 1980, que era una copia adaptada del modelo de la OCDE, pero modificada para abordar la peculiar problemática fiscal que se origina entre los países en vías de desarrollo y los desarrollados (Rixen, 2008 citado por Morriss y Moberg, 2012, p.20).

Por lo tanto, la primera forma en que los gobiernos concibieron las cuestiones fiscales internacionales fue como un problema técnico que requería negociaciones cuidadosas para garantizar que la actividad comercial internacional no se viera excesivamente afectada por la doble imposición.

Pero había otro aspecto, que ya venía preocupando a los países más desarrollados, y cuya problemática se venía acrecentando con el transcurso del tiempo: la competencia fiscal. Después de la II Guerra Mundial, justo cuando la OEEC/OCDE se estaban organizando y abordando las primeras cuestiones fiscales, se estaban registrando tres cambios importantes en la economía mundial que daban relevancia y mayor importancia a las diferencias en los regímenes fiscales:

- (i) Las transacciones transfronterizas se expandieron a medida que las economías europeas se recuperaron de la devastación de la Segunda Guerra Mundial durante la década de 1950, y los desarrollos tecnológicos continuaron reduciendo el costo de hacer negocios a nivel internacional<sup>111</sup>.
- (ii) En segundo lugar, la combinación de la relajación gradual de los controles de capital y el aumento de los tipos de cambio flotantes expandió las oportunidades para una mayor actividad económica transfronteriza, al tiempo que aumentó la sofisticación financiera necesaria para llevarla a cabo<sup>112</sup>.
- (iii) Tercero, el auge del mercado de eurodivisas ofreció a las empresas oportunidades para obtener financiamiento internacional a costos más bajos que los disponibles en el país<sup>113</sup>.

El uso de estructuras comerciales internacionales, para reducir los costos regulatorios y fiscales, se expandió a medida que los empresarios que operaban en varias jurisdicciones aprendieron a reducir sus costos a través de una amplia variedad de este tipo de estructuras. Por ejemplo, la actividad principal de la mayoría de las cincuenta sucursales de los bancos estadounidenses en Londres (1987) era la participación en el mercado de eurodólares y, del mismo modo, la participación en el mercado de eurodólares era la actividad principal de los bancos alemanes en Luxemburgo (Aliber, 1987, pp. 175-176 citado por Morriss y Moberg, 2012, p.26).

---

<sup>111</sup> Por ejemplo, durante la década de 1920, las llamadas telefónicas transatlánticas eran difíciles y muy costosas, y los viajes entre Europa y América del Norte requerían viajes en transatlánticos que duraban cuatro o más días. El costo de una llamada telefónica de tres minutos entre Nueva York y Londres se redujo de \$USA 250 en 1930 a unos pocos centavos hoy. Del mismo modo, el transporte aéreo transatlántico se hizo posible y más asequible, reduciendo los tiempos de viaje de días a horas, y los precios por un factor de 10 desde 1949 hasta 2009 (Morriss y Moberg, 2012, p.23).

<sup>112</sup> A diferencia del comercio de bienes físicos, donde es necesario un acuerdo entre ambas partes para la liberalización, la liberalización financiera puede ser impulsada por esfuerzos unilaterales y tanto Gran Bretaña como Estados Unidos impulsaron la liberalización de las finanzas en busca de ganar cuota de mercado en las transacciones financieras para Londres y Nueva York, respectivamente.

<sup>113</sup> A modo de ejemplo, a fines de los años sesenta y principios de los setenta, el costo de los préstamos en el mercado de eurodólares (es decir, en dólares fuera de los Estados Unidos) fue significativamente menor que el préstamo en dólares dentro de los Estados Unidos.

A medida que estos empresarios descubrieron las ventajas de innovar sus estructuras empresariales, éstas se volvieron cada vez más complejas. A modo de ejemplo, se cita a la multinacional angloholandesa Royal Dutch/Shell que tenía más de quinientos establecimientos que operaban en noventa jurisdicciones.

De este modo, y desde el punto de vista de las autoridades fiscales, el problema era que los abogados emprendedores y otros profesionales de la creación de estructuras comerciales internacionales superaron rápidamente las capacidades de las autoridades fiscales nacionales para mantenerse al día con la variedad de transacciones y sus impactos sobre las obligaciones fiscales y, una vez que se fijaban las reglas en un tratado, los primeros se ponían a trabajar para encontrar las estructuras que minimizaban la factura total de impuestos.

A todo ello se unía la carencia de información necesaria por parte de las autoridades fiscales de cada país, para poder evaluar si realmente se estaba produciendo una evasión fiscal e, incluso, en las escasas ocasiones en las que se acordaba compartir información, hacer uso de la misma resultaba prácticamente imposible porque el destinatario de ella carecía de la capacidad para procesarla (ausencia de identificativos que permitieran relacionar a la/s misma/s persona/s cuando operaban en ambas jurisdicciones, utilización de fideicomisos y trusts, sociedades con acciones al portador, etc.) (Morriss y Moberg, 2012, pp. 27-28).

Aunque durante la década de 1970, el papel de la OCDE en cuestiones fiscales internacionales fue, principalmente, el de una fuente respetada de competencia técnica capaz de ayudar en la resolución de problemas difíciles causados por diferencias en los regímenes fiscales nacionales, el interés en utilizarla para abordar la competencia fiscal comenzó a surgir.

Y así, a principios de la década de 1980, una serie de importantes cambios financieros y políticos comenzaron a modificar el panorama competitivo de las economías desarrolladas ya que cada vez, con mayor profusión, tanto las empresas, como los individuos, comenzaron a utilizar transacciones financieras más sofisticadas para desafiar a las autoridades fiscales en su capacidad de obtener ingresos de sus actividades económicas. A ello también contribuyó el número creciente de paraísos fiscales en el mundo, que evolucionaba de lugares, donde sombríos personajes intercambiaban maletines de dinero en efectivo, para ocultarlos en jurisdicciones que ofrecían servicios financieros, contables y legales cada vez más sofisticados.

En los Estados Unidos, la mayor preocupación por el impacto de la estructuración financiera internacional en las leyes fiscales surgió a principios de los años ochenta, a la vez que varios estados europeos clave también se vieron obligados a enfrentarse a las limitaciones de la economía financiera más globalizada.

En el primer caso, y como hito más relevante de esta preocupación, nos encontramos en 1981 con el informe encargado por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos a Richard Gordon (Asesor Especial para Fiscalidad Internacional), para que revisara y les aconsejara sobre el uso que, de los paraísos fiscales, se venía realizando por ciudadanos de los Estados Unidos, presentando las opciones a considerar para tratar los problemas creados por dicho uso.

En dicho Informe se viene a argumentar que la razón básica por la que sigue habiendo tanta actividad con los paraísos fiscales es *“la ausencia de una administración efectiva por parte de todas las naciones, unido al conocimiento del contribuyente sobre esta ausencia”*. Y para solventar esta disyuntiva propone como solución la de *“un ataque coordinado contra el uso de los paraísos fiscales, que incluya una mejor coordinación y financiación de los esfuerzos administrativos para abordar la problemática de los paraísos fiscales”*, a la vez que viene a reconocer la impotencia de los Estados Unidos en solitario para *“negociar con los paraísos fiscales. La política debe ser internacional por parte de los países que no son paraísos fiscales para aislar a los paraísos fiscales abusivos”*. (Gordon, 1981, pp. 9-10).

Para llevar a cabo tales acciones propone que los Estados Unidos deberían tomar la iniciativa para alentar a los paraísos fiscales a proporcionar información que permita a otros países hacer cumplir sus leyes, aunque reconoce que tales medidas adoptadas de forma unilateral colocarían a los Estados Unidos en una desventaja competitiva frente a las empresas domiciliadas en otros países de la OCDE; por ello se precisaría de un enfoque multilateral para tratar con los paraísos fiscales.

A pesar de todas las medidas que fueron adoptadas a partir de 1982 por la administración de Estados Unidos, el IRS continuó estimando las pérdidas debidas a la evasión fiscal en jurisdicciones offshore en 1985, en varios miles de millones de dólares. Ese mismo año, el Subcomité Permanente de Investigaciones del Senado concluyó una investigación sobre el blanqueo de capitales y emitió recomendaciones al Congreso y a la Administración para imponer sanciones a los paraísos fiscales no cooperativos (Morriss y Moberg, 2012, p. 35).

El estudio "*Crime and Secrecy: The Use of Offshore Banks and Companies*" presentado en febrero de 1983 por el Subcomité Permanente de Investigaciones del Senado de los Estados Unidos, incluye un "*Catálogo de Casos de los Estados Unidos con Implicación de Secreto Bancario o Comercial*", que enumera 35 casos del lavado u ocultamiento de utilidades ilegales, 22 de ocultamiento de activos legales hacia propósitos ilícitos, 56 de uso de compañías extranjeras en la ejecución de ardidés criminales, y otros 13 de asuntos en litigio (Pinilla, 1988, p.113).

Pero en Europa, las cosas no eran muy diferentes y varios países también se vieron obligados a principios de los años ochenta a enfrentarse a las limitaciones de la economía financiera más globalizada. Alemania se encontraba luchando contra las salidas de capital hacia los Estados Unidos, motivadas por la combinación de políticas a favor del crecimiento bajo la administración Reagan y la abolición, en 1984, de la retención de impuestos estadounidenses sobre los valores bursátiles. Además, se vio obligada a aprobar leyes con el objetivo de sofocar la fuga de capitales que, en la década de 1980, se estaba produciendo en su mayor parte hacia Suiza y Luxemburgo. En Francia, a pesar de las fuertes especulaciones sobre una devaluación del franco, y la rápida fuga de capitales en mayo de 1981, poco después de la toma de posesión del presidente socialista François Mitterrand, éste decidió defender el valor del franco y no devaluarlo en ese momento, pero las presiones cambiarias forzaron unos meses después dos devaluaciones del franco dentro del Sistema Monetario Europeo de los tipos de cambio fijo hasta 1982 (Morriss y Moberg, 2012, pp. 35-36).

Por otra parte, la desregulación de los mercados financieros en Europa creó oportunidades para que los países atrajesen capital utilizando exenciones fiscales y otras leyes favorables para las empresas que condujo a que en las décadas de 1980 y 1990 se produjera un aumento de los llamados "regímenes fiscales preferentes" ("PTR") en los antiguos países de la UE, como una forma de competencia fiscal selectiva.

Tanto en Europa como en los Estados Unidos, la liberalización de las finanzas había expuesto a los gobiernos a la competencia que no les gustaba de las jurisdicciones offshore, y sus autoridades fiscales veían que éstas facilitaban tanto la elusión como la evasión fiscal, además de los temores de sus autoridades policiales sobre la posible ocultación de actividades criminales en las mismas.

Morriss y Moberg (2012, p. 38) afirman que, como los gobiernos europeos y los Estados Unidos estaban comprometidos con una mayor liberalización financiera a nivel internacional, ambos comenzaron a buscar formas de aislarse de esta competencia y, en particular, señalan que el Informe Gordon (1981) ayudó a impulsar a la OCDE a trabajar en el asunto al dejar en claro la incapacidad de una sola jurisdicción para abordar el problema de manera efectiva.

Y la respuesta de la OCDE se produjo en 1987 mediante la emisión de dos informes: “*Tax Havens: Measures to Prevent Abuse by Taxpayers*” y “*Taxation and the Abuse of Bank Secrecy*”. Respecto del primero, la OCDE daba una definición “interesada” de los paraísos fiscales que excluía a sus propios miembros, aun reconociendo la realidad de que “*cualquier país podría ser un paraíso fiscal hasta cierto punto*”.

Una vez que el personal de la OCDE identificó a la “competencia fiscal” como un problema que la organización podría abordar, el siguiente paso fue generar el apoyo para abordar el trabajo dentro de los gobiernos miembros. Aparte de Suiza, Luxemburgo y Liechtenstein (por motivos obvios), los gobiernos de Europa continental ya simpatizaban con la necesidad de tener el control sobre la competencia fiscal; los escollos fueron los Estados Unidos y el Reino Unido, pero con la llegada de la Administración Clinton en enero de 1993 y el gobierno de Blair en mayo de 1997, las autoridades fiscales ganaron poderosos aliados en su búsqueda de restricciones de las actividades offshore.

Como describen Godefroy y Lascoumes (2005, p. 164), a mediados de la década de 1990 la OCDE renuncia a un enfoque directamente normativo para adoptar un razonamiento económico en términos de competencia, lo que le permite sentar las bases para plantear nuevamente y de forma menos acusatoria la cuestión de la movilidad de los capitales, desplazando la cuestión de los abusos o fraudes individuales hacia la cuestión de los diversos grados de atractivo de los territorios y de la desigualdad de las condiciones de esta competencia.

Bajo el liderazgo de Jeffrey Owens<sup>114</sup>, el Proyecto sobre el Deterioro Fiscal<sup>115</sup> (“*Project on Fiscal Degradation*”) de la OCDE se lanzó en 1994, con un mandato para examinar todas las economías de Europa en busca de signos de “degradación”. Para ello, se creó un Grupo de

---

<sup>114</sup> A la sazón, director del Centre for Tax Policy and Administration de la OCDE (CTPA).

<sup>115</sup> El objetivo del proyecto se describe como “*evitar la competencia desleal de impuestos por actividades comerciales y financieras y evitar la propagación de regímenes fiscales que socaven la base de ingresos y abran nuevas vías para la elusión y la evasión fiscal*”.



Trabajo sobre Deterioro Fiscal que se reunió para la primera vez en septiembre de 1994 con el objetivo de establecer un "Código de buena conducta" que disuadiría a los países de continuar utilizando o crear nuevos Regímenes Fiscales Preferentes (Preferential Tax Regimes - PTR). Finalmente, el proyecto fue ignorado por muchos miembros de la OCDE, y al final, el Consejo Ministerial de la OCDE no aprobó el informe. Este proyecto, por lo tanto, no se convirtió en el gran avance en la cooperación fiscal internacional que buscaba el personal del *Centre for Tax Policy and Administration* de la OCDE (CTPA) y Owens no repetiría este error.

Después del último fracaso, Owens y sus partidarios elaboraron dos medidas para restaurar la iniciativa: un comunicado ministerial del Consejo de la OCDE y un respaldo del Grupo de los 7 (G7), y aunque sería fácil subestimar el impacto de este comunicado de la OCDE, la redacción se preparó de antemano como un borrador que la concurrencia firmaría en la reunión (que incluyó a altos funcionarios de las autoridades fiscales nacionales). Dicha reunión fue descrita como "caótica", con los delegados gritándose entre sí, lo que no sugiere precisamente la apariencia de consenso, con los que se opusieron llamando al texto propuesto "[un] incendio que necesita ser apagado" y afirmando que contradecía los principios básicos de la OCDE (Morriss y Moberg, 2012, p. 40).

Obviamente, estos acontecimientos no parecen indicar que el proyecto comenzara con buen pie, pero Owens logró poner definitivamente en marcha este proyecto, a pesar de las voces discordantes y las jurisdicciones que, sin negarse al mismo, se abstuvieron de apoyarlo durante toda su andadura, como se irá evidenciando en los siguientes apartados.

En este contexto, se inicia el análisis de las actividades llevadas a cabo en el seno de la OCDE en el mes de mayo de 1996 cuando los representantes de los países miembros de la OCDE (sus Ministros de Finanzas) pidieron a la Organización que "*desarrollara medidas para contrarrestar los efectos distorsionadores de la competencia fiscal perjudicial*<sup>116</sup>" ... "*y las consecuencias para las bases impositivas nacionales, y presentara un informe en 1998*" (OECD, 1998, p.7).

---

<sup>116</sup> A efectos de este trabajo se utilizarán de forma indistinta los términos: competencia fiscal perjudicial, perniciosa, nociva o lesiva.

Esta solicitud fue respaldada posteriormente por los países del G7 a través del siguiente párrafo incluido en el Comunicado emitido por los Jefes de Estado en su Cumbre de Lyon<sup>117</sup> de junio de 1996:

Los regímenes fiscales destinados a atraer actividades financieras y otras actividades geográficamente móviles pueden crear una competencia fiscal perjudicial entre los Estados, con riesgos de distorsión del comercio y de la inversión, y pueden provocar la erosión de las bases impositivas nacionales. Instamos encarecidamente a la OCDE a que prosiga vigorosamente su labor en este ámbito, encaminada a establecer un enfoque multilateral en el que los países puedan actuar individual y colectivamente para limitar el alcance de esas prácticas. Seguiremos de cerca los avances en el trabajo de la OCDE, que deberá presentar un informe para 1998 (OECD, 1998, p.7, párr.2).

Como respuesta a esta solicitud, la OCDE encargó al Comité de Asuntos Fiscales que abordara el proyecto a través de la creación de "*Sesiones Especiales sobre Competencia Fiscal*" y en las que se preparó y presentó al mismo, bajo la presidencia conjunta de Francia y Japón, un informe que fue aprobado en su período de sesiones del 20 de enero de 1998.

Este informe que, bajo el título<sup>118</sup> de "*La competencia fiscal nociva. Un problema global emergente*" (en adelante el "Informe de 1998"), fue aprobado por el Consejo de la OCDE el 9 de abril de 1998, con las abstenciones de Luxemburgo y Suiza, recomendando a los gobiernos de los países miembros para que continuasen trabajando en este proyecto y desarrollasen un diálogo con los países no miembros (prácticamente casi todos los paraísos fiscales a los que habría que convencer para adoptar las recomendaciones que servirían para contrarrestar las prácticas nocivas identificadas). El informe fue presentado a los países miembros en las reuniones que mantuvieron los días 27 y 28 de abril de 1998.

En el contexto de los paraísos fiscales, dichas abstenciones no deberían causar sorpresa ante la singularidad de ambas jurisdicciones, consideradas por muchos organismos internacionales como auténticos "paraísos fiscales". De hecho, no era la primera vez que ambos países planteaban desacuerdos en esta materia ya que también los habían mostrado (junto a Portugal y Austria) a los planteamientos del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE sobre el cuestionamiento del secreto bancario en su informe emitido en 1985 sobre "*Taxation and The*

---

<sup>117</sup> Se puede considerar, como señala Sharman (2006), que la historia de adopción de medidas por los organismos internacionales, en su lucha contra los paraísos fiscales, comienza en junio de 1996, en la Cumbre del G7 en Lyon (Francia). Como afirma Shaxson (2014, p. 331), el último intento importante de atacar los paraísos fiscales había sido el denominado Informe Gordon (1981) que, si bien era muy contundente, apareció una semana antes de que asumiera la presidencia Ronald Reagan y fue "sepultado" de inmediato.

<sup>118</sup> Título original: "*Harmful tax competition: An emerging global issue*".

*Abuse of Bank Secrecy*” (“*Tributación y abuso del secreto bancario*”)<sup>119</sup> (González Martín, 2020).

Así, en la declaración que, sobre su abstención, **Luxemburgo** añade al Informe, incorpora al mismo sus críticas que podemos resumir en los siguientes aspectos:

➤ De alcance:

- El Informe adopta un enfoque parcial y desequilibrado (incumpliendo el mandato de 1996) al limitarse voluntariamente a actividades financieras, excluyendo las actividades industriales y comerciales.

➤ De contenido:

- Secreto Bancario: Señala que da la impresión de que su propósito no es tanto contrarrestar la competencia fiscal perjudicial, cuando existe, como abolir el secreto bancario. Sobre este último no comparte la creencia implícita del informe de que sea necesariamente una fuente de competencia fiscal perjudicial.
- Limitaciones al Intercambio de información: Tampoco puede aceptar que un intercambio de información que esté circunscrito al respeto de las leyes internacionales y las respectivas leyes nacionales sea considerado como un criterio para identificar un régimen fiscal preferente perjudicial y/o un paraíso fiscal.<sup>120</sup>
- En términos más generales, a Luxemburgo le preocupa que el Informe preste credibilidad al denominado “*criterio de reputación*”, al que considera un criterio sin base objetiva (sic).

Por lo que se refiere a **Suiza**, en su declaración justificando su abstención al Informe, incorpora también sus críticas al mismo que se pueden resumir en los siguientes aspectos:

➤ De alcance:

- Al igual que Luxemburgo, también critica que el alcance del trabajo se haya restringido a las “*actividades geográficamente móviles*”, como las actividades financieras y otros servicios, en lugar de abarcar a todos los sectores de la economía en su conjunto.

---

<sup>119</sup> Informe que aparece en *International Tax Avoidance and Evasion: Four Related Studies* (OECD, 1987b), (“Evasión y elusión fiscal internacional: cuatro estudios relacionados”). Para abordar las consecuencias negativas tanto nacionales como internacionales el Informe de 1985 proponía “incrementar cuando sea necesario la información a disposición de las autoridades fiscales, dentro del Estado, mediante la relajación del secreto bancario”. En el informe de 1985 se indicaba que Austria, Luxemburgo, Portugal y Suiza no podían adherirse a su texto.

<sup>120</sup> Informe de 1998, pág. 73. ANNEX II. STATEMENTS BY LUXEMBOURG AND SWITZERLAND: “*Así como la cooperación judicial en materia penal es esencial para contrarrestar cualquier posible abuso del secreto bancario tanto en el derecho penal per se como en las violaciones penales de la legislación fiscal, también la asistencia administrativa internacional en materia tributaria estará sujeta a ciertas condiciones y límites precisos, de conformidad con los principios jurídicos generales y la legislación nacional respectiva*”.

➤ De contenido:

- Tipos Impositivos Bajos para identificar regímenes fiscales preferenciales perjudiciales: Incongruencia entre el reconocimiento de que cada Estado tiene soberanía sobre su sistema tributario y que los niveles de tributación pueden diferir de un Estado a otro y el hecho de que los tipos impositivos sean más bajos en un país que en otro, como criterio para identificar regímenes fiscales preferenciales perjudiciales.
- Secreto Bancario: Suiza considera que es legítimo y necesario proteger la confidencialidad de los datos personales. A este respecto, señala que el Informe y las Recomendaciones, en ciertos aspectos, están en conflicto con el ordenamiento jurídico suizo.
- Régimen de sanciones: El enfoque selectivo y represivo que se ha adoptado no otorga a los territorios que hacen de la atracción fiscal un pilar de sus economías, un incentivo para asociarse con la regulación de las condiciones de competencia y por lo tanto no pueden combatir eficazmente los excesos perjudiciales de competencia fiscal que se desarrolla al margen de todas las reglas. Por el contrario, podría reforzar la atracción de los centros offshore, con todas las consecuencias que ello implica.

Según afirma Shaxson (2014), fueron varios los motivos por los que se permitió que el Informe saliera a la luz:

En primer lugar, a esta altura de los acontecimientos la evidencia resultaba imposible de ignorar, ya que el uso de los paraísos fiscales era “extenso y se expandía a ritmo exponencial”. En segundo lugar, el informe apuntaba en su mayor medida a pequeñas islas caribeñas que no pertenecían a la OCDE, encubriendo en cierto modo el papel que desempeñaban los países de la organización.

... Pero hay otra razón importante que impulsó el avance de esta iniciativa: a los paraísos fiscales les resultaban tan indiferentes los grandes organismos intergubernamentales que, aunque la OCDE había demorado el informe a lo largo de dos años, casi nadie en el mundo extraterritorial había prestado suficiente atención como para ponerse seriamente en campaña y frenar su salida a la luz (p. 332).

Tampoco se puede dejar de comentar que la OCDE no estaba sola en este proceso de lucha contra las prácticas fiscales perjudiciales ya que, en diciembre de 1997, el Consejo de la UE había acordado un paquete de medidas para combatir la competencia fiscal perjudicial y para ayudar a reducir las distorsiones en el mercado único, prevenir las pérdidas excesivas de ingresos fiscales y desarrollar estructuras impositivas de manera más favorable al empleo.

A pesar de ello, la OCDE sí quiso marcar las diferencias en este tema con la Unión Europea al señalar que:

El procedimiento de revisión refleja los diferentes marcos institucionales dentro de los cuales opera cada Organización y las Directrices de la OCDE están dirigidas explícitamente a una agrupación geográfica mucho más amplia. El trabajo de la OCDE también va más allá de los

regímenes fiscales preferenciales perjudiciales para abarcar a los paraísos fiscales y también centrarse en el intercambio de información. ... Por todas estas razones, el Comité considera que cada Organización es responsable independientemente de la interpretación y aplicación de sus respectivos instrumentos (OECD, 1998, p. 11, párr.18).

#### **2.4.2. El Informe de 1998: “La competencia fiscal nociva. Un problema global emergente”**

Como recoge González Martín (2020), la relevancia de este informe radica en que proporciona un marco de trabajo analítico para identificar lo que constituye una competencia fiscal nociva al objeto de comprender mejor cómo los paraísos fiscales y los regímenes fiscales preferenciales perjudiciales (denominados colectivamente “*prácticas fiscales perjudiciales*”), afectan a la ubicación de las actividades financieras y otros servicios, erosionan las bases impositivas de otros países, distorsionan los patrones de comercio e inversión y socavan la justicia, neutralidad y amplia aceptación social de los sistemas tributarios en general (OECD, 1998, p. 8, párr. 4).

Además, el Informe pretendía desanimar la expansión de los paraísos fiscales y los regímenes fiscales perjudiciales, a la vez que alentar a los países que se dedican a tales prácticas fiscales perniciosas a revisarlas, reconociendo que existen limitaciones a las respuestas unilaterales o bilaterales a un problema que es inherentemente multilateral, e identifica las maneras en que los gobiernos pueden establecer mejor un marco común dentro del cual los países podrían operar individual y colectivamente para limitar los problemas presentados por los países y los territorios fiscalmente soberanos en las prácticas fiscales perjudiciales (OECD, 1998, p. 8, párr. 4). Éste va a ser, sin duda, el principal caballo de batalla en la “guerra” que se desata a partir de la publicación del Informe de 1998 y que, como se irá viendo más adelante, será el verdadero “talón de Aquiles” de este proyecto.

En definitiva, y según manifiesta la propia OCDE (2000b):

El objetivo es asegurar la integridad de los sistemas fiscales abordando las cuestiones que plantean las prácticas relativas a las actividades móviles que erosionan injustamente las bases imponibles de otros países y distorsionan la ubicación del capital y de los servicios. Igualmente, estas prácticas pueden originar una transferencia no deseada de parte de la carga fiscal hacia bases imponibles menos móviles, como puedan ser las del trabajo, el patrimonio y el consumo, e incrementar los costes administrativos y de cumplimiento para las autoridades fiscales y para los contribuyentes, respectivamente.

Adicionalmente, resalta que el objetivo principal del proyecto no es la recaudación, ni tampoco impulsar la armonización fiscal, dentro o fuera de la OCDE, así como tampoco dictar a ningún estado cual debe ser su nivel impositivo apropiado, ya que lo que el proyecto pretende es:

asegurar que la carga tributaria se reparte de forma equitativa y que la tributación no sea el factor clave en la toma de decisiones sobre la ubicación del capital. El proyecto responde a las preocupaciones de los Estados, tanto integrantes como no integrantes de la OCDE, que están expuestos a significativas pérdidas de recaudación tributaria como resultado de la competencia fiscal perniciosa (OECD, 2000b, p. 5).

No obstante, hay que resaltar la limitación del Informe en cuanto a las actividades en las que focaliza su análisis: la imposición de las actividades geográficamente móviles, como la prestación de servicios financieros y de otros servicios, así como la prestación de intangibles. Además, también se han excluido los incentivos fiscales destinados a atraer la inversión en instalaciones, edificios y equipos, aunque se reconoce que la distinción entre regímenes dirigidos a servicios financieros y otros, por un lado, y actividades manufactureras y similares, por otro, no es siempre fácil de aplicar. Por tanto, no abarca la totalidad de las actividades económicas ya que:

En esta primera etapa del proyecto no se considera el tratamiento fiscal de los intereses de los instrumentos de ahorro transfronterizos, en particular los depósitos bancarios, ya que el Comité está examinando la posibilidad de elaborar propuestas para hacer frente a los flujos de intereses transfronterizos, el uso de retenciones fiscales y el intercambio de información. Ha encomendado a su Grupo de Trabajo sobre evasión y elusión fiscal que examine cómo puede utilizarse el intercambio de información y retenciones fiscales para garantizar que los flujos de intereses transfronterizos no escapen a la fiscalidad (OECD, 1998, pp.9-10, párr. 12).

A juicio del Comité de Asuntos Fiscales, los problemas que se abordan en el informe de 1998 ya plantean desafíos para los gobiernos y serán cada vez más importantes. Por lo tanto, añade que es necesario adoptar medidas inmediatas para abordar estos problemas, y en el informe se presentan una serie de propuestas que suponen un paso importante en el proceso de abordar la cuestión de la competencia fiscal perjudicial, entre las que destacan (OECD, 1998, p. 9):

- ✓ *establecer directrices* sobre los regímenes fiscales preferenciales perjudiciales, acompañadas de una serie de **Recomendaciones** para actuar a nivel de la legislación nacional y en los tratados fiscales;
- ✓ la creación de un **Foro sobre Prácticas Fiscales Perjudiciales**; y
- ✓ la **elaboración de una lista de paraísos fiscales** que se completará dentro del año siguiente a la primera reunión del Foro.

Para ello, en el informe se definen los factores que deben utilizarse para identificar las “*prácticas fiscales perjudiciales*”, formulando 19 recomendaciones de amplio alcance para contrarrestar esas prácticas nocivas, que abordan los aspectos más urgentes y cruciales del

desafío para los políticos que plantean las actividades de servicios financieros y otros servicios geográficamente móviles (OECD, 1998, p. 9).

Con el fin de hacer frente a los regímenes preferenciales perniciosos, las Recomendaciones adoptadas<sup>121</sup> en el Informe de 1998 establecían una serie de Directrices y un calendario de trabajo para los Estados miembros de la OCDE, con la intención de identificar, declarar y suprimir los aspectos perniciosos de sus regímenes preferenciales. En estas Recomendaciones se prevé el diálogo con los Estados o territorios no miembros de la OCDE sobre cómo aplicarían las Directrices. En el empeño de combatir la proliferación de los paraísos fiscales, las Recomendaciones establecen que el Foro identifique los Estados o territorios que responden a tales criterios. El Informe de 1998 establece también un marco general para alcanzar un planteamiento común de las medidas defensivas que puedan contener la competencia fiscal perniciosa (Hernández Viguera, 2005).

Por lo que a las Recomendaciones relacionadas con los paraísos fiscales se refiere, éstas fueron las siguientes:

- **Recomendación n° 12.** Recomendación relativa a los tratados fiscales con paraísos fiscales: que los países consideren la posibilidad de poner fin a sus convenios fiscales con paraísos fiscales y consideren no celebrar tratados fiscales con esos países en el futuro.
- **Recomendación n° 15.** Recomendación de directrices y un foro sobre prácticas fiscales perjudiciales: que los países miembros respalden las directrices sobre regímenes fiscales preferenciales perjudiciales y establezcan un foro para aplicar las directrices y otras recomendaciones del presente informe.
- **Recomendación n° 16.** Recomendación de elaborar una lista de paraísos fiscales: que el Foro tenga el mandato de establecer, en el plazo de un año desde la primera reunión del

---

<sup>121</sup> El informe hizo diecinueve recomendaciones agrupadas en tres categorías, la mayoría de las cuales fueron similares a las del Informe Gordon de 1981. El objetivo de la OCDE fue el intercambio de información, transparencia y no discriminación entre actividades nacionales y extranjeras: todas las propuestas hechas en el Informe Gordon e implementadas por el Tesoro de los Estados Unidos en la década de 1980, sin éxito (Eden y Kudrle, 2005, p. 119).

Las tres categorías fueron las siguientes (OECD, 1998, p. 39):

- Recomendaciones relativas a la legislación interna: a partir de diversas medidas para contrarrestar que actualmente se encuentran en la legislación interna, estas Recomendaciones indican cómo aumentar su eficacia;
- Recomendaciones relativas a los tratados fiscales: estas Recomendaciones tratan de las formas de asegurar que los beneficios de los convenios fiscales no involuntariamente hacen que las políticas que constituyen una competencia fiscal perjudicial sean más atractivas o impidan la aplicación de medidas de contrarresto nacionales, así como la manera de garantizar que el intercambio de información previsto en los tratados fiscales se utilizan de manera más eficaz;
- Recomendaciones para intensificar la cooperación internacional: estas Recomendaciones, incluidas las Directrices, proponen nuevas vías a través de las cuales los países podrán actuar colectivamente contra la competencia fiscal perjudicial.

Foro, una lista de paraísos fiscales sobre la base de los “factores clave” definidos para identificarlos.

- **Recomendación n° 17.** Recomendación relativa a los vínculos con los paraísos fiscales: que los países que tienen vínculos políticos, económicos o de otra índole con los paraísos fiscales velen para que estos vínculos no contribuyan a la competencia fiscal perjudicial y, en particular, los vínculos que tienen con estos paraísos fiscales no se utilizan de manera que aumenten o fomenten la competencia fiscal perjudicial.

El *Foro sobre Prácticas Fiscales Perjudiciales* se creó en abril de 1998 con el encargo, entre otras funciones, de supervisar la preparación de una lista de jurisdicciones que constituyen paraísos fiscales y otra de regímenes fiscales perjudiciales de los Estados miembros.

Además, con la adopción del Informe, los países miembros acordaron comprometerse políticamente para abstenerse de adoptar nuevas medidas o reforzar las medidas existentes, a la vez que revisarían las medidas que constituyen prácticas fiscales perjudiciales, y para eliminar las características perjudiciales de los regímenes fiscales preferenciales en un período de cinco años.

Por último, el Informe de 1998 pretende dejar claro que los “paraísos fiscales” o los “regímenes fiscales preferenciales” que impulsan la tasa impositiva efectiva aplicada a los ingresos procedentes de las actividades móviles significativamente por debajo de las tasas aplicadas en otros países, tienen el potencial de causar daños al:

- ✓ distorsionar financiera e, indirectamente, los flujos de inversión real;
- ✓ socavar la integridad y equidad de las estructuras fiscales;
- ✓ desalentar el cumplimiento de todos los contribuyentes;
- ✓ reestructurar el nivel deseado y la combinación de impuestos y gasto público;
- ✓ ocasionar desplazamientos no deseados de parte de la carga fiscal a bases tributarias menos móviles, como la mano de obra, la propiedad y el consumo; y
- ✓ aumentar los costes administrativos y las cargas de cumplimiento de las autoridades fiscales y los contribuyentes.

Y, es evidente que, cuando tales prácticas tienen todos estos efectos negativos, son perjudiciales. Por ello, se hace preciso establecer dos categorías de países (denominados



colectivamente “**prácticas fiscales perjudiciales**”) que van a tener en el Informe un tratamiento diferenciado (OECD, 1998, p. 20):

- a. Los países que pueden financiar sus servicios públicos con impuestos a la renta nulos o nominales, o se ofrecen como lugares para ser utilizados por los no residentes para escapar de los impuestos en su país de residencia y,
- b. Los países que obtienen ingresos significativos de su impuesto sobre la renta, pero cuyo sistema tributario tiene características que constituyen competencia fiscal perjudicial.

En el primer caso, el país no tiene interés en tratar de frenar la "carrera a la baja" con respecto al impuesto sobre la renta y contribuye activamente a la erosión de los ingresos fiscales en otros países, por lo que es poco probable que estos países cooperen para frenar la competencia fiscal perniciosa. A esto territorios el informe viene de denominarlos “**paraísos fiscales**”.

Por el contrario, en el segundo caso, un país puede tener una cantidad significativa de ingresos que están en riesgo debido a la propagación de la competencia fiscal perjudicial y, por lo tanto, es más probable que llegue a un acuerdo sobre una acción concertada, considerándose países que tienen “**regímenes fiscales preferenciales potencialmente perjudiciales**” (OECD, 1998, p. 20).

Esta distinción, en opinión de Hernández Viguera (2005) es discutible desde el punto de vista académico ya que, simplificando, viene a decir que:

en un paraíso fiscal el conjunto del sistema se gestiona para ofrecer un entorno de baja o nula fiscalidad a los capitales móviles geográficamente; mientras que considera que existe un régimen fiscal preferencial cuando en un país, que dispone de un sistema tributario “normal”, ofrece un trato especial para ciertas categorías de capitales que afluyen (p. 251).

Por lo que, si el objetivo de los trabajos de la OCDE es erradicar la erosión de la base fiscal natural y asegurar la imparcialidad de las estructuras fiscales, la distinción resulta contraproducente.

Dado el objetivo y el alcance de este trabajo, el análisis del *Informe de 1988* se focalizará a continuación en aquellos aspectos relacionados más directamente con los paraísos fiscales, y que se incluyen en su Capítulo 2.

### 2.4.2.1. Factores para identificar las “prácticas fiscales perjudiciales”.

Ya con anterioridad, y en un informe<sup>122</sup> de 1987, la OCDE había reconocido las dificultades que entraña proporcionar una definición objetiva de “*paraíso fiscal*”. En dicho informe se llegó a la conclusión de que un buen indicador de que un territorio está jugando el papel de paraíso fiscal es el de aquél que se ofrece a sí mismo, o es generalmente reconocido, como un paraíso fiscal. Si bien esto se conoce como la “*prueba de la reputación*”, que prácticamente deja en manos de terceros la consideración de tal calificación, hay que esperar al Informe de 1988 para que la OCDE establezca los factores que permitan identificarlos.

Como cuestión previa, hay que señalar que la OCDE continúa en este último informe sin proporcionar una definición de “paraíso fiscal”, aunque apunta algunas reflexiones para identificarlos que, inicialmente, se circunscriben al ámbito de la inexistencia o mínima existencia de sistemas impositivos en dichos territorios (como punto de partida de cualquier evaluación) combinado, bien con el hecho de que se ofrezcan como lugares para ser utilizados por los no residentes para escapar de los impuestos en su país de residencia, o bien con la existencia de serias limitaciones a la capacidad de terceros países para obtener de tales territorios información de sus contribuyentes, a efectos fiscales (OECD, 1998, p. 21).

Tal y como señala Orlov (2004, p. 105), la declaración más controvertida con respecto a los paraísos fiscales fue que la inexistencia de impuestos, o si solo existieran impuestos nominales en una jurisdicción, fuese una condición necesaria para la identificación de un paraíso fiscal y, si se combina con una situación en la que la jurisdicción ofrece o se percibe como un lugar en el que los no residentes pueden escapar del impuesto en su país de residencia, puede ser suficiente para identificar un paraíso fiscal.

Y a falta de esa definición, la OCDE opta por establecer lo que viene a definir como “factores clave” para identificar, tanto a los “paraísos fiscales”, como a los “régimenes fiscales preferenciales perjudiciales”. Orlov (2004) apunta que, esta distinción se utilizó para justificar los diferentes enfoques y contramedidas sugeridas en el Informe de 1998 para tratar a estos dos grupos de jurisdicciones.

Los siguientes “*factores clave*” serán los utilizados para identificar las “*prácticas fiscales perjudiciales*” (OECD, 1998, pp. 22-30):

---

<sup>122</sup> “*International Tax Avoidance and Evasion, Four Related Studies*” citado en “*Tax Havens*” (OECD, 1987b).

- Existe un “**Paraíso Fiscal**” si la jurisdicción:
  - Aplica impuestos sobre la renta nulos o nominales<sup>123</sup>,
  - Se ofrece, o se percibe que se ofrece, como un lugar para ser utilizado por los no-residentes para escapar de los impuestos en su país de residencia, y
  - Posee criterios confirmados de:
    - Falta de intercambio efectivo de información: Estrictas normas de secreto y otras protecciones contra el escrutinio por parte de las autoridades fiscales, evitando así el intercambio efectivo de información sobre los contribuyentes que se benefician de la jurisdicción de baja fiscalidad.
    - Falta de transparencia: Falta de transparencia en el funcionamiento de las disposiciones legislativas, legales o administrativas.
  - Atrae negocios sin actividades reales: La ausencia del requisito de que la actividad sea real sugeriría que una jurisdicción puede intentar atraer inversiones o transacciones por motivos puramente fiscales.
  
- Existe un “**Régimen Fiscal Preferencial Perjudicial**” si:
  - Las tasas de impuestos efectivas son nulas o bajas<sup>124</sup>.
  - El régimen fiscal está restringido a no residentes o está parcial o totalmente aislado de la economía doméstica (esto se conoce como “Ring fencing”).
  - El régimen no es transparente<sup>125</sup>.
  - Tiene una falta de intercambio efectivo de información: Hay una falta de acceso a la información sobre los contribuyentes que se benefician del régimen.

Como se tendrá ocasión de comprobar más adelante, este planteamiento inicial tampoco estará en vigor durante mucho tiempo ya que será modificado apenas transcurridos dos años, tras las presiones recibidas por los Miembros más relevantes del “club” (Estados Unidos y el Reino Unido, principalmente).

### 2.4.3. El Informe de Progreso de 2000.

A la indiferencia mostrada por el mundo extraterritorial ante la publicación del Informe de 1998, se unió la de una de las organizaciones que más han defendido la existencia de los

---

<sup>123</sup> Como punto de partida, se considera condición necesaria para clasificar una jurisdicción como paraíso fiscal.

<sup>124</sup> Como punto de partida necesario para examinar si un régimen fiscal preferencial es perjudicial.

<sup>125</sup> La no transparencia es un concepto amplio que incluye, entre otros, la aplicación favorable de las leyes y reglamentos, disposiciones fiscales negociables y la falta de prácticas administrativas ampliamente disponibles.

paraísos fiscales, la “*Heritage Foundation*”, que jugaría un papel primordial años después en el cambio de posición de los Estados Unidos sobre el proyecto de la competencia fiscal perjudicial (véase el apartado 2.4.4.). Tal y como comenta Shaxson (2014, p. 332), Daniel Mitchell, uno de los miembros y fundadores de dicha organización, comentó ante la aparición del informe: “*Ah, no es más que una pandilla de europeos socialistas lunáticos*”, aunque posteriormente, cuando decidió escribir algunas líneas sobre dicho informe para la Heritage Foundation, fue cuando comenzó a percibir que no se trataba de una cuestión intrascendente.

Pero tienen que transcurrir más de dos años, desde su aprobación por el Consejo el 9 de abril de 1998 y su presentación a los ministros de los Países Miembros los días 27/28 de abril de 1998, para conocer los primeros avances realizados por la OCDE en su Proyecto sobre la Competencia Fiscal Perjudicial. Esta dilación es atribuida por algunos autores a las diferencias internas que se estaban produciendo sobre el cariz que estaba presentando el proyecto.

En su reunión del 25 de mayo de 2000, el Comité de Asuntos Fiscales de la Organización aprobó el Informe titulado “*Hacia una cooperación mundial en materia tributaria. Informe para la Reunión del Consejo de Ministros de 2000 y Recomendaciones del Comité de Asuntos Fiscales. Avances en la Identificación y Eliminación de las Prácticas Fiscales Perniciosas*”<sup>126</sup> (en adelante el “Informe de 2000”), con los siguientes resultados en lo que se refiere a los Regímenes Fiscales Preferenciales Perjudiciales y a los Paraísos Fiscales (OECD, 2000b, p. 6):

- a) Se identifican los regímenes preferenciales potencialmente perniciosos de los Estados miembros, conforme a los criterios establecidos en el Informe de 1998;
- b) Se hace pública la lista de los estados o territorios que responden a los criterios definidos en el Informe de 1998 para la identificación de los paraísos fiscales; y
- c) Se informa de la actualización del trabajo realizado con los estados o territorios no miembros, formulando propuestas para su continuidad.

---

<sup>126</sup> Título de la versión en castellano del documento original publicado por la OCDE en 2000 en sus versiones inglesa y francesa: “*Towards Global Tax Co-operation. REPORT TO THE 2000 MINISTERIAL COUNCIL MEETING AND RECOMMENDATIONS BY THE COMMITTEE ON FISCAL AFFAIRS. Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices*” y “*Vers une Coopération Fiscale Globale. RAPPORT POUR LA REUNION DU CONSEIL AU NIVEAU DES MINISTRES DE 2000 ET RECOMMANDATIONS DU COMITE DES AFFAIRES FISCALES. Progrès dans l’identification et l’élimination des pratiques fiscales dommageables*”, respectivamente.

### 2.4.3.1. Identificación de los regímenes preferenciales potencialmente perniciosos de los Estados miembros.

Como resumen de los trabajos llevados a cabo (autoevaluación de los regímenes fiscales preferenciales por cada Estado miembro, y su posterior evaluación por los demás miembros), se identificaron un total de 61 regímenes especiales que se resumieron en una lista de 47 “regímenes fiscales preferenciales potencialmente perniciosos”<sup>127</sup>, clasificados en nueve categorías diferentes, y cuyo resumen por países se incluye en la Tabla II-2.

**Tabla II - 2 - Regímenes Preferenciales identificados como potencialmente perniciosos por la OCDE (2000)**

	Seguros	Financiación y arrendamiento o financiero	Gestores de Fondos	Banca	Regímenes de Sedes	Regímenes de centros de distribución	Regímenes de centros de servicios	Transporte marítimo	Actividades diversas	Totales
Alemania					1			1		2
Australia	1			1						2
Bélgica	1	1			1	1	1		2	7
Canadá				1					1	3
Corea (del Sur)				1						1
España		1			1					2
Estados Unidos									1	1
Finlandia	1									1
Francia					1	1				2
Grecia			1		1			2		4
Hungría		2								2
Irlanda	1	2	1	1						5
Islandia		1								1
Italia	1	1		1				1		4
Luxemburgo	1	1	1							3
Noruega								1		1
Países Bajos		3			1	1	1	1	2	9
Portugal	1		1	1	1			1		5
Suecia	1									1
Suiza		1			2					3
Turquía				1		1				2
<b>Totales</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>61</b>

Los regímenes fiscales preferenciales se enumeran individualizados por categorías. Ciertos regímenes permiten a los inversores ejercer múltiples tipos de actividades diferentes. Se identifican cuarenta y siete regímenes preferenciales, aunque algunos figuran en más de una categoría de la lista

Fuente: Elaboración propia, a partir de la información contenida en el informe de la OECD (2000a, pp. 12-14).

De los anteriores datos, hay que destacar que los países miembros con mayor número de regímenes preferenciales potencialmente perniciosos identificados fueron los Países Bajos y Bélgica (con 9 y 7, respectivamente), que ya despuntaban de forma clara, seguidos de Irlanda y Portugal (con 5 cada uno).

La descripción de los regímenes identificados en estas cuatro jurisdicciones se detalla en la Tabla II-3, apreciándose como tres de ellas plantearán a futuro problemas con sus regímenes

<sup>127</sup> Ciertos regímenes permiten a los inversores ejercer múltiples tipos de actividades diferentes. Se identifican cuarenta y siete regímenes preferenciales, aunque algunos figuran en más de una categoría de la lista.

fiscales (Países Bajos, Bélgica e Irlanda)<sup>128</sup>. La cuarta, Portugal, concentraba sus regímenes fiscales preferenciales en la isla de Madeira que, como se detallará en el apartado 2.4.7.1., fueron anulados.

**Tabla II - 3 - Descripción de los Regímenes Fiscales Preferenciales Perjudiciales en las cuatro jurisdicciones con mayor número (OCDE-2000)**

Países Regímenes	Países Bajos	Bélgica	Irlanda	Portugal
Seguros		Centros de Coordinación	Centro de servicios financieros internacionales	Centro empresarial internacional de Madeira
Financiación y arrendamiento financiero	Reservas por riesgo para la financiación de grupos internacionales	Centros de Coordinación	Centro de servicios financieros internacionales	
	Actividades financieras internas en el grupo		Zona aeroportuaria de Shannon	
	Sucursales financieras			
Gestores de Fondos			Centro de servicios financieros internacionales [Tributación de gestores de fondos]	Centro empresarial internacional de Madeira [Tributación de gestores de fondos]
Banca			Centro de servicios financieros internacionales	Sucursales extranjeras de sociedades establecidas empresarial internacional de Madeira
Regímenes de Sedes	Método del coste incrementado (Cost-plus) para la determinación del beneficio	Centros de Coordinación		Centro empresarial internacional de Madeira
Regímenes de centros de distribución	Métodos de "cost plus" y "resale minus" para la determinación del beneficio	Centros de Distribución		
Regímenes de centros de servicios	Método de "cost plus" para la determinación del beneficio	Centros de Servicios		
Transporte marítimo	Transporte marítimo internacional			Registro de transporte marítimo internacional de Madeira
Actividades diversas	Acuerdos sobre el capital informal	Acuerdos sobre el capital informal		
	Acuerdos sobre las actividades de sociedades de venta al extranjero	Acuerdos sobre las actividades de sociedades de venta al extranjero		
<b>Totales</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>5</b>

Fuente: Elaboración propia, a partir de la información contenida en el informe de la OECD (2000, pp. 12-14).

Los Estados miembros identificados (21, sobre un total de 29) son apremiados para encontrar los medios con los que poner fin a los aspectos perniciosos de dichos regímenes preferenciales y así cumplir con su compromiso en este sentido con fecha límite de abril de 2003. Por lo que respecta a los contribuyentes que ya se beneficiaban de dichos regímenes a 31 de diciembre de 2000, sus beneficios quedarían suprimidos a 31 de diciembre de 2005 y, adicionalmente, se encarga al *Foro sobre Prácticas Fiscales Perjudiciales* que emprenda un proceso de verificación para comprobar que los estados afectados han cumplido este compromiso, y someter al Consejo, antes de junio de 2003, un informe en el que se enumeren los regímenes

<sup>128</sup> Las tres jurisdicciones figuran en la lista de los sesenta y nueve países y territorios que concitan la opinión mayoritaria de todos los autores respecto de su consideración como paraísos fiscales/centros financieros offshore descrita en el apartado 1.3.3. (Irlanda aparece en 6 de las listas tratadas, Países Bajos en 4 listas y Bélgica en 3 listas).

preferenciales que han resultado ser realmente perniciosos y cuyos aspectos nocivos han subsistido hasta esa fecha, previéndose la posible aplicación de las medidas defensivas<sup>129</sup> incluidas en el Informe de 1998 (OECD, 2000a, p. 15).

#### **2.4.3.2. Identificación de los Estados o territorios que responden a los criterios definidos en el Informe de 1998 para ser considerados paraísos fiscales.**

El punto de partida para identificar a un país o territorio como paraíso fiscal consistió en verificar la inexistencia (o la existencia meramente simbólica) de tributación sobre las rentas derivadas de los servicios financieros o de otro tipo de servicios, y que el país o territorio se ofreciese (o que pudiera considerarse que se ofrecía) como un lugar en el que los no residentes pudiesen evitar los impuestos de su país de residencia. Los factores clave que se utilizaron para confirmar la condición de paraíso fiscal ya se han descrito en el apartado 2.4.2.1.

No obstante, y como señala González Martín (2000), se tuvo en consideración que el hecho de que un país o territorio impusiese un tipo cero o un tipo simbólico a las rentas pertinentes era una **condición necesaria, pero no suficiente**, para considerar a dicho país o territorio como un paraíso fiscal.

Ya se ha comentado que el Informe de 1998 había recibido considerable atención de los medios, aunque no había provocado ninguna reacción significativa por parte de los paraísos fiscales. Pero no ocurrió lo mismo con el trabajo de publicación de la primera “blacklist” de la OCDE, porque de eso se trataba, de una “lista negra” aunque no fuera nunca admitido como tal por la organización.

Según detalla la propia OCDE (2000b, p. 12), la evaluación de las jurisdicciones bajo los criterios del paraíso fiscal se basó en una revisión fáctica en profundidad de aquellas jurisdicciones que parecían susceptibles de responder a tales criterios y, a partir de las fuentes publicadas, el Foro identificó una agrupación inicial de 47 de esas jurisdicciones a las que se les pidió que aportaran *“información relativa a la aplicación de los criterios de paraíso fiscal al contexto de sus propios hechos y circunstancias”*.

---

<sup>129</sup> Informe de 1998, párr. 96, pág. 40: *“En el caso de los regímenes fiscales preferenciales perjudiciales, las medidas para contrarrestarlos se centrarán tanto en anular los beneficios de dichos regímenes para los contribuyentes, como en alentar a los países que los aplican a modificarlos o eliminarlos (en particular los de la zona de la OCDE)”*.

El Foro comenzó en noviembre de 1999 el análisis técnico de la información aportada para identificar qué países o territorios respondían a los criterios de paraíso fiscal, teniendo en cuenta únicamente los criterios definidos en el Informe de 1998, y concluyó que, de las 47 jurisdicciones revisadas, 6 no cumplían<sup>130</sup> los criterios de paraíso fiscal. En opinión de Morriss y Moberg (2012), al Foro le pareció que *“había una gran voluntad entre los regímenes offshore de cooperar para evitar ser incluidos en la próxima lista negra”* (p. 46).

Antes de que se publicara el informe final en junio de 2000, otras seis jurisdicciones (Bermudas, las Islas Caimán, Chipre, Malta, Mauricio y San Marino) asumieron compromisos que los salvaron de ser incluidos en la lista negra. Todas ellas se comprometieron públicamente en eliminar sus prácticas fiscales perniciosas<sup>131</sup> y de cumplir los principios del referido Informe<sup>132</sup> antes del 31 de diciembre de 2005, lo que dio lugar a que, como reconocimiento de dicho compromiso, no se incluyeran sus nombres en la lista pública de paraísos fiscales incluida en dicho informe, aun cuando cumplían con los requisitos para ser considerados como tales (OECD, 2000b, p. 19). Finalmente, la primera “blacklist” de la OCDE quedó integrada por 35 jurisdicciones<sup>133</sup> (véase Tabla II-4).

Estas conclusiones se presentaron ante el Comité de mayo de 2000 y el Consejo las confirmó el 16 de junio de 2000. El objetivo que pretendía la OCDE con la publicidad de la lista era el de reflejar únicamente las conclusiones técnicas alcanzadas por el Comité, y no tenía por objeto el ser utilizada para la adopción coordinada de posibles medidas defensivas. Para tal fin, el Comité si se planteó elaborar otra *“lista de países o territorios no cooperativos”* contra los que sí se aplicarían tales *“medidas defensivas de forma coordinada”*, y en la que estarían comprendidas aquellas jurisdicciones que, respondiendo a los criterios de paraíso fiscal<sup>134</sup>, optaran por no eliminar sus prácticas fiscales perniciosas. Dicha *“Lista de paraísos fiscales no*

---

<sup>130</sup> No fue facilitada por la OCDE la identidad de estas seis jurisdicciones.

<sup>131</sup> Acordaron también no fomentar regímenes existentes que el Foro considere que constituyen una práctica fiscal perniciosa, ni introducir nuevos regímenes que pudieran constituir una práctica fiscal perniciosa debiendo presentar al Foro un plan aceptable antes del 31 de diciembre de 2000, en el que se especificase la forma en que dicho territorio preveía cumplir con su compromiso, el calendario de trabajo para realizarlo, así como la determinación de objetivos por etapas que permitieran verificar la regularidad del proceso, entre los que debía incluirse la ejecución de una acción importante y concreta durante el primer año tras la asunción del compromiso (OECD, 2000b, p. 19).

<sup>132</sup> Las reformas que deberían emprender serían las necesarias para que su sistema fiscal dejase de cumplir los criterios de falta de transparencia, falta de intercambio de información y de falta de actividad sustancial.

<sup>133</sup> Algunas de estas jurisdicciones constituyen países independientes (Andorra, Liberia, Panamá, etc.). Otras, por el contrario, eran territorios dependientes o asociados de Estados miembros de la OCDE, concretamente, de cuatro Estados: Reino Unido, Países Bajos, Estados Unidos y Nueva Zelanda.

<sup>134</sup> Es decir, los 35 inicialmente incluidos con las modificaciones que pudiera haber en el futuro.



*cooperativos*<sup>135</sup> debía estar terminada el 31 de julio de 2001 y, en consecuencia, la coordinación de medidas defensivas no se aplicaría antes de la referida fecha (OECD, 2000b, p. 21).

**Tabla II - 4 - Blacklist de Paraísos Fiscales de la OCDE (2000)**

Andorra	Islas Maldivas
Anguilla (c)	Islas Marshall
Antigua y Barbuda	Principado de Mónaco
Aruba (a)	Montserrat (c)
Bahamas	República de Nauru
Bahréin	Antillas Holandesas (a)
Barbados	Niue - Nueva Zelanda (b)
Belice	Panamá
Islas Vírgenes Británicas (c)	Samoa
Islas Cook - Nueva Zelanda (b)	San Cristóbal & Nevis
República de Dominica	Santa Lucía
Gibraltar (c)	San Vicente y Las Granadinas
Granada	Seychelles
Guernsey/Sark/Aldeney (d)	Tonga
Isla de Man (d)	Islas Turks & Caicos (c)
Jersey (d)	Islas Vírgenes (EE.UU.)
Liberia	República de Vanuatu
Principado de Liechtenstein	
(a) Holanda, las Antillas holandesas y Aruba son los tres países del	
(b) País independiente libremente asociado a Nueva Zelanda	
(c) Territorio de ultramar del Reino Unido)	
(d) Dependencia de la Corona Británica	

**Fuente:** Towards Global Tax Co-operation. Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices. (OECD, 2000a, p.17).

Respecto de los 6 territorios considerados por la OCDE como paraísos fiscales, pero no incluidos finalmente en la lista publicada en el Informe de 2000, llama la atención tal decisión que tan solo se ampara en contemplar como suficiente la asunción de un compromiso para eliminar sus prácticas fiscales perjudiciales, aun cuando no se hubieran materializado aún tales cambios. Así lo señala también Maldonado (2002) cuando afirma que.

la OCDE ha considerado suficiente el “compromiso de cambiar”, aunque no se hayan producido aún tales cambios. En este punto, la posición de la OCDE es distinta a la de otros foros internacionales, por ejemplo en materia de blanqueo de capitales, donde para quedar excluido de

<sup>135</sup> Habría una revisión anual por parte del Foro para determinar si se estaban cumpliendo los hitos y calendarios establecidos. Si no se cumplieren y hubiera evidencia, en cualquier momento, de que el compromiso de la jurisdicción con el trabajo de la competencia fiscal ya no era de buena fe, el Comité incluiría a la jurisdicción en la “Lista de paraísos fiscales no cooperativos”.

la correspondiente lista negra, la jurisdicción ha de emprender reformas efectivas. De todas formas, la OCDE no es tan ingenua como pudiera parecer, dado que el Informe de 2000 indica que si la jurisdicción no lleva a cabo las reformas de acuerdo con el calendario establecido, volverá a ser incluida en la lista negra.

Pronto veremos que, en contra de la citada opinión, sí existió una cierta ingenuidad por parte de la OCDE, ya que las referidas medidas defensivas no llegaron nunca a aplicarse. Además, no hay que olvidar que, como afirma Romero Flor (2014), la OCDE en el ejercicio de sus funciones, *“no dispone de la posibilidad de dictar normas con fuerza jurídica directamente vinculante para los Estados o los particulares”*, por lo que *“el incumplimiento de sus «Recomendaciones» no origina ningún proceso dirigido a declarar una determinada conducta como contraria a los pronunciamientos de dicha Organización”* (p. 308).

En la misma línea argumental se pronuncia Sánchez-Archidona (2017) cuando opina que *“la no obligatoriedad de las directrices emanadas en su seno supone un grave problema y un obstáculo para su aceptación mundial”* (p. 120).

Y esta será la baza a la que jugarán permanentemente estos enclaves extraterritoriales, como se irá describiendo en los siguientes apartados y en el capítulo III, en lo que se ha venido en denominar la *“Paradoja Temporal del Día de la Marmota”*, por lo reiterado de su conducta en un juego invariable de “cumplimiento simulado”, e “incumplimiento real” de los compromisos, que les ha permitido ir abandonando todas y cada una de las listas en las que se les ha ido incluyendo a lo largo de casi veinte años.

#### **2.4.4. Nueva Posición de Estados Unidos tras el cambio político de Administración (2001).**

La publicación de la “lista negra” de paraísos fiscales en el año 2000, junto con la amenaza de adoptar “medidas defensivas” contra los paraísos que no se enmendaran, supuso el inicio de un cambio que se materializó con la nueva administración en los Estados Unidos a partir de 2001, y *“en el marco de una abierta estrategia republicana resuelta a ‘arrancar de raíz el actual código del impuesto sobre la renta y arrojarlo a la basura para que nunca más vuelva a crecer’”* (Shaxson, 2014, pp. 333-334). En opinión de este autor, *“habían comenzado las escaramuzas de la primera gran guerra ideológica declarada por el mundo extraterritorial”*.

Estados Unidos había estado trabajando activamente en el Foro sobre Prácticas Fiscales Perjudiciales, y bajo la “Administración Clinton” fue uno de los mayores impulsores de los

trabajos de la OCDE en materia de lucha contra la competencia fiscal perjudicial. De hecho, en la propuesta de presupuesto para el año fiscal 2001, publicada el 7 de febrero de 2000, la Administración Clinton intento establecer una “blacklist” de paraísos fiscales, dándole al departamento del Tesoro de los Estados Unidos el poder de elaborarla y publicarla. Esta propuesta no llegó a figurar en el presupuesto final que fue aprobado por el Congreso de los Estados Unidos (Weiss, 2001, p. 126). Pero el cambio en la Presidencia (enero 2001) y la entrada de la nueva “Administración Bush” marcó un punto de inflexión en sus relaciones con este Organismo.

Según Shaxson (2014), el primer secretario del Tesoro de Bush, Paul O’Neill, “*en el inicio parecía inseguro con respecto a la cuestión*” e incluso llegó a declarar lo siguiente: “*Apoyo la prioridad en la transparencia y la cooperación*” (p. 351). Tras la entrada de la nueva administración la retirada del apoyo a parte de la iniciativa estaba servida (Zagaris, 2001a, p. 3). A partir de febrero de 2001, fueron publicándose en la prensa internacional diversos artículos con posturas muy críticas sobre el trabajo que venía desarrollando el Foro sobre Prácticas Fiscales Perjudiciales (Maldonado, 2002, p. 7).

De acuerdo con la prensa internacional, la presión habría sido ejercida por lobbies como la “**Heritage Foundation**” (según su propia declaración de principios, el objetivo de la Fundación es promover la difusión de los principios de libertad individual, gobierno limitado, libertad de empresa, una sólida defensa nacional y los valores estadounidenses tradicionales, calificándose como “el grupo conservador más influyente de América”)<sup>136</sup>, y el “**Center for Freedom and Prosperity**” (según su autodefinition: Se trata de una organización sin ánimo de lucro creada para avanzar en la liberalización del mercado. Su proyecto más importante es la “Coalición para la competencia fiscal, que está luchando para preservar la competencia jurisdiccional de impuestos, la soberanía fiscal, y la privacidad financiera de la erosión por burócratas internacionales”<sup>137</sup>. Daniel J. Mitchell era miembro y fundador de ambas organizaciones y enemigo acérrimo de la OCDE a la que había calificado como “*una pandilla de europeos socialistas lunáticos*”.

---

<sup>136</sup> “The mission of The Heritage Foundation is to formulate and promote conservative public policies based on the principles of free enterprise, limited government, individual freedom, traditional American values, and a strong national defense”. <http://www.heritage.org/about-heritage/mission>, (ultimo acceso el 6 de noviembre de 2017).

<sup>137</sup> “The Center for Freedom and Prosperity (CF&P) is a non-profit organization created to advance market liberalization. The top project of CF&P is the Coalition for Tax Competition, which is fighting to preserve jurisdictional tax competition, fiscal sovereignty, and financial privacy from erosion by international bureaucrats”. <http://freedomandprosperity.org/about/>, (ultimo acceso el 6 de noviembre de 2017).

Tal y como comenta Shaxson (2014), el *Center for Freedom and Prosperity* aceleró las presiones sobre 86 Representantes y Senadores para urgir a O’Neill a que descartara el proyecto de la OCDE, alistándose en la campaña Milton Friedman, James Buchanan y otros economistas conservadores:

El Tesoro se inundó de cartas. Daniel Mitchell bramaba acerca de la “monstruosidad parisina”, en tanto que un funcionario de las Islas Caimán hacía su aparición en las Naciones Unidas para clamar contra el “gran hermano” y el “síndrome del matón” (p. 351).

También los paraísos del Caribe persuadieron al poderoso grupo de congresistas negros [*Black Caucus*] para que remitiese una carta al secretario del Tesoro advirtiéndole que la iniciativa de la OCDE “amenaza con socavar las frágiles economías de algunos de nuestros vecinos y aliados más cercanos” (Shaxson, 2014, p. 352).

Y en menos de un año, la política de las listas negras perderá toda su sustancia (Chavagneux y Palan, 2007, p. 102). El 10 de mayo de 2001, el secretario del Tesoro Paul O’Neill hizo unas declaraciones expresando la posición oficial de la Administración Bush sobre la cuestión (U.S. Department of the Treasury, 2001), que aparecieron recogidas en la misma fecha por el diario “Washington Times”:

“Recientemente, he tenido motivos para reevaluar la participación de los Estados Unidos en el grupo de trabajo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico que se centra en las "prácticas fiscales perjudiciales". Siguiendo con los pensamientos que compartí con mis homólogos del G7 en reuniones recientes, quiero dejar en claro lo que es importante para Estados Unidos y lo que no”.

En dichas declaraciones, manifestaba que compartía muchas de las recientes preocupaciones expresadas sobre la dirección que había tomado la iniciativa de la OCDE y, más en concreto, sobre:

- ✓ la premisa de que la existencia de impuestos bajos fuera algo sospechoso,
- ✓ la idea de que otros países pudieran interferir en la decisión de cualquier otro país sobre cómo estructurar su propio sistema impositivo (tasas impositivas y sistema tributario), y
- ✓ el tratamiento potencialmente injusto de algunos países que no pertenecen a la OCDE,

ratificando que los Estados Unidos no participarían en ninguna iniciativa para armonizar los sistemas impositivos mundiales (U.S. Department of the Treasury, 2001).

Quedaba igualmente claro que los Estados Unidos se inclinaban por potenciar un sistema de intercambio bilateral de información que, según el propio secretario del Tesoro, tan buenos

resultados les había proporcionado en el pasado reciente. Y para ello, alardeaba sobre los más de 60 tratados o acuerdos individuales que, con otros tantos países, habían negociado para obtener la información necesaria en casos de evasión de impuestos.

Por tanto, O'Neill afirmaba que era el momento oportuno para proponer que organizaciones como la OCDE podían ser utilizadas para construir un marco para el intercambio específico y limitado de información necesaria para el enjuiciamiento de actividades ilegales. Y dejando claro lo de “*información limitada*”, al advertir que se protegerán contra los intercambios de información demasiado amplios en los que los gobiernos extranjeros buscan información con fines inapropiados o sin las debidas salvaguardias.

Este cambio en la posición de EE.UU. se concretó aún más en la reunión del “Foro sobre prácticas fiscales perjudiciales” celebrada del 9 al 11 de mayo. Según comenta Maldonado (2002) la delegada de Estados Unidos manifestó que consideraban que el trabajo del Foro había de reorientarse: “*Los Estados Unidos no quieren ‘dictar’ a los otros países qué es lo que deben hacer en materia fiscal. Los Estados Unidos sólo quieren poder aplicar su propia ley fiscal, para lo cual necesitaban la asistencia de otros países, en forma de intercambio de información*” (pp. 7-8).

Como apunta (Salinas, 2003, pp. 550-551) las principales preocupaciones de los Estados Unidos habían sido dos: (1) la necesidad de que los países pudieran obtener, bajo solicitud, información específica de otros países para evitar el incumplimiento de sus leyes fiscales y (2) la necesidad de evitar la interferencia con las decisiones internas de política tributaria de las naciones soberanas. Por tanto, y aunque los Estados Unidos reconocen que las jurisdicciones con estrictas leyes de secreto bancario y posiciones no cooperativas en asuntos fiscales facilitan la evasión de los impuestos americanos, pero les preocupa que el proyecto de la OCDE sea demasiado amplio y pueda obstaculizar, no promover, los intereses de los Estados Unidos a este respecto.

A modo de resumen, y de acuerdo con Maldonado (2002), la posición de Estados Unidos se traducía en:

- (i) Considerar que el criterio de estanqueidad (“*ring fencing*”) tenía que desaparecer, por lo que aun cuando un país/jurisdicción cumpliera este criterio, no se le debería considerar como un paraíso fiscal. En consecuencia, no debería aparecer en la “lista de

paraísos fiscales no cooperativos” de la OCDE y no se le debería aplicar medidas anti-paraíso.

- (ii) Considerar que las medidas defensivas contra los paraísos fiscales deberían aplicarse en los mismos términos que a los países de la OCDE: no deberían aplicarse a los “paraísos fiscales no cooperativos”, antes de 1 de abril de 2003 (que es cuando se aplicarán a los países de la OCDE que no desmantelen los regímenes fiscales considerados perjudiciales en la lista de junio de 2000).
- (iii) Los Estados Unidos estaban en contra de la idea de “blacklist” de paraísos fiscales: la lista de paraísos fiscales debe aparecer como parte de un informe de progreso para no revestir la forma de “blacklist”.

Godefroy y Lascoumes (2005) mantienen que este cambio de posición de los Estados Unidos ofreció a los centros offshore la oportunidad de contraatacar, y así, un grupo de territorios con Barbados a la cabeza, se organizaron creando la ITIO (International Tax Investments Organisation)<sup>138</sup> un grupo de presión que retoma la tesis estadounidense de que la OCDE no debe dictar el nivel de sus impuestos a ningún país, a la vez que invita a sus miembros a que “pongan orden en sus propias casas”<sup>139</sup> y dejen de reclamar medidas a los países calificados de paraísos fiscales que ni ellos son capaces de aplicar (pp. 168-169).

El proyecto de la OCDE agonizaba y, en opinión de Marulanda y Heredia (2015), *“más que las dificultades técnicas, fueron los intereses político-económicos los que entorpecieron el trabajo de identificar y calificar a determinados territorios como paraísos fiscales”*, concluyendo que es *“evidente una vez más, que la creación de normas cuyo criterio de adopción responde a la voluntad de los Estados y no a un carácter vinculante, ha sido ineficiente en la lucha contra la competencia fiscal perjudicial”* (p. 12).

Y como acertadamente señala Shaxson (2014) *“el plazo límite que había establecido la OCDE para evitar medidas defensivas (julio de 2001) llegó y pasó, y más tarde la organización declaró públicamente que no tenía intenciones de implementar esas medidas en el futuro”* (p. 354).

---

<sup>138</sup> Creada en 2001 (marzo) con el objetivo de frenar la acción fiscal de la OCDE se presentaba como defensora de las “pequeñas economías en desarrollo” y reunía a lo más florido de los paraísos fiscales: Anguila, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, las Islas Vírgenes Británicas, Islas Cook, Islas Caimán, Malaysia, Santa Lucía, St. Kitts y Nevis, las Islas Turks y Caicos y Vanuatu.

<sup>139</sup> En clara alusión a los Estados Unidos (Delaware) y Luxemburgo que proponen ofertas similares.

#### 2.4.5. El Informe de Progreso de 2001.

Inicialmente, la OCDE anunció que desafiaría a la Administración Bush y continuaría con la iniciativa fiscal. Sin embargo, la razón finalmente prevaleció (obviamente la de Estados Unidos) y la organización decidió buscar algún tipo de cooperación con esta jurisdicción. En consecuencia, la OCDE programó una reunión con funcionarios fiscales de los Estados Unidos y otros países industrializados para junio de 2001 en París (James, 2002, p. 46).

En dicha reunión, la OCDE esencialmente cedió a las demandas de Estados Unidos y aceptó un enfoque menos agresivo para su iniciativa tributaria haciendo una importante concesión: acordando que no impondría sanciones a los paraísos fiscales que simplemente ofreciesen exenciones fiscales favorables a empresas e inversores extranjeros (también denominados “ring fencing”). A cambio, los Estados Unidos acordaron continuar su campaña para que las jurisdicciones que se hubieran fijado como objetivo divulgasen información de las cuentas de los sospechosos de evasión fiscal a sus autoridades fiscales (*Internal Revenue Service*) y a las autoridades fiscales de la OCDE. Para el deleite de los países de CARICOM<sup>140</sup>, las negociaciones condujeron a varias modificaciones del plan original de la OCDE que se dieron a conocer en un nuevo informe de esta organización (James, 2002, pp. 46-47).

En definitiva, y siguiendo a Hernández Viguera (2005, pp. 256-257), en dicha reunión del Foro lo que quedó claro fue la posición de los Estados Unidos, y en el sentido de que solo pretendían aplicar su propia ley fiscal, para lo cual necesitaban el intercambio de información por parte de otros países, y los paraísos fiscales no serían sancionados por su régimen tributario propiamente dicho, sino por su grado de cooperación en el referido intercambio de información.

Tras el Informe de 2000, y la nueva posición que, sobre el proyecto, habían adoptado los Estados Unidos, las modificaciones que tal cambio provocó vieron la luz a través de un nuevo informe aprobado por el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE en junio de 2001 (en adelante Informe de 2001), bajo el título de “*The OECD’S Project on Harmful Tax Practices: The 2001 Progress Report*” (OECD, 2001). Nótese el sutil cambio que se produce en el título del informe, que pasó bastante desapercibido, a la hora de nombrar el proyecto inicial que varió de “*Harmful Tax Competition*” en 1998, a “*Harmful Tax Practices*” a partir de 2000.

---

<sup>140</sup> Caribbean Community and Common Market: La Comunidad del Caribe (CARICOM) es una agrupación de veinte países: quince Estados miembros (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Monserrat, Santa Lucía, St. Kitts and Nevis, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago) y cinco miembros asociados (Anguila, Bermudas, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán e Islas Turcas y Caicos). <https://caricom.org/about-caricom/who-we-are> (Última consulta: 20-oct-2019).

Según Maldonado (2002), el Consejo de la OCDE demoró su desclasificación hasta el 14 de noviembre de 2001, cinco meses después, debido a que España no estaba dispuesta a aprobar un informe que no supusiera la asunción por parte del Reino Unido de sus responsabilidades a nivel internacional, en relación con sus colonias (Gibraltar) y territorios dependientes o asociados (p. 11).

Como fruto de las negociaciones entre España y el Reino Unido, se incluyó en el citado informe (OECD, 2001, p. 8) una nota a pie de página que establecía que:

“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”.

Las tensiones y discrepancias ya habían comenzado a surgir. A las abstenciones de Luxemburgo y Suiza al Informe de 1998, se unieron las de Bélgica y Portugal al Informe de Progreso de 2001, recordando Luxemburgo su abstención inicial y lamentando “*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 (OECD, 2001, p. 4). Y no serían las únicas voces discordantes.

Como ya se ha comentado, en el Informe de 1998 fueron definidos cuatro criterios como factores clave para determinar si un país o territorio era un paraíso fiscal. Pues bien, antes de la publicación del Informe de 2001 algunos Estados miembros, y también algunos paraísos fiscales, habían expresado, entre otras preocupaciones, la de la aplicación del criterio de “*ausencia de actividades reales*”<sup>141</sup> así como la fecha de efectividad a partir de las cuales se implementarían las “*medidas defensivas coordinadas*”.

A la vista del cambio de posición de los EE.UU., no es muy complicado intuir que, entre dichos estados miembros, se encontrarían estos últimos, así como el Reino Unido y sus paraísos fiscales “satélites”. No hay que olvidar que casi una tercera parte de la lista inicial de “paraísos

---

<sup>141</sup> Este criterio se introdujo en el Informe de 1998 como uno de los factores clave para la identificación de paraísos fiscales ya que la falta de una actividad real sugeriría que un Estado intentaba atraer inversión y que las operaciones tenían una motivación puramente fiscal.



fiscales” publicada en el Informe de 2000 eran territorios dependientes de estos dos estados miembros.

Dichas “preocupaciones” se tradujeron finalmente, por un lado, en la decisión adoptada de que, a partir de ese momento, dejaría de utilizarse el criterio de “*ausencia de actividades reales*” para determinar si un paraíso fiscal era cooperativo o no.

Por tanto, el Comité decidió que los compromisos que se buscarían para determinar qué Estados o territorios se considerarían “*paraísos fiscales no cooperativos*” serían únicamente los relacionados con los criterios de transparencia y de intercambio efectivo de información (OECD, 2001, p. 10). En definitiva, se seguía el camino marcado por los EE.UU. sobre su preferencia por un sistema de intercambio bilateral de información.

No está de más señalar también que, aun cuando la iniciativa dirigida a mejorar la eficacia del intercambio de información entre Estados miembros de la OCDE ya aparecía recogida entre las Recomendaciones<sup>142</sup> del Informe de 1998, el auténtico impulsor del proyecto hay que localizarlo en el Informe que, sobre la “*Mejora del acceso a la información bancaria con fines tributarios*”<sup>143</sup>, publicó la OCDE en marzo de 2000.

A lo anterior, y en opinión de Calderón Carrero (2001), también se uniría la Comisión de la Unión Europea quién, “*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 propia UE y de la OCDE*” a que fuese el “*intercambio de información el mecanismo principal para garantizar la pervivencia del modelo impositivo vigente*” (p. 7).

Estos importantes cambios en los criterios para determinar qué estados o territorios cumplían con los requisitos para ser considerados paraísos fiscales, supusieron el principio del fin de un Proyecto que había nacido cinco años antes y que sería definitivamente enterrado pocos años después. Como recuerda Hernández Viguera (2009, pp. 31-32) durante la reunión del Comité europeo de TAX JUSTICE NETWORK (TJN), celebrada en París durante noviembre de 2007,

---

<sup>142</sup> La recomendación número 8: “*Recomendación sobre una mayor y más eficaz utilización de los intercambios de información: que los países deberían emprender programas para intensificar el intercambio de información pertinente sobre las transacciones en paraísos fiscales y regímenes fiscales preferenciales que constituyen una competencia fiscal perjudicial*”.

<sup>143</sup> Título original: “*Improving Access to Bank Information for Tax Purposes*”.

asistió como invitado a la misma Jeffrey Owen<sup>144</sup> (a la sazón máxima autoridad técnica de la OCDE en asuntos fiscales hasta 2012), quién, al ser interpelado sobre cuando publicaría la OCDE los resultados del proyecto iniciado en 1998, contestó sin vacilar: *never* (*nunca*).

Respecto de la “preocupación” sobre la fecha de efectividad a partir de las cuales se implementarían las “medidas defensivas coordinadas”, ante la falta de simetría en el calendario de la aplicación de éstas, a los Estados miembros y a los paraísos fiscales, hay que señalar que el Informe de 2000 preveía que no se aplicarían antes del 31 de julio de 2001 (para los no miembros de la OCDE). Una vez más, son los Estados Unidos los impulsores de este cambio que ya había sido anticipado por el propio secretario del Tesoro (Paul O’Neill) en su ya comentada declaración del 10 de mayo de 2001.

También en este tema, el Comité de la OCDE venía a reconocer que la aplicación de un marco de medidas defensivas contra los paraísos fiscales, previa a su aplicación potencial a los Estados miembros de la OCDE, planteaba problemas respecto de la igualdad de condiciones (*level playing field*) entre Estados miembros y paraísos fiscales y, por tanto, no se aplicaría a los paraísos fiscales no cooperativos antes que a los Estados miembros de la OCDE que aún mantuvieran regímenes preferenciales perniciosos. De igual forma, se amplió el plazo para que los paraísos fiscales asumieran su compromiso de transparencia e intercambio de información, para no ser considerados no cooperativos, hasta el 28 de febrero de 2002 (OECD, 2001, p. 30).

Finalmente, el Informe de 2001 vino a consagrar los “Compromisos de transparencia e intercambio efectivo de información”, quién en su apartado 36 confirma que “*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*<sup>145</sup> como se detalla en los apartados 37 y 38” (OECD, 2001, p. 11).

---

<sup>144</sup> Director del “CENTRE FOR TAX POLICY AND ADMINISTRATION”, de la OCDE.

<sup>145</sup> Contenido de los apartados 37 y 39 del Informe de 2001:

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. ... 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

#### 2.4.6. Avances en el dialogo con los paraísos fiscales para la asunción de compromisos

A partir de la emisión del Informe de 1998, el Foro había venido manteniendo conversaciones con 47 estados o territorios para determinar si cumplían los requisitos para ser considerados paraísos fiscales. Sobre ellos, el Comité resolvió en el Informe de 2000 que seis de ellos no cumplían los criterios para ser considerados paraísos fiscales, y otros seis no se incluyeron en el referido informe porque, antes de su publicación, habían asumido el compromiso de eliminar sus prácticas fiscales perniciosas.

Desde la publicación del Informe de 2000, otras cinco jurisdicciones habían asumido el compromiso de eliminar sus prácticas fiscales perniciosas: **Antillas Holandesas, Aruba, Bahrein, Isla de Man y las Seychelles**. Adicionalmente, las **Islas Tonga** habían hecho reformas legislativas y adoptado medidas administrativas para remediar los problemas que habían conducido a que la OCDE las incluyera inicialmente en dicho Informe como uno de los 35 paraísos fiscales (OECD, 2001, p. 9).

Por lo tanto, después de tres años de gestiones, tan solo se había logrado que 11 jurisdicciones, de un total de 41 que inicialmente cumplían con los requisitos para ser considerados paraísos fiscales, asumieran el compromiso de eliminar sus prácticas fiscales perniciosas (que no su eliminación formal, para lo que disponían de plazo hasta el 31 de diciembre de 2005).

Las referidas 41 jurisdicciones quedarían reducidas a 38, tras dejar de considerar a las **Islas Tonga**, a **Barbados** y a las **Maldivas** como candidatas a la lista de paraísos fiscales no cooperativos:

- En el caso de las **Islas Tonga** por los motivos anunciados en el propio Informe de 2001, y comentados anteriormente. No obstante, no parece que compartan este criterio, tanto Chambost (2005) como Hines (2010) y las organizaciones Tax Justice Network (2005) y OXFAM (2017) quienes las siguen considerando un paraíso fiscal e incluyéndolas en sus listas.

---

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. .... 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. ...

- En el caso de **Barbados**, la OCDE y dicha jurisdicción publicaron una nota de prensa conjunta el 31 de enero de 2002 (“*La OCDE dice que Barbados no aparecerá en su próxima lista de paraísos fiscales no cooperativos*”) en la que se describen las razones que justificarían tal decisión (OECD, 2002a), que no guardan relación con los factores definidos por la OCDE para calificar a un territorio como paraíso fiscal, por lo que habría que encontrar la justificación a tal decisión en el enigmático último párrafo<sup>146</sup> de la nota de prensa que vincularía a Barbados con su papel protagonista en el frente de oposición creado a través del *ITIO (International Tax Investments Organisation)*, al que se ha hecho referencia en el apartado 2.4.4. Este caso es aún más flagrante que el anterior ya que Barbados es considerado un paraíso fiscal y, por tanto, incluida en sus listas fiscales por once de las doce listas analizadas en el apartado 1.3.3. del Capítulo anterior. Obviamente la doceava lista que no la incluye es la de la propia OCDE.
- Finalmente, en el caso de **Maldivas**, por las razones aducidas por la OCDE en su nota de prensa de fecha 7 de marzo de 2002 que básicamente vienen a decir que “*no cumple con los criterios de paraíso fiscal establecidos en su informe de 1998*” (OECD, 2002b). La pregunta que tal afirmación suscita es si los cumplía dos años antes cuando se decidió incluir a Maldivas en la “blacklist” o, por el contrario, tampoco los cumplía y fue incorporada por error. En cualquier caso, y al igual que en el caso de Barbados, el contenido de uno de sus párrafos<sup>147</sup> parecería inclinar la respuesta a dicha pregunta a cualquiera de las dos opciones. En este caso, Maldivas si está considerado como paraíso fiscal en seis de las doce listas analizadas en el apartado 1.3.3. del Capítulo anterior: la de Hines (2010), Tax Justice Network (2005 y 2018), OXFAM (2017) y las de la Unión Europea (2015 y 2017).

No cabe duda de que los cambios de criterio introducidos por la OCDE en el Proyecto (liderados fundamentalmente por EE.UU.), tuvieron su efecto en las negociaciones con las jurisdicciones restantes de cara a la elaboración de la lista de “*paraísos fiscales no cooperativos*” De hecho, la propia OCDE ya lo esperaba al contemplar la posibilidad de no tener que elaborarla si todas

---

<sup>146</sup> “Tanto Barbados como la OCDE reconocen la importancia del diálogo para abordar las cuestiones fiscales internacionales. Barbados ha desempeñado un papel importante en el fomento de dicho diálogo. Ambas partes esperan un diálogo continuo y constructivo sobre cuestiones de interés mutuo” (OECD, 2002a).

<sup>147</sup> “La OCDE se complace en anunciar que Maldivas no cumple con los criterios de paraíso fiscal establecidos en su informe de 1998. ... Esta determinación se realizó después de discusiones detalladas con el gobierno de las Maldivas sobre la situación legal, regulatoria y económica actual en las Maldivas” (OECD, 2002b)

las jurisdicciones asumían su compromiso antes del 28 de febrero de 2002 (OECD, 2001, p. 10).

Además, y de acuerdo con DPRN (2009, p. 26), los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en New York contribuyeron en gran medida a dar un impulso definitivo a dichas negociaciones. Los Estados Unidos estaban más interesados en rastrear la financiación del terrorismo y revelar sus flujos financieros que en la existencia de nulas o bajas tasas impositivas o la ausencia de actividades reales (aspectos sobre los que ya habían anunciado que los consideraban insuficientes para clasificar a un país como paraíso fiscal).

#### **2.4.6.1. La publicación de la lista de “paraísos fiscales no cooperativos” (2002).**

Con casi dos meses de retraso sobre la fecha límite prevista, el presidente del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE, Gabriel Makhlouf, anunció el 18 de abril de 2002 la publicación de la lista de “paraísos fiscales no cooperativos” que, tal y como estaba previsto en el guion, quedaba reducida a su mínima expresión: tan solo siete jurisdicciones (OECD, 2002e).

En dicha reducción es muy significativa, por las circunstancias que la rodearon, la exclusión de Panamá de dicha lista de “paraísos fiscales no cooperativos”. Apenas tres días antes del anuncio de su publicación, el Ministro de Economía y Finanzas de Panamá remite escrito, fechado el 15 de abril de 2002, al Secretario General de la OCDE manifestando “*su disposición de acoger los principios sobre ‘Transparencia’ e ‘Intercambio de Información Tributaria’ promovidos por la OCDE*” (OECD, 2002c). Este compromiso estaba condicionado a que Panamá no figurase en ella (primer ejercicio de “cumplimiento simulado”). En la víspera de su publicación, el 17 de abril de 2002 la OCDE (2002d) anunció este compromiso.

Como se tendrá ocasión de ir comprobando a lo largo de este trabajo, Panamá es el estereotipo al que mejor aplica la “*Paradoja Temporal del Día de la Marmota*”, por su reiterada asunción de compromisos que, con la misma facilidad, ha venido incumpliendo desde la fecha al que se hace mención en el párrafo anterior. Este comportamiento ha seguido la secuencia: inclusión en “blacklist”, asunción de compromisos, salida de la “blacklist”, incumplimiento de los compromisos e inclusión en la siguiente “blacklist”. La misma secuencia se ha venido repitiendo desde 2002 y hasta nuestros días, cuando se ha producido, por enésima vez, su nueva inclusión en la “blacklist” de la Unión Europea con fecha 18 febrero 2020.

Las siguientes jurisdicciones, que finalmente no se comprometieron con la transparencia y el intercambio efectivo de información, fueron identificadas por el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE como “**paraísos fiscales no cooperativos**” (OECD, 2002f):

- Andorra
- El Principado de Liechtenstein
- Liberia
- El Principado de Mónaco
- La República de las Islas Marshall
- La República de Nauru
- La República de Vanuatu

En opinión de Hay (2006), en 2002 la mayoría de los pequeños centros financieros internacionales habían acordado, bajo apremio, apoyar el proyecto de la OCDE para el intercambio de información fiscal y, aunque lento en sus principios, los centros offshore “tradicionales” descubrieron que sus clientes estaban trasladándose a otros lugares en anticipación de esos compromisos. En particular, muchos clientes se reubicaron para aprovechar los estándares más relajados de recopilación e intercambio de datos disponibles en Suiza y los Estados Unidos, los principales centros financieros transfronterizos dentro de la OCDE (pp. 1-2).

El Proyecto, ya herido de muerte, no será capaz de ver, no solo que todas estas jurisdicciones “no cooperativas” asumieran el compromiso de eliminar sus prácticas fiscales perniciosas, sino que incluso dicha eliminación llegara a materializarse realmente en aquellas jurisdicciones que sí habían asumido tal compromiso.

Y un “aviso a navegantes” fue lo que realizó Seiichi Kondo, subsecretario general de la OCDE, a través de un artículo de prensa<sup>148</sup>, ampliamente difundido el 10 de mayo de 2002, titulado “*Paraísos fiscales no cooperativos: los pequeños tramposos tendrán que arrepentirse*”<sup>149</sup>, a través del que advirtió que:

Los paraísos fiscales que no cooperan son una amenaza no solo para los sistemas tributarios de los países desarrollados y en desarrollo, sino también para la integridad del sistema financiero internacional.

---

<sup>148</sup> Fue publicado, al menos, en el “New York Times” y en el “International Herald Tribune” (actualmente “International New York Times”).

<sup>149</sup> ‘Uncooperative tax havens’: *Little cheats will have to repent*, en su versión original.

... Las siete jurisdicciones en la lista de la OCDE son Andorra, Liechtenstein, Liberia, Mónaco, las Islas Marshall, Nauru y Vanuatu. Han decidido que no les interesa unirse a los países de la OCDE y a otros miembros de la comunidad internacional para poner fin a las prácticas fiscales perjudiciales que facilitan el fraude fiscal y distorsionan el mercado de servicios financieros. Esperamos que revisen su decisión...

Más de 30 centros financieros extraterritoriales se han comprometido a trabajar con los países de la OCDE para contrarrestar las prácticas nocivas que incluyen la falta de transparencia en los estándares de contabilidad y con respecto a la propiedad de las empresas, y la falta de voluntad para intercambiar información con otros países. Al comprometerse públicamente con la transparencia y el intercambio efectivo de información, estas jurisdicciones han demostrado que quieren ser miembros responsables de la comunidad global.

... Los países de la OCDE ahora considerarán cómo defender sus bases impositivas y un sistema financiero internacional equitativo contra las actividades de los paraísos fiscales no cooperativos enumerados. Las medidas defensivas coordinadas evitarán que estos paraísos fiscales obtengan una ventaja competitiva a expensas de los centros financieros que se han comprometido a cooperar en la lucha contra la evasión fiscal y los delitos relacionados con los impuestos. Tarde o temprano, esperamos el fin del abuso del paraíso fiscal (Kondo, 2002).

Esta grandilocuente y ostentosa declaración solo se puede entender en el contexto de la propaganda que la OCDE dio a la publicación de la nueva lista, ya que es difícil de imaginar que estas siete pequeñas jurisdicciones pudieran poner en jaque al sistema financiero internacional por el hecho de no haberse comprometido a poner fin a sus prácticas fiscales perjudiciales.

El verdadero problema no se encontraba en ellas. Poco después de las declaraciones del Sr. Kondo, la revista "The Economist" (Shell games, 2002) recogía las declaraciones del Senador Carl Levin, presidente del Subcomité Permanente de Investigaciones del Senado de los Estados Unidos, reconociendo que, aunque los Estados Unidos criticaban a otros países por permitir la creación de sociedades ocultando a sus propietarios reales, "básicamente estamos haciendo lo mismo" (Hay, 2006).

Con cuentagotas se irá produciendo la salida de algunas jurisdicciones de la lista de paraísos fiscales no cooperativos. Así, las primeras que abandonan esta lista tardan más de un año desde su publicación: las Repúblicas de Vanuatu, el 20 de mayo de 2003 (OECD, 2003a) y de Nauru, el 12 de diciembre de 2003 (OECD, 2003b) y deberán transcurrir cuatro años más para que se produjeran las siguientes salidas.

#### **2.4.7. El Informe de Progreso de 2004.**

El Consejo de la OCDE había ordenado una revisión del trabajo del Foro sobre Prácticas Fiscales Perniciosas (el Foro) transcurridos cinco años desde su creación en 1998, a la vez que

había encargado al Comité de Asuntos Fiscales que informara de los resultados del trabajo realizado para la eliminación de las prácticas fiscales perniciosas en los Estados que la integran, y este nuevo informe responde a dichos mandatos.

Desde la publicación de los informes de progreso de 2000 y 2001, la OCDE no publica su siguiente informe hasta el 4 de febrero de 2004, bajo el título de “*The OECD’S Project on Harmful Tax Practices: The 2004 Progress Report*” (en Adelante “Informe de 2004”) y que, al igual que los anteriores, contó con la abstención de Suiza y Luxemburgo (OECD, 2004a, p. 4). Aquí conviene señalar que las prioridades del nuevo enfoque del proyecto (transparencia e intercambio de información en asuntos fiscales) ya conformaban la primera línea de las preocupaciones de la OCDE, y en ellas se había venido trabajando en los ultimes meses.

En 2002 se había aprobado un “*modelo de acuerdo sobre intercambio de información en materias tributaria*” que constituyó un intento de promover la cooperación internacional en materia tributaria, contemplando el intercambio de información, previo requerimiento, en asuntos fiscales tanto de naturaleza civil como penal, y previendo que la información debería facilitarse aun cuando el estado requerido pudiera no necesitar dicha información para sus propios fines tributarios. Este modelo cobrará protagonismo en años posteriores, una vez que la “vida” de la lista de paraísos fiscales no cooperativos hubiese declinado hasta su total desaparición (algunos de ellos causaron baja en la lista por razones no del todo justificadas).

#### **2.4.7.1. Avances en la identificación y eliminación de los regímenes preferenciales potencialmente perniciosos.**

En el Informe de 2000 el Comité había identificado 47 regímenes preferenciales potencialmente perniciosos quedando encargado el Foro para que sometiera al Consejo, antes de junio de 2003, un informe en el que se enumerasen los regímenes preferenciales que habían resultado ser realmente perniciosos y cuyos aspectos nocivos habían subsistido hasta esa fecha, previéndose la posible aplicación de las medidas defensivas incluidas en el Informe de 1998.

Es en este Informe de 2004 en el que se da cuenta de los avances realizados. Así, de los 47 regímenes inicialmente identificados, se concluyó el trabajo sobre 45 con los siguientes resultados:

- ✓ 18 regímenes se habían desmantelado, o estaban en vías de serlo,



- ✓ 14 regímenes se habían reformado para eliminar los rasgos potencialmente perniciosos, y
- ✓ 13 regímenes demostraron no ser perniciosos tras su análisis (OECD, 2004a, p. 9)

Quedaron sin calificar 2 regímenes, uno de Suiza<sup>150</sup> (denominado Práctica 50/50) y otro de Luxemburgo<sup>151</sup> (Sociedades de cartera de 1929). Llama mucho la atención que ambos países fueran también los mismos que se habían abstenido en la aprobación por el Consejo del Informe de 1998, abstención que aplicaba a todos los trabajos de seguimiento realizados después de esa fecha.

Este desmantelamiento, reforma acometida o cambio de calificación, se pondrá en entredicho cuando años después cuando se produzcan las filtraciones que colocarán en la picota a jurisdicciones tales como Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos o Suiza, por poner algunos ejemplos, tras ponerse de manifiesto la vigencia de sus regímenes preferenciales perniciosos.

#### **2.4.7.2. Avances en el dialogo con los paraísos fiscales para la asunción de compromisos.**

Desde el anterior Informe de 2001, el número de paraísos fiscales (estados o territorios no integrantes de la OCDE) que se habían comprometido con los principios de intercambio efectivo de información y transparencia, había pasado de 11 a 33, de los que tan solo 2 lo habían hecho desde la publicación<sup>152</sup>, hacía dos años, de la lista de *Paraísos Fiscales no cooperativos* (OECD, 2004a, p. 11).

Y así, sin mayor concreción, se anuncia que los 33 paraísos fiscales han avanzado en el cumplimiento de dichos compromisos citando, por ejemplo, que se han realizado progresos en la creación de un marco jurídico que permita el intercambio de información (OECD, 2004a, p. 14).

Para la OCDE, y como ya se ha visto, el mero compromiso con los referidos principios era suficiente para eliminar el calificativo de “paraíso fiscal” a estos territorios, por lo que puede deducirse que lo que realmente deseaba era poder anunciar, en el menor plazo posible, la

---

<sup>150</sup> A pesar de su abstención, Suiza estaba dispuesta a acordar un intercambio efectivo de información en el contexto de sus convenios bilaterales, por lo que a las sociedades de cartera respecta.

<sup>151</sup> Luxemburgo manifestó que ya había remitido a su Parlamento las modificaciones de su régimen de sociedades de cartera de 1929 que, en plena conformidad con el ECOFIN y con las conclusiones del Código de Conducta de la Unión Europea, eliminarían todos los rasgos perniciosos de su régimen, tal y como exigían ambos.

<sup>152</sup> Vanuatu, el 20 de mayo de 2003 y Nauru, el 12 de diciembre de 2003, tal y como se ha comentado en el apartado 2.4.6.1. La publicación de la lista de “paraísos fiscales no cooperativos” (2002).

desaparición de este tipo de enclaves. Como ya tendremos ocasión de comprobar varios años después, esta confianza en meros compromisos se verá bastante defraudada debido al escaso nivel de cumplimiento alcanzado por los mismos.

Pero el proyecto inicial había sufrido tales cambios que se le podía considerar como “finiquitado”. Por ello, los trabajos de la OCDE (20045, p. 12) ya se habían encaminado por otros derroteros a partir del cambio de posición de los Estados Unidos en 2001, y así, en su reunión de Ottawa (Canadá), en octubre de 2003, el Foro Global reunió a representantes de 40 gobiernos, tanto de la OCDE como de otros países ajenos, para debatir sobre la igualdad de condiciones (“*level playing field*”) en el ámbito de la transparencia, principio en el que se mostraron de acuerdo en que era una cuestión de equidad, y del intercambio de información en asuntos tributarios.

Los participantes reconocieron que se habían hecho progresos en este sentido, pero que aún no era una realidad global, por lo que acordaron poner en marcha un nuevo subgrupo de trabajo que abordara la problemática de la igualdad de condiciones (*Sub-Group on Level Playing Field Issues*) y que elaborara las propuestas que serían remitidas a la consideración del pleno del Foro Global que tendría que lograr una igualdad de condiciones a nivel mundial y establecer un proceso a través del que pudiera continuarse con este trabajo. La primera reunión del subgrupo se celebró del 3 al 5 de febrero de 2004 (OECD, 2004a, pp. 12-13).

Finalmente, y por lo que al marco de medidas defensivas coordinadas se refiere, se concluyó que éstas debían ser flexibles, constatando que no es posible elaborar una lista exhaustiva o exclusiva de medidas que puedan utilizarse. Por ello, el Informe se limitó a enumerar algunas de las que ya estaban siendo utilizadas por los estados integrantes de la OCDE (2004, pp. 15-16) y los estados o territorios ajenos a ella, calificándolas como potencialmente útiles para neutralizar los efectos nocivos de las prácticas fiscales perniciosas, y a citar la conveniencia de considerar su aplicación.

Y doce años después, como en la fábula de “Pedro y el lobo” pero sin el final feliz, se continuará hablando de la posibilidad de aplicar tales medidas defensivas, como en el anuncio realizado por el G20, tras la reunión de sus ministros de Finanzas celebrada en Washington en abril de 2016, en cuyo comunicado final advierte que considerará “medidas defensivas” para sancionar a aquellos países y centros financieros que no adopten los estándares internacionales de transparencia (Pardo, 2016).

#### 2.4.8. El Informe de Progreso de 2006 y los últimos movimientos en la Lista de los Paraísos Fiscales no cooperativos.

El siguiente y último informe de progreso, bajo el título de “*The OECD’S Project on Harmful Tax Practices: 2006 Update on Progress in Member Countries*”, ve la luz dos años después, en 2006, aunque su contenido se centra exclusivamente en el trabajo sobre los regímenes tributarios potencialmente perniciosos de los países miembros de la OCDE, ya que durante este tiempo no se ha producido novedad alguna en materia de nuevas asunciones de compromisos con los principios de transparencia e intercambio efectivo de información, por parte de los territorios inicialmente identificados como paraísos fiscales. (OECD, 2006a, p. 3)

Así, en este informe se revisan los 2 regímenes que quedaron sin calificar en el Informe de 2004:

- ✓ Suiza (Práctica 50/50), sobre el que señala que se informó por este país al Comité sobre la retirada de la Circular mediante la que se autorizaba esta práctica y se establecía un periodo transitorio que asegurara la retirada paulatina del régimen. A la vista de lo anterior, se pasó a considerar el régimen suizo “50/50” como derogado (OECD, 2006a, p. 4).
- ✓ Luxemburgo (Sociedades de cartera de 1929): El Comité observó que, aunque en 2005 se habían introducido modificaciones legislativas en dicho régimen, éstas “*no calmaban la inquietud del Comité respecto del carácter pernicioso de la ausencia de un intercambio efectivo de información*”. La conclusión pues del Comité fue que este régimen, en su forma actual, era pernicioso (OECD, 2006a, p. 4).

Finalizado este proceso, el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE consideró que esta parte del proyecto había alcanzado sus objetivos iniciales y que, por tanto, había satisfecho plenamente el mandato dictado por el Consejo relativo al tratamiento de los regímenes preferenciales perniciosos.

Por lo que se refiere a la lista inicial de siete “*paraísos fiscales no cooperativos*”, desde 2003 continuaba estando integrada por cinco jurisdicciones, y tendrán que transcurrir otros cuatro años para que se anunciase las siguientes salidas.

- ✓ El 24 de julio de 2007, la OCDE anuncia la salida de la lista de **Liberia**, “*a raíz de su compromiso de implementar un programa para mejorar la transparencia y establecer un intercambio efectivo de información en materia tributaria*” (OECD, 2007a).

- ✓ El 7 de agosto de 2007 se anuncia la salida de la lista de las **Islas Marshall** ya que “*se ha comprometido a implementar un programa para mejorar la transparencia y establecer un intercambio efectivo de información en materia tributaria*” (OECD, 2007b).

Ya solo permanecían a finales de 2007 tres países en la referida lista de la OCDE: **Andorra, Liechtenstein y Mónaco**. Habrá que esperar otros dos años para que la OCDE la cerrase definitivamente, pero no precisamente porque los tres referidos países hubieran asumido el compromiso inicial y necesario para ello, sino por la puesta en marcha de un nuevo proyecto (el tercero por lo que se refiere a los paraísos fiscales ya que, como se ha comentado anteriormente, fueron naciendo desde 2002 otros proyectos que convivieron en paralelo) que daría a luz una nueva lista con un nombre tal que, tan solo los expertos y conocedores del tema podrían relacionarla con la última, la de los “*paraísos fiscales no contributivos*”.

En esta ocasión se buscó y utilizó el ostentoso nombre de “*jurisdicciones que han implementado sustancialmente, o no, los estándares internacionales en materia fiscal*”. Como si no hubiera ya suficiente confusión en las posiciones defendidas por todos y cada uno de los actores que, por aquellas fechas intervenían, en mayor o menor grado, en las batallas contra los efectos perniciosos de los enclaves extraterritoriales en la economía global. Pero esto forma parte de otra historia que se abordará más adelante en el apartado 3.3.1.

Así, en mayo de 2009, el Comité de Asuntos Fiscales decidió eliminar las tres jurisdicciones restantes “*a la luz de sus compromisos de aplicar los estándares de la OCDE sobre transparencia e intercambio efectivo de información, y el calendario establecido para su implementación*”. Y nuevamente el mero anuncio de un compromiso y un calendario fueron considerados motivos suficientes para, de un plumazo, anunciar que “*ninguna jurisdicción figura ya en la lista de paraísos fiscales no cooperativos*”<sup>153</sup> (OECD, s.f.c).

En la Tabla II-5 se ha resumido la evolución de la lista de paraísos fiscales de la OCDE, desde su publicación en 2000 hasta su desaparición en 2009.

---

<sup>153</sup> Texto original en inglés: “*In May 2009, the Committee on Fiscal Affairs decided to remove all three remaining jurisdictions (Andorra, the Principality of Liechtenstein and the Principality of Monaco) from the list of uncooperative tax havens in the light of their commitments to implement the OECD standards of transparency and effective exchange of information and the timetable they set for the implementation. As a result, no jurisdiction is currently listed as an unco-operative tax haven by the Committee on Fiscal Affairs*”.

Tabla II - 5 - Evolución de la Lista de "Paraísos Fiscales" de la OCDE (2000)

	Paraísos Fiscales OCDE Informe de 2000	Año/Informe de salida de la "Lista de Paraísos Fiscales"					
		2000	2001	2002	2003	2007	2009
L i s t a  i n i c i a l  d e  P a r a i s o s  F i s c a l e s	<b>Andorra (6)</b>						X
	Anguilla			X			
	Antigua y Barbuda			X			
	Aruba		X				
	Bahamas			X			
	Bahréin		X				
	<b>Barbados (4)</b>			X			
	Belice			X			
	Islas Vírgenes Británicas			X			
	Islas Cook			X			
	República de Dominica			X			
	Gibraltar			X			
	Granada			X			
	Guernsey/Sark/Aldeney			X			
	Isla de Man		X				
	Jersey			X			
	<b>Liberia (6)</b>					X	
	<b>Principado de Liechtenstein (6)</b>						X
	<b>Islas Maldivas (5)</b>			X			
	<b>Islas Marshall (6)</b>					X	
	<b>Principado de Mónaco (6)</b>						X
	Montserrat			X			
	<b>República de Nauru (6)</b>				X		
	Antillas Holandesas	X					
	Niue			X			
	Panamá			X			
Samoa			X				
San Cristóbal & Nevis			X				
Santa Lucía			X				
San Vicente y Las Granadinas			X				
Seychelles		X					
<b>Islas Tonga (3)</b>			X				
Islas Turks & Caicos			X				
US. Islas Vírgenes			X				
<b>República de Vanuatu (6)</b>				X			
(1)	Bermuda	X					
	Islas Cayman	X					
	Chipre	X					
	Malta	X					
	Mauricio	X					
	San Marino	X					
	<b>41</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>23</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>

(1) Territorios comprometidos antes de la publicación del Informe de 2000.  
 (2) Otras jurisdicciones  
 (3) Las Islas Tonga dejaron de ser consideradas paraíso fiscal por la OCDE en su Informe de 2001.  
 (4) La OCDE comunicó con fecha 21-ene-2002 que Barbados no aparecería en su próxima lista de paraísos fiscales no cooperativos.  
 (5) La OCDE anunció con fecha 7-mar-2002 que las Islas Maldivas no eran un paraíso fiscal.  
**(6) Jurisdicciones incorporadas a la lista de "Paraísos Fiscales no cooperativos" con fecha 18-abr-2002.**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en los Informes de la OCDE sobre el Proyecto de Prácticas Fiscales Perniciosas y sobre Transparencia e Intercambio de Información

Como se puede comprobar, la “blacklist” apenas tuvo una vigencia de dos años desde su publicación ya que se quedó prácticamente vacía el año 2002 (con tan solo 7 pequeños territorios que conformaban la lista de “paraísos fiscales no cooperativos”).

Tal y como ya se ha comentado, bastó el “compromiso” de eliminar sus prácticas fiscales perjudiciales, afirmando su disposición a cumplir los principios del Informe de 1998, para no verse en la “blacklist”. Pero más fácil se les puso a los “paraísos fiscales no cooperativos” a partir de 2002 ya que, como señala Hernández Viguera (2005, p. 259), el procedimiento simplificado de la comunicación del compromiso para la supresión de las características de paraíso fiscal quedaba limitado, tras modificarse la posición de la OCDE por el cambio impuesto desde los Estados Unidos, a las exigencias de transparencia informativa y al efectivo intercambio de información.

A pesar de las mayores facilidades, aún tuvieron que transcurrir otros dos años para que solo quedaran en la lista los “recalcitrantes” (Andorra, Liechtenstein y Mónaco) que salieron de la misma, como ya se ha comentado, no por asumir los compromisos solicitados, sino porque el proyecto de la OCDE se diluía en la inanidad.

En la información oficial, la OCDE se vanaglorió de la reducción de la “blacklist” como “*una indicación del éxito de sus esfuerzos con las autoridades financieras para acabar con la fiscalidad perjudicial*” (Hernández Viguera, 2005, p. 260).

#### **2.4.9. Los orígenes y evolución en la implementación de los “Acuerdos de Intercambio de Información con Fines Tributarios” – “Tax Information Exchange Agreements” (TIEAs).**

Tras la llegada de la “Administración Bush” en 2001, y como ya se ha comentado, se produjo el cambio en la posición de los Estados Unidos dentro de la OCDE, por lo que, como no podía ser de otra forma, el intercambio de información se convirtió, a partir de ese momento, en uno de los paradigmas más buscados en la lucha contra la competencia fiscal nociva, y muy en particular en los trabajos desarrollados por la OCDE sobre la base de las tres siguientes iniciativas: la mejora en el acceso a la información bancaria<sup>154</sup>, la elaboración del Acuerdo sobre

---

<sup>154</sup> Que fue dada a conocer mediante la publicación el 24 de marzo de 2000 del Informe “*Improving Access to Bank Information for Tax Purposes*”, preparado por el Comité de Asuntos Fiscales para reflexionar sobre las formas de mejorar la cooperación internacional con respecto al intercambio de información en poder de bancos y otras instituciones financieras a efectos fiscales, y cuyos principales objetivos eran: (1) describir las posiciones actuales de los Países Miembros en cuanto al acceso a la información bancaria, y (2) sugerir medidas para mejorar el acceso a la información bancaria a efectos fiscales. Este Informe tuvo dos actualizaciones en 2003 y 2007.

el Modelo sobre Intercambio de Información con Fines Tributarios, y la modificación al Modelo de Convenio Fiscal de la OCDE.

El *Foro Global sobre Tributación* había comenzado su trabajo, destinado a determinar qué se requería para lograr un terreno de igualdad de condiciones en las áreas de transparencia e intercambio efectivo de información a efectos fiscales, en el año 2000 e inicialmente incluyó a los países de la OCDE y los seis países<sup>155</sup> que asumieron compromisos políticos para mejorar la transparencia y establecer un intercambio efectivo de información en asuntos fiscales civiles y penales, antes de que se hiciera pública la primera “blacklist” de paraísos fiscales (OECD, 2006c, p. 7).

En abril de 2002 la OCDE publicó un Acuerdo sobre el Modelo de Intercambio de Información con Fines Tributarios, que había sido desarrollado por el Grupo de Trabajo del Foro Global de la OCDE sobre Intercambio Efectivo de Información.<sup>156</sup>

El Acuerdo surgió del trabajo desarrollado por la OCDE en su proyecto sobre las prácticas fiscales perjudiciales que, en su Informe de 1998 consideraba “la falta de un intercambio efectivo de información” como uno de los criterios claves para determinar las prácticas fiscales perniciosas. La tarea encomendada al Grupo de Trabajo fue el desarrollo de un instrumento jurídico que pudiera utilizarse para establecer un intercambio efectivo de información. El Acuerdo representa el estándar del intercambio efectivo de información a los fines de la iniciativa de la OCDE sobre prácticas fiscales perjudiciales (OECD, 2002g).

Este Acuerdo, no es un instrumento vinculante, pero contiene dos modelos de acuerdos (bilateral y multilateral) elaborados a la luz de los compromisos asumidos por la OCDE y las jurisdicciones comprometidas.

En su reunión en Ottawa, Canadá, en octubre de 2003, el Foro Global sobre Tributación de la OCDE reunió a representantes de 40 gobiernos, tanto de la OCDE como de otros países, para debatir la igualdad de condiciones en el ámbito de la transparencia y el intercambio de información en asuntos fiscales. Aun cuando se reconoció que se habían producido algún avance en el terreno de la igualdad de condiciones (“*global level playing field*” en su acepción

---

<sup>155</sup> Bermudas, Islas Caimán, Chipre, Malta, Mauricio y San Marino.

<sup>156</sup> Grupo que incluyó a representantes de varios países de la OCDE y Aruba, Bermudas, Bahrein, Islas Caimán Islas, Chipre, la Isla de Man, Malta, Mauricio, las Antillas Neerlandesas, las Seychelles y San Marino.

inglesa), éste era aún muy reducido, por lo que, para lograr un incremento importante en su ritmo, los participantes acordaron trabajar intensamente para avanzar y mejorar el proceso. Con ese fin, se creó un nuevo subgrupo de trabajo: el “*Subgrupo sobre Cuestiones Level Playing Field*” (OECD, 2004b, p. 2).

Unos meses después, y en las reuniones que el Foro Global celebró en Berlín (3 y 4 de junio de 2004), se insistió en la necesidad de que se adoptaran por parte de todos los países los principios de igualdad de condiciones en las áreas de transparencia e intercambio de información en materia tributaria, asumiendo que tal adopción podría requerir modificaciones de leyes, normas y prácticas existentes para cumplir con los estándares que se deseaban lograr en materia de transparencia e intercambio de información.

Para ello, y aunque se resaltaba la importancia de la acción de cada país a nivel individual, se solicitaba de los mismos el uso de su influencia en otros foros en los que participasen para alentar la adopción de estas prácticas.

Igualmente, en dicha reunión se decidió que los compromisos individuales con la transparencia y el intercambio efectivo de información incluyesen una referencia a 2006 como la fecha de implementación para el intercambio de información en materia tributaria, aun siendo conscientes de las dificultades que ello entrañaba. Como punto de partida para este proyecto, se puso de manifiesto la necesidad de revisar las normas legales y prácticas actuales de los centros financieros y dónde podría ser necesario avanzar. Este proceso implicaría la recopilación de información relevante para la transparencia y el intercambio efectivo de información con fines tributarios, utilizando para este ejercicio una metodología acordada y un marco coherente (OECD, 2004b, p. 6).

El proceso se implementaría en cuatro pasos siendo llevado a cabo por la Secretaría de la OCDE y el Subgrupo creado a tal efecto, juntamente con el país en cuestión:

a) La Secretaría de la OCDE y el Subgrupo, utilizando una plantilla acordada, junto con los países interesados, recopilarían dicha información sobre cada Socio Participante, así como de los centros financieros importantes que no fuesen Socios Participantes<sup>157</sup>. Asimismo, el Foro Global consideró que la identificación y revisión de estos centros financieros

---

<sup>157</sup> El Subgrupo de trabajo identificó inicialmente los siguientes países como ejemplos de centros financieros importantes que deberían incluirse en el proceso: Andorra, Barbados, Brunei, Costa Rica, Dubái, Filipinas, Guatemala, Hong Kong, Liberia, Liechtenstein, Macao, Malasia (Labuan), Marshall Islands, Mónaco, Singapur, Uruguay.



importantes debería ser un proceso dinámico, debiendo ser invitados estos países a participar en el Foro Global.

- b) La Secretaría de la OCDE y el Subgrupo transmitirían, para su verificación a cada país objeto de examen en el Foro Global, la información que la Secretaría y el Subgrupo hubieran reunido sobre ese país.
- c) Tras la oportunidad de verificación por parte de los países, la información recopilada sobre todos los países analizados se pondría a total disposición del Foro Global para sus comentarios y preguntas antes de la finalización. Cuando la verificación no fuera posible, la información recopilada por la Secretaría y el Subgrupo se distribuiría al Foro Global completo para comentarios y preguntas antes de su finalización.
- d) Cuando surgieran desacuerdos fácticos, con respecto a las prácticas de un país en particular, se designaría un pequeño grupo de socios participantes siguiendo un proceso acordado para intentar resolver el desacuerdo fáctico.

Los resultados de la evaluación de convergencia del Foro Global, y la evaluación de la situación del “*global level playing field*” se incluirían en un informe. Su objetivo era facilitar la creación de un entorno en el que todos los centros financieros importantes cumplieran con los altos estándares de transparencia e intercambio efectivo de información sobre cuestiones tributarias, tanto civiles como penales.

Esto era vital para garantizar que unos países pudieran obtener de otros la información necesaria para hacer cumplir sus propias leyes tributarias, para garantizar que los centros financieros que cumplieran dichos estándares no se viesan indebidamente perjudicados al hacerlo, y que los centros financieros que cumplieran con los estándares más altos estuvieran y permanecieran completamente integrados en el sistema financiero internacional y la comunidad global. No se podía permitir que ningún centro financiero significativo que decidiera no adoptar los más altos estándares de transparencia e intercambio efectivo de información se beneficiase de esa decisión (OECD, 2004b, p. 8).

Las 82 jurisdicciones sobre las que se llevó a cabo la revisión de sus marcos legales y administrativos figuraban incluidas en dos colectivos denominados “*Global Forum Participating Partners*” (integrado por los 59 socios del Foro) e “*Invitees*” (formado por otras

24 jurisdicciones invitadas, aunque de Liberia no pudo hacerse debido a su situación política en aquellos momentos), que se detallan en las Tablas II-6 y II-7.

Es significativa la composición de los 83 territorios seleccionados para la revisión, de los que 39 ya figuraban en el año 2000 en la lista inicial de la OCDE de paraísos fiscales (de un total de 35, más los 6 inicialmente excluidos<sup>158</sup>), otros 30 eran los miembros de la OCDE en aquellas fechas y, finalmente, los 14 restantes que eran nuevos, pero entre los que figuraban relevantes paraísos fiscales como Hong-Kong, Suiza, Singapur o los Emiratos Árabes Unidos.

**Tabla II - 6 - Los países cubiertos por la evaluación objetiva en 2005 (Participatins Partners)**

Anguilla*	Dominica	Korea	San Marino
Antigua and Barbuda	Finland	Malta	Seychelles
Aruba**	France	Mauritius	Slovak Republic
Australia	Germany	Mexico	Spain
The Bahamas	Gibraltar*	Montserrat*	Saint Kitts and Nevis
Bahrain, Kingdom of	Greece	Nauru	Saint Lucia
Belize	Grenada	Netherlands**	Saint Vincent and The Grenadines
Bermuda*	Guemsey***	Netherlands Antilles**	Sweden
British Virgin Islands*	Hungary	New Zealand	Turkey
Canada	Iceland	Niue	Turks and Caicos Islands*
Cayman Islands*	Ireland	Norway	United Kingdom
Cook Islands	Isle of Man***	Panama	United States
Cyprus	Italy	Poland	U. S. Virgin Islands****
Czech Republic	Japan	Portugal	Vanuatu
Denmark	Jersey***	Samoa	

\* Overseas Territory of the United Kingdom  
 \*\* The Netherlands, the Netherlands Antilles and Aruba are the three countries of the Kingdom of the Netherlands  
 \*\*\* Dependency of the British Crown  
 \*\*\*\* External Territory of the United States

**Fuente:** Anexo 1 del Informe "Tax Co-operation: TOWARDS A LEVEL PLAYING FIELD. 2006 Assessment by the Global Forum on Taxation" (OECD, 2006c, p. 54).

**Tabla II - 7 - Los países cubiertos por la evaluación objetiva en 2005 (Invitees)**

Andorra	Guatemala	Monaco
Argentina	Hong Kong, China	Philippines
Austria	Liberia	Russian Federation
Barbados	Liechtenstein	Singapore
Belgium	Luxembourg	South Africa
Brunei	Macao, China	Switzerland
China	Malaysia	United Arab Emirates
Costa Rica	Marshall Islands	Uruguay

**Fuente:** Anexo 1 del Informe "Tax Co-operation: TOWARDS A LEVEL PLAYING FIELD. 2006 Assessment by the Global Forum on Taxation" (OECD, 2006c, p. 54).

Durante la siguiente reunión del Foro Global de la OCDE en Melbourne (noviembre de 2005), se analizaron los progresos realizados en la revisión de los marcos legales y administrativos

<sup>158</sup> Solamente quedaron fuera de la lista inicial de 41 paraísos fiscales: Maldivas y Tonga

que, sobre transparencia e intercambio de información con fines tributarios, se habían decidido en la reunión de Berlín de junio 2004, distribuyéndose a todos los participantes un borrador del informe de los resultados de dicha revisión<sup>159</sup>, aunque los mismos no serían hechos públicos hasta 2006.

Así, a la vista de dichos resultados, la revisión llevada a cabo sugiere que todos los países, tanto los pertenecientes a la OCDE, como los que no, habrían llevado a cabo un avance considerable hacia la implementación de muchas de las normas de transparencia e intercambio de información, concluyéndose que ya no existía ningún país de la OCDE en el que un interés fiscal interno fuese, en sí mismo, un impedimento para el intercambio de información.

La principal conclusión obtenida fue que 80, de los 81 países que fueron finalmente revisados<sup>160</sup>, informaron que contaban con mecanismos legales para permitir el intercambio de información en asuntos fiscales penales en ciertas condiciones (otra cuestión es que los utilizaran), y que 65 de los países examinados tenían mecanismos legales vigentes que permitirían el intercambio de información para asuntos fiscales, tanto civiles, como penales. El informe final, con algunos cambios menores en cuanto a las cifras de países revisados y sus conclusiones, fue hecho público en 2006 (OECD, 2006c).

***Tabla II - 8 - Principios clave de transparencia e intercambio de información con fines fiscales (OECD 2006).***

- Existencia de mecanismos de intercambio de información bajo solicitud.
- Intercambio de información a los efectos de la legislación fiscal nacional en materia penal y civil.
- Sin restricciones de intercambio de información causadas por la aplicación del principio de doble incriminación o el requisito de interés fiscal interno.
- Respeto a las salvaguardas y limitaciones.
- Reglas estrictas de confidencialidad para la información intercambiada.
- Disponibilidad de información fiable (en particular información bancaria, de propiedad, de identidad y contable) y poderes para obtener y proporcionar dicha información en respuesta a una solicitud específica.

**Fuente:** Summary of Part II: Key Principles of Transparency and Information Exchange for Tax Purposes incluido en el Informe "Tax Co-operation. Towards a Level Playing Field. 2006 Assessment by The Global Forum on Taxation" (OECD, 2006c, p. 14).

<sup>159</sup> El referido borrador se incluyó como Anexo I (Progress Towards a Level Playing Field: Outcomes of the OECD Global Forum on Taxation - Melbourne, 15-16 November 2005) del Informe "Tax Co-operation: Towards a Level Playing Field - 2006 Assessment by the Global Forum on Taxation" (OECD, 2006c).

<sup>160</sup> En la evaluación inicial fueron invitados 83 países. Todos menos dos de los invitados, Brunei y Liberia, respondieron al cuestionario utilizado como base para la evaluación de los hechos.

Además, quedaron definidos y asumidos los principios de transparencia e intercambio efectivo de información con fines tributarios<sup>161</sup>, que se detallan en la Tabla II-8.

A partir de este informe, y con periodicidad anual, el Foro Global de la OCDE continuó publicando nuevos informes de actualización. Así, el primero de ellos se publicó en 2007 actualizando la información contenida en la Evaluación de 2006, bajo el título de “*Tax Co-operation. Towards a Level Playing Field. 2006 Assessment by The Global Forum on Taxation*” (OECD, 2007c). El relativo a 2008 (OECD, 2008) incremento el número de países a 83, cifra que se elevó hasta 87 en el correspondiente a 2009 (OECD, 2009c).

Es en la edición de este último Informe en la que se viene a poner el foco en la importancia de los acontecimientos acaecidos durante 2008 y 2009 en el entorno financiero y económico, y que habían puesto de relieve la urgente necesidad de que todos los países cooperasen para garantizar la plena y adecuada aplicación de sus normas impositivas nacionales, en un mundo en el que las transacciones financieras de los contribuyentes estaban adquiriendo un carácter cada vez más internacional.

Así, en dicho informe se pone de manifiesto que la banca internacional se ha convertido en un lugar común y ya no es extraordinario para los contribuyentes residir en un país, tener activos en otro y gestionarlos desde un tercer lugar. Igualmente, se viene a reconocer abiertamente que la proliferación de tales relaciones financieras son un resultado natural de la globalización que puede estar motivada por problemas fiscales, presiones comerciales u otras consideraciones.

Pero independientemente del porqué los contribuyentes sitúan sus activos más allá de los límites de su propio país de residencia, el resultado es que las administraciones tributarias de todo el mundo se enfrentan a más y más desafíos que nunca para la correcta aplicación de sus normas fiscales y que, para enfrentarse a estos desafíos, las autoridades tributarias deben confiar cada vez más en la cooperación internacional basada en la implementación de estándares internacionales de transparencia e intercambio efectivo de información.

---

<sup>161</sup> Los principios de transparencia e intercambio efectivo de información para fines tributarios se han articulado y perfeccionado a través del trabajo del Foro Global. Se reflejan en el Acuerdo modelo sobre intercambio de información en materia fiscal (Acuerdo modelo), publicado en 2002, y en el trabajo que el Foro Global había venido realizando para garantizar la disponibilidad de información contable confiable a través de su “Joint Ad Hoc Group on Accounts”. Los principios reflejados en el Acuerdo Modelo también se encuentran en el Artículo 26 del Modelo de Convenio Fiscal de la OCDE sobre la Renta y el Capital.

Y es aquí, donde se han producido los avances más significativos y, en especial, el hecho de que ya todos los países de la OCDE acepten el Artículo 26 (Intercambio de información) del Modelo de Convenio Fiscal de la OCDE, que había sido actualizado en 2005<sup>162</sup>, tras la retirada en marzo de 2009 de sus reservas al referido artículo por Austria, Bélgica, Luxemburgo y Suiza.

Si bien es cierto que el número de jurisdicciones que se han comprometido con los principios de transparencia e intercambio efectivo de información de la OCDE ha ido creciendo desde los 58 países en 2002, hasta los 88 países reflejados en el Informe de 2009 (OECD, 2009c, p. 17), no es menos cierto que este progreso no se ve reflejado en la evolución del número de acuerdos firmados para el intercambio de información tributaria (TIEA), basados en el modelo establecido por el Foro Global.

La evolución del número de acuerdos firmados se abordará en el apartado 3.3.1.1. del Capítulo III, pero, como adelanto de ella, se puede evidenciar la poca actividad que, en la firma de los TIEAs, se produce entre el año 2000 y el 2006, al rubricarse tan solo 11 acuerdos que, en la mayoría de ellos (9), involucraron a los Estados Unidos<sup>163</sup>, que ya contaba con un programa propio que se remontaba a mediados de los años ochenta.

Sin embargo, en 2007 la negociación y firma de los TIEA (12) se aceleró y, de hecho, fueron rubricados más que todos los firmados entre 2000 y 2006; en 2008, se firmaron 23 TIEA más (OECD, 2009c, p.21).

A partir de 2009 se disparó el número de acuerdos firmados, pero este ya no será el tema relevante. Un nuevo proyecto de revisión y monitoreo de las jurisdicciones (Modelo del “Peer Review Group”) se iniciaba por el también nuevo “Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales”, proceso que se analizará más adelante.

El proyecto del “*Level Playing Field*” se dio por finiquitado con la publicación del último informe correspondiente a 2010 (OECD, 2010g) en el que el número de países revisados se elevó hasta 93 jurisdicciones. Ahora la tarea del Foro Global consistiría en completar “revisiones por pares” del progreso realizado por sus miembros y otras jurisdicciones relevantes

---

<sup>162</sup> Dicha reforma tuvo como objetivo asegurar que las autoridades fiscales de los países/estados firmantes pudieran obtener la información que solicitaran conforme a un acuerdo o convenio para evitar la doble imposición, y ello a pesar de que la jurisdicción requerida no necesitase dichos datos para sus propios fines fiscales, o no fuera posible proporcionarlos debido a la existencia en su normativa de restricciones sobre secreto bancario.

<sup>163</sup> Antigua y Barbuda (6-12-2000), Islas Caimán (27-11-2001), Bahamas (25-01-2002), Islas Vírgenes Británicas (03-04-2002), Antillas Holandesas (17-04-2002), Guernsey (19-09-2002), Isla de Man (02-10-2002), Jersey (04-11-2002) y Aruba (21-11-2003).

en la implementación de los estándares internacionales de transparencia e intercambio de información con fines tributarios. Las “revisiones por pares” examinarán el marco legal y regulatorio de cada jurisdicción (revisiones de la Fase 1) y la implementación práctica de sus normas (revisiones de la Fase 2).

Como acertadamente retrata Murphy (2017), lo que está claro ahora es que las iniciativas contra los paraísos fiscales parecen seguir un determinado patrón: de ofuscación en primera instancia, seguido de un período frenético de actividad por parte de las agencias internacionales, que se traduce en la emisión de una serie de recomendaciones a seguir individualmente por las jurisdicciones, después de lo cual, y arrastrando los pies, los países encargados de adoptar las propuestas, adoptan las medidas a medias obstaculizando cualquier progreso real (pp. 127-128).

Y en un ciclo sin fin, como en la “*Paradoja Temporal del Día de la Marmota*”, Murphy (2017) describe como es el proceso que se reitera en el tiempo, y continuará repitiéndose en cada ciclo:

Este proceso generalmente comienza con una creciente conciencia del riesgo, que ahora a menudo sale a la luz como resultado del activismo político, que a su vez genera una voluntad política poco sincera a favor del cambio. Las demandas de tal cambio se pasan a una agencia internacional (la OCDE, la UE o lo que sea) que recibe instrucciones de elaborar propuestas, la mayoría de las cuales, cuando finalmente se presentan, están tan comprometidas por la negociación que rara vez cumplen con las expectativas de aquellos que originalmente exigieron la acción. Estas propuestas se implementan a medias, antes de que resurja la demanda de reformas políticas para abordar el problema que sigue sin abordarse, y se inicia una nueva ola de reformas (p. 128).

La OCDE parece relativamente satisfecha con estos resultados, pero no hay que llamarse a engaño sobre la satisfacción expresada en público por los responsables del proyecto en la OCDE ya que “*los resultados conseguidos son modestos y el control de la evasión fiscal sigue siendo un horizonte lejano*” (Godefroy y Lascoumes, 2005, p. 170), como se irá comprobando más adelante.

## **2.5. El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Foro de Estabilidad Financiera (FSF): 1945-2005.**

La idea de crear el *Fondo Monetario Internacional*, también conocido como el “*FMI*” o “*el Fondo*”, tuvo lugar durante la conferencia de la ONU celebrada en Bretton Woods (Estados Unidos) en julio de 1944. Los 44 países integrantes de aquella conferencia concibieron un marco de cooperación económica para tratar de evitar la repetición de las devaluaciones competitivas que contribuyeron a la Gran Depresión de la década de 1930, y con un objetivo

primordial: asegurar la estabilidad del sistema monetario internacional y en garantizar una prosperidad ampliamente compartida (IMF, s.f.a).

Asimismo, según el propio Fondo, su propósito original fue:

- Fomentar la cooperación monetaria internacional.
- Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional.
- Fomentar la estabilidad cambiaria, y
- Coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos.

El mandato del Fondo se actualizó en 2012 para incluir todas las cuestiones macroeconómicas y del sector financiero que afecten a la estabilidad mundial. Hoy es una organización integrada por 189 países miembros que trabaja, según se autodefine, *“para fomentar la cooperación monetaria y la estabilidad financiera internacional, facilitar el comercio internacional, promover un empleo elevado y un crecimiento económico sostenible, y ayudar a reducir la pobreza en todo el mundo”* (IMF, s.f.b).

Como describen Godefroy y Lascoumes (2005), *“tres crisis contribuyeron especialmente a elaborar los principios de una regulación bancaria internacional”*: la quiebra del banco Herstatt<sup>164</sup> (declarado en liquidación el 26 de junio de 1974 por la autoridad supervisora alemana), que desencadenó la primera gran crisis bancaria de la era post “Bretton Woods”; la del BCCI<sup>165</sup> quince años después, que plantea las deficiencias en materia de control bancario en el contexto de la utilización de los centros offshore en los circuitos bancarios (véase el apartado 4.3.1.); y la tercera crisis, la de la deuda mexicana de 1982, que durante la segunda mitad de la década de 1980, y en torno a los riesgos y las reservas de capital que deben tener los bancos, se propaga por los países en vía de desarrollo y provoca el desastre de las cajas de ahorro estadounidenses (pp. 214-216).

Estos casos ponen al descubierto la insuficiencia de la cooperación entre las autoridades nacionales de control bancario y los problemas relacionados con la falta de un sistema de vigilancia internacional en este sector.

---

<sup>164</sup> Puso de manifiesto las carencias de la vigilancia bancaria en lo referente a los movimientos financieros entre bancos de diferentes países.

<sup>165</sup> Bank of Credit and Commerce International (BCCI) fue creado en Londres y legó a convertirse en el séptimo banco privado del mundo. Se le acusa de haber favorecido el blanqueo de capitales de unos 32.000 millones de dólares, en su mayor parte con origen en el tráfico de estupefacientes (véase el apartado 4.3.1.).

La aproximación más relevante del FMI al entorno de los enclaves extraterritoriales se produjo en enero de 1999<sup>166</sup> a través de la publicación del “documento de Trabajo” (Working Paper WP/99/5) bajo el título original “*Offshore Banking: An Analysis of Micro- and Macro-Prudential Issues*”, que había sido preparado por Errico y Musalem (1999).

El informe se publicó poco después de la implosión del fondo de alto riesgo “Long Term Capital Management” (LTCM), una clásica estructura fragmentada extraterritorial que casi destruye el sistema bancario de Estados Unidos en 1998, luego de que el fondo incursionara en riesgos masivos al amparo de un secretismo lindante con la paranoia. Los generantes de LTCM estaban en Greenwich, Connecticut; el fondo de alto riesgo se había constituido en Delaware y el fondo gestionado se hallaba en las Islas Caiman (Shaxson, 2014, p. 317).

Este documento de trabajo focaliza su análisis en los denominados “*Centros Financieros Offshore (CFO)*” (Offshore Financial Centers “OFC” en su denominación original en inglés) a través de los que examina las actividades llevadas a cabo por la llamada “*banca offshore*”, a la que califica como “*una práctica generalizada que ha jugado un papel importante en las crisis recientes*” (Errico y Musalem, 1999, p. 1), fundamentalmente en Asia y América Latina.

De este modo, estos autores señalan que la banca offshore es una actividad omnipresente, tanto con respecto al número de CFO en los que lleva a cabo sus actividades, como con su volumen de transacciones, identificando la existencia de una serie de factores que hacen que los CFO continúen siendo un polo de atracción para una amplia gama de negocios. Tales factores van desde unos marcos regulatorios favorables, así como unos cómodos regímenes fiscales, hasta la posibilidad de involucrarse en actividades ilícitas, incluido el blanqueo de capitales (p. 4).

Por otra parte, justifican esta focalización en la banca offshore porque la misma “*constituye la mayoría de las actividades offshore, aun reconociendo que los no bancos, especialmente las empresas, desempeñan un papel importante en los mercados offshore*” (Errico y Musalem, 1999, p. 5).<sup>167</sup>

A modo de resumen, y tal y como ya se ha tratado en el apartado 1.2.1.2., a continuación se describe cómo define el FMI a los CFO y a la “Banca Offshore”, las características que atribuye a los primeros y las razones por las que las instituciones financieras y los inversionistas se sienten atraídos por ellos:

---

<sup>166</sup> Este documento de trabajo viene a coincidir temporalmente (finales de los años 90 y principios de 2000) con otros análisis y estudios realizados sobre los centros offshore que estaban siendo abordados por una amplia gama de iniciativas internacionales (Basel Committee, GAFI, Unión Europea, IOSCO, OCDE, Naciones Unidas, etc...)

<sup>167</sup> En promedio, durante el período 1992-1997, alrededor del 85 por ciento de los activos de los centros offshore (relativos a los países que informan al Banco de Pagos Internacionales [BIS]) eran activos bancarios (Errico y Musalem, 1999, p. 5).



- Los *Centros Financieros Offshore (CFO)* son jurisdicciones que cuentan con sistemas financieros con unos volúmenes de activos y pasivos desproporcionados en relación con las transacciones por cuenta corriente de sus economías domésticas (es decir, las contrapartes de la mayoría de las instituciones financieras, los pasivos y los activos, son no residentes). La mayoría de ellos son países, aunque algunos CFO importantes se encuentran dentro de las fronteras de otros países como es el caso, por ejemplo, de las *U.S. International Banking Facilities*, el *Japanese Offshore Market*, el *Bangkok International Banking Facilities* in Thailandia, y el *Labuan International Offshore Center* in Malaysia.
- La *Banca Offshore* es la intermediación transfronteriza de fondos y la prestación de servicios por los bancos que residen en los CFO a los no residentes en los mismos. Además, suele estar exenta de una amplia gama de regulaciones que normalmente sí se aplican a las instituciones onshore<sup>168</sup>, p.ej. sus depósitos no están sujetos a determinadas reservas obligatorias, las transacciones bancarias están en su mayoría exentas de impuestos o tratadas bajo un régimen fiscal favorable y, en algunos casos, están exentos de las obligaciones regulatorias internas en cuanto a liquidez o exigencia de niveles mínimos de capital.
- Un variado número de “legítimas” *razones* siguen atrayendo a las instituciones financieras y los inversores a los CFO:
  - (1) regímenes fiscales más confortables que reducen los impuestos explícitos y aumentan los márgenes netos de beneficios;
  - (2) marcos regulatorios convenientes que reducen los impuestos implícitos y también aumentan los márgenes de beneficios;
  - (3) formalidades mínimas para la incorporación;
  - (4) marcos legales adecuados que protegen la integridad de las relaciones entre el principal y el agente;
  - (5) proximidad a los principales centros financieros;
  - (6) la reputación del CFO en particular; e
  - (7) inexistencia de control de cambios.

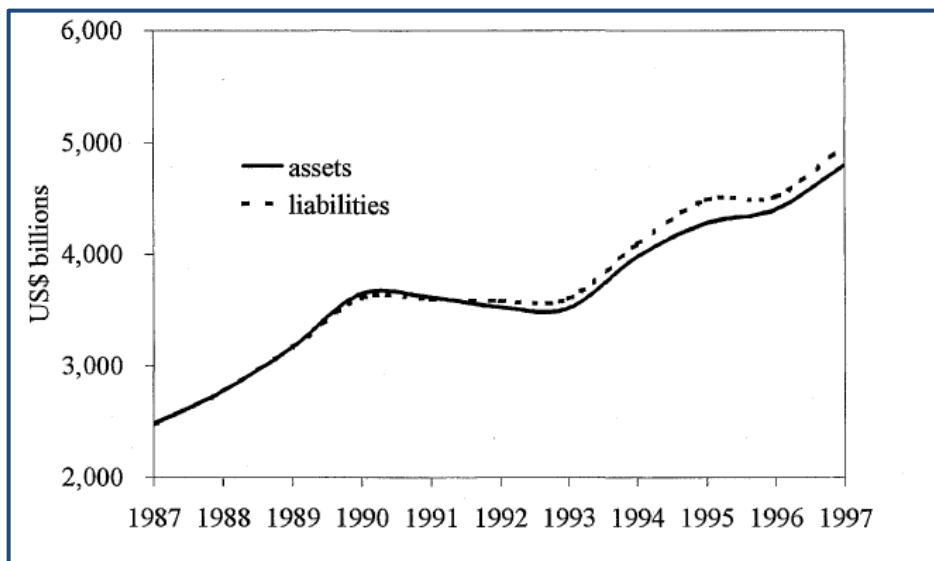
---

<sup>168</sup> La palabra inglesa *offshore* se puede traducir como extraterritorial, en contraposición a *onshore*, que significa ‘dentro del territorio’.

Continúan señalando Errico y Musalem (1999) que, en la otra cara de la moneda, no se puede dejar de lado la explotación que, con fines dudosos, se hace de algunos CFO. Está sobradamente demostrado que los CFO atraen fondos, en parte, porque prometen el anonimato y la posibilidad de eludir y/o evadir fiscalmente. Un alto nivel de secreto bancario se usa, casi invariablemente, como argumento de venta por los CFO, algunos de los cuales han sido, y continúan siendo utilizados también para actividades relacionadas con el blanqueo de capitales (p. 10).

Y para concluir su visión general de los CFO, ponen de manifiesto que la banca offshore es una actividad permanente y en continuo crecimiento: Además de ser realizada en, al menos, 69 territorios, su actividad transfronteriza no ha dejado de crecer en el periodo 1987-1997 (a una tasa anual promedio del 6,4%, de 3,5 billones US\$ hasta los 4,8 billones US\$ (véase gráfico II-1), constituyendo a finales de 1997 una parte muy significativa (54,2%) de la totalidad mundial de los activos transfronterizos<sup>169</sup>.

**Gráfico II - 1 - CFO: Activos y pasivos transfronterizos de los bancos (1987-1997)**



Fuente: Chart 1. "OFC Banks' Cross-Border Assets and Liabilities" en el informe de Errico y Musalem (1999, p. 10) Recuperado de: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9905.pdf>

### 2.5.1. La primera lista de "Centros Financieros Offshore" del Fondo Monetario Internacional (1999).

Pero lo relevante de este informe, a los efectos de este trabajo, es que aborda la identificación de los países y territorios con "centros financieros offshore" (véase la Tabla II-9).

<sup>169</sup> Para un mayor detalle de la cuantificación sobre los activos en estos territorios véase el apartado 1.5. "Una aproximación a la cuantificación de los fondos ocultos en paraísos fiscales y a sus perniciosos efectos".

Una lista con un total de 69 países y territorios que, por la proximidad de la fecha de su publicación, se ha comparado con la lista de 41 paraísos fiscales que publicó la OCDE en su “Informe de 2000” bajo el título “*Hacia una cooperación mundial en materia tributaria. Informe para la Reunión del Consejo de Ministros de 2000 y Recomendaciones del Comité de Asuntos Fiscales. Avances en la Identificación y Eliminación de las Prácticas Fiscales Perniciosas*” (OECD, 2000a), con unos resultados, cuando menos, bastante elocuentes.

**Tabla II - 9 - Países y territorios con Centros Financieros Offshore según el FMI (1999)**

Africa	Asia and Pacific	Europe	Middle East	Western Hemisphere
Djibouti	Australia	Austria	Bahrain	Antigua
Liberia	Cook Islands	Andorra	Dubai	Anguilla
Mauritius	Guam	Campione	Israel	Aruba
Seychelles	Hong Kong	Cyprus	Kuwait	Bahamas
Tangier	Japan 1/	Gibraltar	Lebanon	Barbados
	Macau	Guernsey	Oman	Belize
	Malaysia 2/	Hungary		Bermuda
	Marianas	Ireland 5/		British Virgin Islands
	Marshall Islands	Sark & Isle of Man		Cayman Islands
	Micronesia	Jersey		Costa Rica
	Nauru	Liechtenstein		Dominica
	Niue	Luxembourg		Grenada
	Philippines	Malta		Montserrat
	Singapore 3/	Madeira		Netherlands Antilles
	Thailand 4/	Monaco		St. Kitts and Nevis
	Vanuatu	Netherlands		St. Lucia
	Western Samoa	Russia		Panama
		Switzerland		Puerto Rico
		U. K. 6/		St. Vincent & the Grenadines
				Turks & Caicos Islands
				United States 7/
				Uruguay

Sources: Bank of International Settlements; IMF Staff, Ghosh and Ortiz (1994); Cassard (1994); Far Eastern Economic Review (March 1992); Doggart (1993); and U. N. Office for Drug Control and Crime Prevention (1998).

1/ Japanese Offshore Market (JOM).  
 2/ Labuan  
 3/ Asian Currency Units (ACUs).  
 4/ Bangkok International Banking Facilities (BIBFs).  
 5/ Dublin  
 6/ London  
 7/ US International Banking Facilities (IBFs) are located in New York, Miami, Houston, Chicago and Los Angeles-San Francisco.

**Fuente:** Table 2. “Countries and Territories with Offshore Financial Centers” en el informe de Errico y Musalem (1999, p. 11) Recuperado de: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9905.pdf>

En la Tabla II-10 se han incorporado los CFO identificados inicialmente por el FMI, con la misma estructura que la reflejada en la Tabla II-9, y a la que se ha añadido, en columnas paralelas, una marca para señalar si existe coincidencia con la relación de los Paraísos Fiscales inicialmente identificados por la OCDE en 2000 (a la que se ha hecho referencia en el apartado 2.4.3.2).

**Tabla II - 10 - Comparación de los CFO del FMI (1999) con los Paraísos Fiscales de la OCDE (2000)**

Distribución geográfica según el FMI									
Africa	(*)	Asia y Pacífico	(*)	Europa	(*)	Oriente Medio	(*)	Hemisferio Occidental	(*)
Djibuti		Australia		Austria		Bahrain	X	Antigua	X
Liberia	X	Islas Cook	X	Andorra	X	Dubai		Anguilla	X
Mauricio	X	Isla de Guam		Campione		Israel		Aruba	X
Seychelles	X	Hong Kong		Chipre		Kuwait	X	Bahamas	X
Tánger		Japón (1)		Gibraltar		Líbano	X	Barbados	X
		Macao		Guernsey		Oman	X	Belice	X
		Malasia (2)		Hungría				Bermuda	X
		Islas Marianas		Irlanda (5)				Islas Vírgenes Británicas	X
		Islas Marshall	X	Sark & Isle of Man	X			Islas Cayman	X
		Micronesia		Jersey	X			Costa Rica	
		República de Nauru	X	Liechtenstein	X			Dominica	X
		Niue	X	Luxemburgo				Granada	X
		Filipinas		Malta	X			Montserrat	X
		Singapur (3)		Madeira				Antillas Holandesas	X
		Tailandia (4)		Monaco	X			San Cristóbal & Nevis	X
		República de Vanuatu	X	Países Bajos				Santa Lucía	X
		Samoa	X	Rusia				Panamá	X
				Suiza				Puerto Rico	
				U.K. (6)				San Vicente y Las Granadinas	X
								Islas Turks & Caicos	X
								United States (7)	
								Uruguay	
5	3	17	6	19	9	6	1	22	18
69									
37									

Sources: Bank of International Settlements; IMF Staff; Ghosh and Ortiz (1994); Cassard (1994); Far Eastern Economic Review (March 1992); Doggart (1993); and U. N. Office for Drug Control and Crime Prevention (1998).

(1) Japanese Offshore Market (JOM).  
 (2) Labuan  
 (3) Asian Currency Units (ACUs).  
 (4) Bangkok International Banking Facilities (BIBFs).  
 (5) Dublin  
 (6) Londres  
 (7) US International Banking Facilities (IBFs) están localizadas en New York, Miami, Houston, Chicago y Los Angeles-San Francisco

(\*) Identificado como **PARAISO FISCAL** por la OCDE en su informe de 2000.

**Fuente:** Elaboración propia y Table 2. "Countries and Territories with Offshore Financial Centers" en el informe de Errico y Musalem (1999, p. 11) Recuperado de: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9905.pdf>

Como puede evidenciarse, de los 69 CFO inicialmente identificados por el FMI, un total de 37 son coincidentes con la lista inicial de los 41 paraísos fiscales identificados por la OCDE, es decir el 90% de los mismos.

- ✓ Sobre los cuatro paraísos fiscales restantes de la OCDE, hay que señalar que dos de ellos fueron dados de baja, con posterioridad, por no ser considerados finalmente por la OCDE como tales (Maldivas y Tonga), otro fue dado de baja (San Marino) en el momento previo a la publicación por la OCDE de la lista definitiva con tan solo 35 paraísos fiscales, y el cuarto eran las Islas Vírgenes de Estados Unidos.

- ✓ Y sobre los 32 países y territorios identificados como CFO por el FMI, pero no como paraísos fiscales por la OCDE, la mitad de ellos (16) son países miembros de la OCDE o territorios asociados o dependientes de éstos, y otros 3 son jurisdicciones confidenciales que dejaron de serlo hacía ya tiempo por decisiones políticas, cambios legislativos o conflictos bélicos, como Tanger, Beirut o Djibouti (Vernay, 1978). Por tanto, tan solo restarían 13 jurisdicciones (la mayoría de ellas en el área geográfica de Oriente Medio, y Asia-Pacífico), entre las que sí habría que destacar como relevantes paraísos fiscales a Hong Kong, Dubai (Emiratos Árabes Unidos), Malasia, Singapur, Costa Rica y Uruguay, y otros tantos más irrelevantes en esta actividad como Japón, Filipinas, Rusia o Israel.

Por tanto, y si nos atuviéramos tan solo a los datos anteriores, podría afirmarse que la mayoría de los “Centros Financieros Offshore” contemplados por el FMI son considerados “Paraísos Fiscales” por la OCDE, término que jamás fue usado por el Fondo y que, como ya se ha comentado, en algún caso admitió que fueran denominados “tax heavens” ya que nunca se atrevió a mencionarlos explícitamente con el termino de “tax havens”.

Pero hay un hecho que tendrá una relación directa en el desarrollo de los trabajos iniciales llevados a cabo por el FMI y que, de forma paralela a lo ocurrido con la OCDE (en cuanto a su Foro, en particular), se concretará en la aparición de un nuevo organismo, promovido por el G7, que tendrá como finalidad primordial la de fortalecer el sistema financiero internacional: *El Foro de Estabilidad Financiera (Financial Stability Forum – FSF)*.

### **2.5.2. La creación del *Foro de Estabilidad Financiera (Financial Stability Forum – FSF)* (1999).**

En la Cumbre del G-7, de los Ministros de Finanzas y Gobernadores de los Bancos Centrales, celebrada en Washington el 3 de octubre 1998, se encomendó al presidente del Bundesbank alemán, Hans Tietmeyer, que formulara consultas a los organismos de supervisión y reguladores internacionales al objeto de considerar un acuerdo para la cooperación y coordinación con los otros organismos interesados, y propusiera al G-7 las recomendaciones consiguientes para crear una nueva estructura “ad-hoc”.

El “informe” presentado por el Sr. Tietmeyer el 11 de febrero de 1999 puso de manifiesto que había una proliferación de organismos internacionales, muy fragmentados, dedicados a la regulación, vigilancia y supervisión en el área financiera, en mercados cada vez más integrados, por lo que se hacía necesario: (i) apoyar el establecimiento de un proceso para la supervisión

del sector financiero fortalecido con los expertos de los organismos actuales, incluyendo un proceso de revisión paralelo del FMI en la vigilancia regular de los países miembros; y, (ii) con esta finalidad, reunir a todos los involucrados en mejorar la estabilidad del sector financiero, y dar mayor coordinación y cooperación a sus actividades, y a la gestión y desarrollo de políticas que aumentasen esa estabilidad, redujeran los riesgos sistémicos y ordenase el intercambio sistemático de información sobre los mismos (FSF, 1999a).

El *Foro de Estabilidad Financiera* fue finalmente promovido por el G7, durante su reunión en Bonn del 22 de febrero de 1999, y sobre la base de las recomendaciones del informe presentado por el presidente del Bundesbank alemán (Deutsche Bundesbank-DBB), *Hans Tietmeyer*.

El Foro se creó con la finalidad de promover el intercambio de información y la coordinación entre las autoridades nacionales, las instituciones y los reguladores internacionales o grupos de expertos con responsabilidades en cuestiones de estabilidad financiera internacional. Sus miembros iniciales incluyeron a los países del G7, junto con los presidentes de las organizaciones reguladoras internacionales y los representantes de las instituciones financieras internacionales (FSF, 1999b). Con posterioridad fueron invitados a incorporarse los bancos centrales de otros cinco países que representaban a otros tantos centros financieros relevantes<sup>170</sup>.

Su primera reunión tuvo lugar en la sede del FMI, en Washington, el 14 de abril de ese mismo año, siendo su apertura presidida por el propio Hans Tietmeyer y en la que se nombró Presidente del Foro, a título personal, a *Andrew Crockett*, Gerente General del Banco de Pagos Internacionales (BIS).

Tras la referida reunión, el Foro creó tres grupos especiales de trabajo (FSF, 1999c). En concreto, y por lo que a este trabajo concierne, se hizo el encargo a uno de ellos de: (a) revisar el progreso realizado por los CFO en la implementación de las normas internacionales de prudencia y divulgación y el cumplimiento de los acuerdos internacionales sobre el intercambio de información de supervisión; (b) identificar y evaluar las amenazas a la estabilidad financiera o la credibilidad de los esfuerzos regulatorios que surgen del continuo incumplimiento, no implementación y falta de cooperación de los CFO; y (c) evaluar el alcance para mejorar el

---

<sup>170</sup> G-7: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido, más otros cinco países que representaban a importantes centros financieros: Australia, Hong Kong, los Países Bajos, Singapur y Suiza. Un detalle pormenorizado de todos ellos, así como del resto de miembros iniciales se incluye en la página: <https://web.archive.org/web/20090501071341/http://www.fsforum.org:80/members/links.htm>

cumplimiento y la cooperación a través de asistencia técnica e intensificación de contactos regulatorios con autoridades de los CFO y otras medidas.

Se nombró presidente de este grupo al canadiense John Palmer, *Superintendent of Financial Institutions*. Los presidentes de los otros dos grupos de trabajo fueron el presidente del *UK Financial Services Authority*, Howard Davies, y el *Director General of the Italian Treasury*, Mario Daghi, a los que se pidió que informaran sobre su trabajo en la siguiente reunión del Foro, a celebrar en el mes de septiembre de 1999 (FSF, 1999c). A dicha reunión se cursaron invitaciones a representantes de Hong Kong, Singapur, Australia y los Países Bajos para que participasen en la misma (FSF, 1999d).

### **2.5.2.1. El Informe del Grupo de Trabajo sobre los CFO (2000).**

No es hasta su tercera reunión, celebrada en Singapur durante el fin de semana del 26 de marzo de 2000, cuando el Foro recibe los informes encomendados a los tres grupos de trabajo citados.

Por lo que al grupo de trabajo sobre los CFO se refiere, el informe fue publicado el 5 de abril de 2000 y detallaba los trabajos realizados, las reuniones llevadas a cabo con instituciones financieras internacionales, asociaciones de las respectivas industrias, supervisores/reguladores de las mismas y representantes de CFO, así como una descripción de la encuesta formal realizada a supervisores/reguladores de jurisdicciones, tanto *onshore*<sup>171</sup> como *offshore*, y las conclusiones de sus resultados, así como las recomendaciones a implementar (FSF, 2000a).

La encuesta en cuestión fue remitida a 67 jurisdicciones (véase la Tabla II-11), cuya lista presenta algunas diferencias con la de las jurisdicciones identificadas un año antes por el FMI (69 jurisdicciones), sin que se hayan llegado a conocer los motivos de tales diferencias.

De la anterior lista, se deduce que el Foro solamente identifica a 37 “centros financieros con significativas actividades offshore” del total de 67 jurisdicciones seleccionadas para realizar la encuesta, aunque posteriormente y en el documento en el que dio finalmente a conocer la identidad de los territorios incluidos en su lista de CFO (que mantuvo “embargado” durante dos meses desde que presentó su Informe en marzo de 2000) se vio impelido a aclarar sobre el hecho de que, al llevar a cabo su trabajo, el Grupo no había tratado de identificar a las

---

<sup>171</sup> En contraposición a las jurisdicciones “offshore”.

jurisdicciones como CFO, sino que, aquellas que han sido encuestadas, fueron obtenidas de otras listas de CFO incluidas en publicaciones de otras organizaciones y grupos internacionales (FSF, 2000b).

**Tabla II - 11 - Territorios destinatarios de la encuesta sobre centros offshore remitida por el FSF (2000)**

Major Financial Centres (30 jurisdictions)		
Argentina	India	Norway
Australia	Ireland <sup>1/</sup>	Portugal
Belgium	Israel	Singapore <sup>1/</sup>
Brazil	Italy	South Africa
Canada	Japan	Spain
Chile	Korea	Switzerland <sup>1/</sup>
Denmark	Luxembourg <sup>1/</sup>	Sweden
France	Malaysia <sup>1/</sup>	Thailand
Germany	Mexico	United Kingdom
Hong Kong <sup>1/</sup>	Netherlands	United States
Financial Centres with Significant Offshore Activities (37 Jurisdictions)		
Andorra	Cyprus	Netherlands Antilles
Anguilla	Gibraltar	Nevis <sup>2/</sup>
Antigua <sup>2/</sup>	Guernsey	Niue <sup>2/</sup>
Aruba	Isle of Man	Panama
Bahamas	Jersey	St Kitts <sup>2/</sup>
Bahrain	Lebanon <sup>2/</sup>	Saint Lucia
Barbados	Liechtenstein	St Vincent <sup>2/</sup>
Belize	Macau	Samoa
Bermuda	Malta	Seychelles <sup>2/</sup>
British Virgin Islands	Marshall Islands <sup>2/</sup>	Turks & Caicos Islands <sup>2/</sup>
Cayman Islands	Mauritius	Vanuatu
Cook Islands <sup>2/</sup>	Monaco	
Costa Rica <sup>2/</sup>	Nauru <sup>2/</sup>	

1 / Los supervisores en estas jurisdicciones recibieron cuestionarios tanto para los supervisores en onshore como en offshore.

2 / No se recibió respuesta al cuestionario de ninguno de los destinatarios de la encuesta en la jurisdicción indicada. Sin embargo, en el caso de Antigua, Saint Kitts y Nevis y San Vicente, que son miembros de una "junta monetaria", se recibió una respuesta de la autoridad monetaria responsable del sistema bancario nacional, pero no la supervisión de las actividades offshore, en estas jurisdicciones.

**Fuente:** Table 1. "Survey on Offshore Centres of Supervisors and Regulators: Recipients" en el "Report of the Working Group on Offshore Centres" (FSF, 2000a, p. 14). Recuperado de: [https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r\\_0004b.pdf](https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_0004b.pdf)

Así, si analizamos la composición de las dos listas que integran las 67 jurisdicciones<sup>172</sup> a las que fue remitida la encuesta, se obtienen las conclusiones recogidas en la Tabla II-12.

<sup>172</sup> Como ya se ha anticipado, el Foro de Estabilidad Financiera no explica los motivos por los que, de las 69 jurisdicciones identificadas inicialmente por el FMI, tan solo se remitió la encuesta a 50 jurisdicciones (49 realmente al considerar por separado a St. Kitts y a Nevis, que en la lista inicial figuraban como una sola).



**Tabla II - 12 - Coincidencias de Centros Financieros entre la lista del FMI y la del FSF (encuestas enviadas)**

Tipo de Jurisdicción	Encuestas enviadas a las jurisdicciones	De las que figuran en la lista del FMI
Mayores Centros Financieros	30	13
Centros Financieros con actividades offshore significativas	37	37
<b>TOTALES</b>	<b>67</b>	<b>50</b>

**Fuente:** Elaboración propia y Table 1. "Survey on Offshore Centres of Supervisors and Regulators: Recipients" en el "Report of the Working Group on Offshore Centres" (FSF, 2000a, p. 14). Recuperado de: [https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r\\_0004b.pdf](https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_0004b.pdf) y y Table 2. "Countries and Territories with Offshore Financial Centers" en el informe de Errico y Musalem (1999, p. 11) Recuperado de: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9905.pdf>

De los anteriores datos se desprende que la totalidad de los 37 centros financieros con actividades offshore significativas que fueron consultados, figuraban también en la lista inicial de CFO del FMI, mientras que, de los mayores centros financieros, tan solo 13 de los 30 consultados figuraban en la referida lista inicial.

Por lo que a las conclusiones obtenidas por el Grupo de Trabajo se refiere, las mismas pueden resumirse (FSF, 2000a, pp. 1-2) de la siguiente forma:

- Hasta la fecha del Informe, los CFO no parecían haber sido un factor causal importante en la creación de problemas financieros sistémicos, aunque habían aparecido en algunas crisis y los problemas futuros en los CFO podrían tener consecuencias para otros centros financieros.
- El crecimiento significativo de los activos y pasivos de las instituciones basadas en CFO, junto con el crecimiento presunto (no hay datos fiables disponibles) en las actividades fuera de balance de las mismas, aumentan el riesgo de contagio.
- No todos los CFO son iguales. Algunos están bien supervisados y cooperan con otras jurisdicciones, mientras que los que no pueden, o no quieren adherirse a las normas internacionales sobre supervisión, cooperación e intercambio de información, presentan una potencial amenaza sistémica para la estabilidad financiera global y obstaculizan los esfuerzos para mejorar el sistema financiero de supervisión global, frustrando los

esfuerzos colectivos para reducir la exposición general a la inestabilidad financiera global.

Son planteadas por el Grupo un total de once recomendaciones, de las que las cinco primeras se focalizan especialmente en las jurisdicciones identificadas a los efectos de ser evaluadas, y se pueden resumir en los siguientes puntos (FSF, 2000a, pp. 3-5):

- (i) Establecer un proceso de evaluación sobre la implantación y cumplimiento de los estándares internacionales por los CFO, que se propone fuese llevado a cabo por el FMI, priorizando en aquellos en los que había mayor margen de mejora.
- (ii) Asignar la prioridad a los estándares internacionales relacionados con la cooperación transfronteriza y el intercambio de información, prácticas de supervisión esenciales y en la identificación de clientes<sup>173</sup>, en la evaluación a realizar sobre el cumplimiento por parte de los CFO.
- (iii) Proponer un menú de incentivos que podrían aplicarse para mejorar la adhesión de los CFO a los referidos estándares internacionales<sup>174</sup>.

Como señalan Godefroy y Lascoumes (2005, p. 226) “*la confección de una lista no entraba en el mandato inicial del Foro, pero se impuso indirectamente*” ya que, el mandato del grupo de trabajo al que fue asignado (el presidido por John Palmer) estaba inicialmente “*orientado hacia el papel de los CFO en las crisis recientes, su observancia de las normas de vigilancia financiera y la armonización de la vigilancia de los mercados financieros*”.

Pero, para evaluar las carencias reglamentarias, el grupo especial de trabajo termina por elaborar una lista de 37 jurisdicciones<sup>175</sup> en las que se llevan a cabo significativas actividades offshore (todas a las que se remitió la encuesta de este colectivo inicial), a las que se incorporan

<sup>173</sup> Identificación de clientes en su más amplio sentido. Así, se hace mención explícita a una de las principales debilidades que, muchos años después, continuará siendo puesta de manifiesto a raíz de los múltiples escándalos en los que se verán envueltos determinados paraísos fiscales (Luxemburgo, Falciani, Papeles de Panamá, Paradise Papers, etc...). Nos estamos refiriendo a la “*falta de disponibilidad de información oportuna sobre los beneficiarios reales de los vehículos corporativos (sociedades, fideicomisos, asociaciones y oros vehículos con responsabilidad limitada) establecidos en algunos CFO que puede frustrar los esfuerzos contra las actividades comerciales ilegales*” (FSF, 2000a, p. 18).

<sup>174</sup> Entre los más relevantes, a efectos del presente trabajo, se encontrarían los Códigos de Buenas Prácticas sobre Transparencia Fiscal y de Buenas Prácticas sobre Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras del FMI, los Principios Básicos de Basilea para la Supervisión Bancaria Efectiva del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS), un conjunto de Objetivos y Principios de Regulación sobre Valores de la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO), las 19 recomendaciones para contrarrestar prácticas fiscales perjudiciales, incluida la proliferación de paraísos fiscales, de la OCDE, y las 40 Recomendaciones del GAFI destinadas a combatir el lavado de dinero, que cuenta además con un grupo ad hoc para abordar el tema de las jurisdicciones no cooperativas (FSF, 2000a, p. 22).

<sup>175</sup> De hecho, 36 territorios ya que St. Kitts y Nevis forman una única jurisdicción y en la lista los incluyen como dos.

otras 6 jurisdicciones del bloque de las 30 iniciales identificadas como “mayores centros financieros” y, por lo tanto, no específicamente offshore.

En total, el FSF señala con el dedo a 42 jurisdicciones, repartidas en tres grupos según el nivel de riesgo estimado, “*cuyas prácticas de sub-reglamentación le parecen susceptibles de favorecer un incremento de los riesgos financieros internacionales*” (Chavagneux y Palan, 2007, pp. 101-102).

Las características de los tres grupos aparecen definidas en el Informe de la siguiente manera (FSF, 2000a, p. 15):

El primer grupo (Grupo I) serían las jurisdicciones generalmente consideradas como cooperativas, con una alta calidad de supervisión, que se adhieren en gran medida a los estándares internacionales.

El segundo grupo (Grupo II) sería las jurisdicciones generalmente consideradas que tienen procedimientos para la supervisión y la cooperación, pero donde el desempeño real cae por debajo de los estándares internacionales y existe un margen considerable de mejora.

El tercer grupo (Grupo III) serían las jurisdicciones que generalmente se consideran de baja calidad de supervisión y/o que no cooperan con los supervisores onshore, y con poco o ningún intento de adherirse a los estándares internacionales.

Lo sorprendente es que sus integrantes no se identifican en el Informe, sino que se dan a conocer, más de dos meses después, a través de una Nota de Prensa (FSF, 2000b) que no se publica hasta el 25 de mayo de 2000 (con la prohibición<sup>176</sup> de ser difundida antes de las 22:00 hora de Europa central), misma fecha en la que se aprueba por el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE su Informe (OECD, 2000a) en el que da a conocer por primera vez su Lista de Paraísos Fiscales<sup>177</sup>.

Se ha realizado un ejercicio de comprobación para verificar hasta qué punto existen coincidencias entre las 42 jurisdicciones incluidas en los tres grupos de la lista del FSF, con las de la lista de Paraísos Fiscales de la OCDE (OECD, 2000a) y las de la lista de Centros Financieros Offshore del FMI (Errico y Musalem, 1999), cuyos resultados se incluyen en la Tabla II-13.

---

<sup>176</sup> “**EMBARGO:** Not to be released until genuine early morning editions on 26 May 2000 and not for dissemination before 22:00 Central European Time on 25 May 2000” (FSF, 2000b).

<sup>177</sup> Ésta no fue la única coincidencia producida ya que, como veremos más adelante, también el GAFI publicó con fecha 22 de junio de 2000 su Lista de Países y Territorios No Cooperativos con respecto a la implementación de estándares internacionales contra el lavado de dinero.

**Tabla II - 13 - Composición de los tres Grupos definidos por el FSF y su comparación con la lista inicial de los CFO del FMI (1999) y con la de los Paraísos Fiscales de la OCDE (2000)**

Grupos de CFOs según el FSF									
Grupo I	(*)	(**)	Grupo II	(*)	(*)	Grupo III	(*)	(*)	
Hong Kong	X		Andorra	X	X	Antigua	X	X	
Irlanda (3)	X		Bahrain	X	X	Anguilla	X	X	
Guernsey	X	X	Barbados	X	X	Aruba	X	X	
Isle of Man	X	X	Bermuda	X	X	Bahamas	X	X	
Jersey	X	X	Gibraltar	X	X	Belice	X	X	
Luxemburgo	X		Malasia (1)	X		Islas Vírgenes Británicas	X	X	
Singapur (2)	X		Macao	X		Islas Cayman	X	X	
Suiza	X		Malta	X	X	Islas Cook	X	X	
			Monaco	X	X	Costa Rica	X		
						Chipre	X	X	
						Líbano	X		
						Liechtenstein	X	X	
						Islas Marshall	X	X	
						Mauricio	X	X	
						República de Nauru	X	X	
						Antillas Holandesas	X	X	
						Niue	X	X	
						Panamá	X	X	
						San Cristóbal & Nevis	X	X	
						Santa Lucía	X	X	
						San Vicente y Las			
						Granadinas	X	X	
						Samoa	X	X	
						Seychelles	X	X	
						Islas Turks & Caicos	X	X	
						República de Vanuatu	X	X	
8	8	3	9	9	7	25	25	23	
42									
42									
33									

Fuentes: Press release (26 May 2000). *Financial Stability Forum Releases. Grouping of Offshore Financial Centres (OFCs) to Assist in Setting Priorities for Assessment*, y elaboración propia.

(1) Labuan  
 (2) Asian Currency Units (ACUs).  
 (3) Dublin

(\*) Identificado como CFO por el FMI en su Informe de 1999.  
 (\*\*) Identificado como PARAISO FISCAL por la OCDE en su Informe de 2000.

**Fuente:** Elaboración propia. Table 2 "Countries and Territories with Offshore Financial Centers del informe "Offshore Banking: An Analysis of Micro- and Macro-Prudential Issues" (Errico y Musalem, 1999, p. 11). Tabla del informe "Towards Global Tax Co-operation. Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices" (OECD, 2000a, p. 17), y Press reléase "Financial Stability Forum Releases. Grouping of Offshore Financial Centres (OFC) to Assist in Setting Priorities for Assessment" (FSF, 2000b).

Los datos de dicha tabla muestran que las 42 jurisdicciones en ella incluidas también figuraban como CFO en el informe del FMI de 1999 (Errico y Musalem, 1999, p.11), aunque solo 33 en la primera lista de paraísos fiscales de la OCDE (OECD, 2000, p. 17). Los 9 CFO que no son considerados paraísos fiscales por la OCDE en 2000 son: Irlanda, Luxemburgo y Suiza, en Europa; Hong Kong, Singapur, Malasia y Macao, en Asia; más Costa Rica y Líbano.

Sobre estas dos últimas jurisdicciones, Costa Rica si fue incluida posteriormente en la lista de paraísos fiscales por la OCDE (2009a), mientras que Líbano nunca fue considerada un paraíso fiscal, ni por la OCDE, ni posteriormente por la Unión Europea.

El Informe no explicita los criterios seguidos para concluir con la selección de las 42 jurisdicciones (las 37 identificadas<sup>178</sup> como “Centros Financieros con actividades offshore significativas”, más otras 6 -Hong Kong, Irlanda, Luxemburgo, Singapur, Suiza y Malasia- del grupo de “Mayores Centros Financieros”), ni las razones por las que dejó fuera a otras cuatro -Liberia, Dominica, Granada y Montserrat-, alguna con actividades offshore significativas, que si figuraban en la lista inicial del FMI, además de figurar también incluidos en la lista de paraísos fiscales de la OCDE. La falta de transparencia en la elaboración de todas estas listas fue una constante común en todas ellas.

La reacción de la comunidad offshore a la Nota de Prensa del FSF no se puede decir que fuera positiva. De hecho, el 29 de mayo de 2000, el Primer Ministro de Barbados, Owen Arthur, criticó los esfuerzos de los países desarrollados y las organizaciones internacionales por imponer sanciones a los CFO. También manifestó que el Gobierno de Barbados había sido muy escrupuloso al asegurarse que no fuese un paraíso fiscal y que debería ser un lugar donde solamente se realizasen negocios legítimos. No obstante, matizó que Barbados no reconocía la autoridad del FSF, ni de otras instituciones, en clara alusión a la OCDE, que no tenían autoridad alguna en virtud de ningún tratado, acuerdo o instrumento legal, y que trataban de usar su poder como una forma de imperialismo institucional (Zagaris, 2000, p. 395).

De hecho, y como ya se ha comentado, la OCDE dejó de incluir a Bahamas en la lista inicial de paraísos fiscales (publicada en 2000) a partir de enero de 2002, al considerar que “*Barbados tenía sistemas tributarios y regulatorios transparentes y contaba con un mecanismo que le permitía participar en el intercambio efectivo de información*” (OECD. (2002a). No queda evidencia de los motivos por el que este racional no se utilizó a la hora de publicar la lista en 2000 y si, dos años después.

Críticas similares o, incluso, más incisivas se trasladaron por el presidente de la Asociación de Bancos de las Islas Caimán, Eduardo D’Angelo Silva, quién se sorprendió al ver a las Islas Caiman en la categoría más baja de la FSF “*cuando otros organismos de investigación*

---

<sup>178</sup> De hecho, y como ya se ha comentado, son 36 territorios ya que St. Kitts y Nevis forman una única jurisdicción y en la lista inicial los incluyeron como dos, aunque en la definitiva figuran como uno solo.

*financiera nos pusieron en la parte superior de la lista y nos elogiaron por la calidad de nuestra supervisión y regulación”* (Canute, J., 2000 citado por Zagaris, 2001b, p. 136), y concluye describiendo la ubicación de su territorio en el ranking del FSF como *“totalmente injustificado”*.

En realidad, no parece muy coherente que el FSF ubicase a las Islas Caiman en el grupo III (se consideran de baja calidad de supervisión y/o que no cooperan con los supervisores onshore, y con poco o ningún intento de adherirse a los estándares internacionales) de su lista de OFC, mientras que la OCDE, en la misma fecha, optase por excluirlas de su lista de “paraísos fiscales” al haberse comprometido públicamente en eliminar sus prácticas fiscales perniciosas (véase apartado 2.4.3.2.).

Estas discrepancias muestran la parcialidad e insuficiencia del análisis realizado por el FSF ya que, como señala Hernández Viguera (2005, p. 267), *“solo aborda el aspecto financiero de la situación planteada por los paraísos fiscales”*, concluyendo que, reconocida la “deficiente regulación financiera”, el Foro *“excluyó una vuelta a los controles estatales de los movimientos de capitales y de los mercados”*.

Ante las disfunciones generadas por la situación de los centros financieros offshore, los reunidos en el foro se plantearon simplemente cuáles serían los referentes para diagnosticar lo que iba mal. Y la identificación provisional de 42 centros ... fue un simple registro inicial resultado de tensas negociaciones, que únicamente se planteaba para el comienzo de un proceso de análisis de la solidez financiera de cada uno de ellos (p. 268).

Finalmente, y con un esquema de trabajo bastante similar al de la OCDE, el Grupo de Trabajo “sugiere” que, para facilitar el examen de los progresos en la aplicación de sus recomendaciones, la Secretaría del FSF prepare un breve informe para la reunión del Foro en el otoño de 2001.

### **2.5.3. Los Informes del FMI de junio de 2000.**

A resultas de todo lo anterior, el FMI publicó con fecha 23 de junio de 2000 sendos informes sobre:

- a) *Antecedentes del FMI en relación con los Centros Financieros Offshore (IMF, 2000a)*, en el que se resumen las conclusiones ya presentadas por el propio FMI en su informe de 1999 sobre Banca Offshore, y las recogidas por el Foro de Estabilidad Financiera en su reciente informe del Grupo de Trabajo sobre los Centros Offshore, con el propósito de proporcionar información de los antecedentes sobre los negocios de los CFO y sobre una serie de iniciativas que tienen lugar en diversos foros internacionales concernientes a los CFO.

Creando mayor confusión, en este Informe se incluye una nueva relación de CFO que difiere de la presentada en su Documento de Trabajo de 1999, rebajando su número de 69 a 64 (con una salida de 7 territorios y una entrada de 2 nuevos territorios), sin que tampoco se expliquen los motivos o criterios que llevaron a introducir los referidos cambios.

Se ha elaborado la Tabla II-14 en la que se incluyen las 64 jurisdicciones, identificando las citadas diferencias e incorporando además información sobre si las mismas figuraban en la lista de “paraísos fiscales” de la OCDE del año 2000.

**Tabla II - 14 - Países, Territorios y Jurisdicciones con Centros Financieros Offshore del FMI (2000) y su comparación con la lista de Paraísos Fiscales de la OCDE (2000)**

Distribución geográfica según el FMI									
Africa	(*)	Asia y Pacífico	(*)	Europa	(*)	Oriente Medio	(*)	Hemisferio Occidental	(*)
Djibuti		Islas Cook	X	Andorra	X	Bahrain	X	Antigua	X
Liberia	X	Isla de Guam		Campione		Israel		Anguilla	X
Mauricio	X	Hong Kong		Chipre	X	Líbano		Aruba	X
Seychelles	X	Japón (1)		Gibraltar	X			Bahamas	X
Tánger		Labuan, Malasia		Guernsey	X			Barbados	X
		Macao		Irlanda, Dublín				Belice	X
		Islas Marianas		Isle of Man	X			Bermuda	X
		Islas Marshall	X	Jersey	X			Islas Vírgenes Británicas	X
		Micronesia		Liechtenstein	X			Islas Cayman	X
		República de Nauru	X	Londres, U.K.				Costa Rica	
		Niue	X	Luxemburgo				Dominica	X
		Filipinas		Malta	X			Granada	X
		Singapur (2)		Madeira				Montserrat	X
		<b>Tahiti</b>		Monaco	X			Antillas Holandesas	X
		Tailandia (3)		Países Bajos				San Cristóbal & Nevis	X
		República de Vanuatu	X	Suiza				Santa Lucía	X
		Samoa	X					Panamá	X
								Puerto Rico	
								San Vicente y Las	
								Granadinas	X
								Islas Turks & Caicos	X
								United States (4)	
								Uruguay	
								<b>West Indies (UK) (5)</b>	
<b>5</b>	<b>3</b>	<b>17</b>	<b>6</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>23</b>	<b>18</b>
<b>64</b>									
<b>37</b>									
		Australia		Austria		Dubai			
				Hungría		Kuwait			
				Rusia		Oman			

Sources: Based on Errico and Musalem (1999), IMF Working Paper WP/99/5 (unless otherwise indicated).

Leyenda:

- (1) Japanese Offshore Market (JOM).
- (2) Asian Currency Units (ACUs).
- (3) Bangkok International Banking Facilities (BIBFs).
- (4) US International Banking Facilities (IBFs) están localizadas en New York, Miami, Houston, Chicago y Los Angeles-San Francisco
- (5) Incluye las Islas Vírgenes, Anguilla y Monserrat.

(\*) Identificado como **PARAISO FISCAL** por la OCDE en su Informe de 2000.

Salen de la Lista Inicial del FMI de 1999

No figuraban en la Lista Inicial del FMI de 1999

**Fuente:** Elaboración propia. Table 2 “Countries and Territories with Offshore Financial Centers” del informe “Offshore Banking: An Analysis of Micro- and Macro-Prudential Issues” (Errico y Musalem, 1999, p. 11). Tabla del informe “Towards Global Tax Cooperation. Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices” (OECD, 2000a, p. 17), y Table 1. “Countries, Territories, and Jurisdictions with Offshore Financial Centers” del informe “Offshore Financial Centers - IMF Background Paper” (IMF, 2000a).

Así, y apenas transcurrido un año, el FMI deja de considerar CFO a Australia, Austria, Hungría, Rusia, Dubai, Kuwait y Omán. Por el contrario, considera que Tahití es un CFO e incluye repetido un nuevo territorio, al que denomina West Indies (UK), cuyos integrantes (Islas Vírgenes Británicas, Anguilla y Montserrat) ya figuraban incluidos a título individual.

Adicionalmente, el informe incluye la Lista del Foro de Estabilidad Financiera sobre las 42 jurisdicciones consideradas como “Centros Financieros con actividades offshore significativas”, si bien añade una interesante información adicional (su membresía del FMI, población, número de licencias bancarias y autoridad supervisora) que, por sus interés a los efectos de este trabajo, se incorpora en las Tablas II-15 y II-16 la información relativa a sus Grupos II y III.

**Tabla II - 15 - Datos básicos sobre los territorios considerados OFC por el FSF (2000) – Grupo II**

Offshore Financial Center	IMF Member	Association with IMF Member	Population (million)	Licensed Banks (number)	Supervisory Authority
Group II					
1 Andorra	No	France and Spain	0.06	n.a.	n.a.
2 Bahrain	Yes	U.K. independ. since '71	0.62	102	Bahrain Monetary Agency
3 Barbados	Yes	U.K. independ. since '66	0.26	63	Central Bank of Barbados
4 Bermuda	No	U.K. Overseas Territory	0.06	3	Bermuda Monetary Authority
5 Gibraltar	No	U.K. Overseas Territory	0.03	32	Financial Services Commission
6 Labuan (Malaysia)	Yes	n/a	n.a.	n.a.	Labuan Offshore Financial Services Auth.
7 Macao, SAR	No	Part of China	0.44	n.a.	Mon. and Foreign Exch. Auth. of Macao
8 Malta	Yes	n/a	0.38	20	Central Bank of Malta/Fin. Services Centre
9 Monaco	No	France	0.03	n.a.	n.a.

**Fuente:** Table 2. “Basic Facts on OFCs Considered by the Financial Stability Forum Offshore” del informe “Offshore Financial Centers - IMF Background Paper” (IMF, 2000a), recuperado de <https://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/back.htm#/>

Las principales singularidades que se pueden extraer de la información facilitada sobre los territorios incluidos en el Grupo II son:

- Entre los nueve territorios agrupan una población de 1,88 millones de habitantes, cuya inmensa mayoría (1,44 millones y el 77% del total) se distribuyen en tan solo tres



territorios (Bahréin, Macao y Malta). Entre los otros seis apenas incluyen a 440 mil habitantes.

- Cinco de los nueve territorios no eran miembros del FMI.
- Seis de los nueve territorios tienen algún vínculo con miembros de la UE (cuatro de ellos con Reino Unido).
- Cuatro territorios se localizan en Europa, tres en Asia y dos en el hemisferio occidental.

Respecto de los territorios incluidos en el Grupo III, las principales singularidades que se pueden extraer de la información facilitada son:

- Entre los veinticinco territorios agrupaban una población de 13,2 millones de habitantes, de los que 11,4 millones (el 86,1% del total) se concentran en cinco territorios (Costa Rica, Chipre, Líbano, Mauricio y Panamá). Les siguen otros siete territorios que tenían un censo superior a los 100 mil habitantes, con una población total de 1,35 millones. Finalmente se sitúan el resto de los trece territorios cuya población global asciende a 482 mil habitantes (con una media inferior a los 40 mil habitantes por territorio).
- Este último colectivo se encuentra integrado en su mayor parte por islas (Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Islas Cook, Islas Marshall, Nauru, Niue, Seychelles, St. Kitts and Nevis y las Islas Turks y Caicos), y tan solo un territorio continental (Liechtenstein)
- Diez de los veinticinco territorios no eran miembros del FMI.
- Diez de los veinticinco territorios tienen algún vínculo con dos miembros de la UE (ocho con Reino Unido y dos con los Países Bajos).
- En el terreno financiero destacan las Islas Caimán y Bahamas con 575 y 418 licencias bancarias, respectivamente, que contaban en 2002-2003 con unos activos superiores a los 2 billones de \$USA (2,039 millón de millones).

De los datos globales para los dos Grupos (II y III), puede deducirse la escasa población existente en la mayoría de los CFO (en 19 de los 32 conviven 922 mil personas, con una media de menos de 50 mil habitantes por CFO), y el elevado número de licencias bancarias (para los territorios disponibles) para tan escasa población, dos de las características que tradicionalmente identifican a los paraísos fiscales.

**Tabla II - 16 - Datos básicos sobre OFC considerados por el FSF (2000) – Grupo III**

Offshore Financial Center	IMF Member	Association with IMF Member	Population (million)	Licensed Banks (number)	Supervisory Authority
Group III					
1 Anguilla	No	U.K. Overseas Territory	0.01	6	Directorate of Financial Services, MOF
2 Antigua & Barbuda	Yes	U.K. independ. since '81	0.07	55	MOF and Sup. of Banking and Trust Corps.
3 Aruba	No	Part of the Netherlands	0.07	6	Central Bank of Aruba
4 Bahamas	Yes	U.K. independ. since '73	0.3	418	Central Bank of the Bahamas
5 Belize	Yes	U.K. independ. since '81	0.24	5	Central Bank of Belize
6 British Virgin Islands	No	U.K. Overseas Territory	0.02	13	Financial Services Inspectorate
7 Cayman Islands	No	U.K. Overseas Territory	0.04	575	Cayman Islands Monetary Authority
8 Cook Islands	No	In Free Assoc. with N.Z.	0.02	n.a.	n.a.
9 Costa Rica	Yes	n/a	3.53	28	Banking Superintendency
10 Cyprus	Yes	U.K. independ. since '60	0.77	46	Central Bank of Cyprus
11 Lebanon	Yes	n/a	3.14	98	Banking Control Comm., Banque du Liban
12 Liechtenstein	No	n/a	0.03	11	Financial Services Authority
13 Marshall Islands	Yes	n/a	0.07	n.a.	n.a.
14 Mauritius	Yes	n/a	1.16	20	Bank of Mauritius
15 Nauru	No	Former UN Trustee	0.01	n.a.	n.a.
16 Netherlands Antilles	No	Part of the Netherlands	0.2	56	Bank van de Nederlandse Antillen
17 Niue	No	In Free Assoc. with N.Z.	0.002	n.a.	n.a.
18 Panama	Yes	n/a	2.76	97	Superint.cy of Banks of the Rep. of Panama
19 Samoa	Yes	n/a	0.17	n.a.	n.a.
20 Seychelles	Yes	n/a	0.08	6	Central Bank of Seychelles
21 St. Kitts and Nevis	Yes	n/a	0.04	n.a.	MOF, ECCB
22 St. Lucia	Yes	n/a	0.15	7	Fin. Serv. Sup. Dept. of MOF, ECCB
23 St. Vincent and Grenadines	Yes	n/a	0.11	17	MOF, ECCB
24 Turks and Caicos	No	U.K. Overseas Territory	0.02	n.a.	Financial Services Commission
25 Vanuatu	Yes	n/a	0.18	7	Vanuatu Financial Services Commission

Legenda: (n/a) = not applicable; (n.a.) = not available; MOF = Ministry of Finance; ECCB = Eastern Caribbean Central Bank; BIS = Bank for International Settlements.

**Fuente:** Table 2. "Basic Facts on OFCs Considered by the Financial Stability Forum Offshore" del informe "Offshore Financial Centers - IMF Background Paper" (IMF, 2000a), recuperado de <https://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/back.htm#>

b) *Offshore Financial Centers. The Role of the IMF* (IMF, 2000b). Documento de acompañamiento del Informe anterior, en el que se abordan las principales cuestiones tácticas derivadas de una posible participación del FMI en la evaluación de los CFO, que había sido recomendada por el Grupo de Trabajo sobre los Centros Offshore.

#### 2.5.4. Los “Informes de Progreso” (2002-2005) y la finalización del proyecto.

El primer “informe de progreso” se publica<sup>179</sup> por el FMI el 29 de marzo de 2002 y en el se da cuenta de la evolución seguida por el programa de evaluación de los CFO identificados que, como remarca en dicho informe, ha consistido en la identificación de los gaps en las redes nacionales e internacionales de supervisión y regulación, promoviendo acciones por jurisdicciones y proporcionando una estructura para planificar y brindar la asistencia técnica al objeto de hacer frente a dichos gaps (IMF, 2002, p. 3).

Las evaluaciones realizadas han encontrado generalmente que:

- ✓ En la *supervisión bancaria* hubo debilidades en las medidas contra el blanqueo de capitales (AML), la independencia del regulador y la vigilancia interna y externa; el intercambio transfronterizo de información fue en general satisfactorio o mejorando.
- ✓ La *supervisión de seguros*, a la que hasta hace poco se le había otorgado baja prioridad, era débil en la conducta en los mercados, la inspección in situ y, en algunos casos, el intercambio de información y la cooperación; y
- ✓ Las jurisdicciones solo han comenzado recientemente a centrarse en cuestiones regulatorias y de supervisión en los sectores de empresas y fideicomisos.

Ante estas carencias, el FMI afirma que, en algunos casos, los países han actuado con diligencia para corregir las deficiencias identificadas en las evaluaciones, aunque señala que aún se requiere un trabajo sustancial de las jurisdicciones, las instituciones internacionales y los reguladores para cumplir con los objetivos del programa (IMF, 2002, pp. 3-4) que, vaticina podría completarlo en su forma actual para finales de 2003.

El siguiente “informe de progreso” se publica<sup>180</sup> el 17 de marzo de 2003, apenas transcurrido un año desde el primer informe de progreso, y en el que se informa que “*el programa está muy*

---

<sup>179</sup> El informe lleva fecha del día anterior, 28 de marzo de 2002.

<sup>180</sup> El informe lleva fecha de tres días antes, 14 de marzo de 2003.

*avanzado y está proporcionando una visión general de la regulación y supervisión financiera, y de los acuerdos para contrarrestar en las jurisdicciones el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo” (IMF, 2003a, p. 2).*

Este segundo informe venía a ser una reiteración del primero en lo referente a la visión excesivamente optimista que trasladaban los técnicos del FMI sobre la marcha y los resultados de las evaluaciones con comentarios del tipo de “*Las evaluaciones sugieren que la observancia de las normas de supervisión y regulación en las OFC evaluadas hasta la fecha es ampliamente similar a la encontrada en otras evaluaciones de supervisión financiera*” (IMF, 2003a, p. 2), que, o bien denotan que la observancia de las normas de supervisión en otras jurisdicciones (no CFO) deja bastante que desear al ser “ampliamente similar” a la de los CFO o, lo que sería más grave, que tal afirmación no se ajustase a la realidad.

De hecho, los aspectos más destacados de los resultados sectoriales, que se recogen a continuación (IMF, 2003a, pp. 2-3), avalarían más la segunda hipótesis:

- ✓ **Banca:** Aunque el cumplimiento general de los Principios Básicos de Basilea fue generalmente apropiado para la naturaleza del negocio realizado, ... Sin embargo, en estas jurisdicciones importantes, se encontraron debilidades en la supervisión interna y externa, y también se encontraron debilidades menores en la supervisión del crédito y el riesgo de mercado;
- ✓ **La lucha contra el lavado de dinero y la lucha contra el financiamiento del terrorismo (ALD / CFT)<sup>181</sup>:** el principal inconveniente para cumplir con los estándares 40 + 8 del GAFI parece ser, según los hallazgos preliminares, una supervisión in situ insuficientemente sólida;
- ✓ **Seguro:** el cumplimiento general de las normas de la IAIS<sup>182</sup> también fue generalmente apropiado para la naturaleza del negocio transfronterizo realizado, con debilidades identificadas en las inspecciones in situ;
- ✓ **Valores:** la implementación de los principios de IOSCO<sup>183</sup> se evaluó en las relativamente pocas jurisdicciones donde el sector era significativo. Se identificaron algunas

---

<sup>181</sup> **AML:** Anti-money laundering; **CFT:** Combating the Financing of Terrorism.

<sup>182</sup> **IAIS:** International Association of Insurance Supervisors

<sup>183</sup> **IOSCO:** International Organization of Securities Commissions

deficiencias en los poderes y recursos de los reguladores, la cooperación con supervisores extranjeros y el intercambio de información;

- ✓ ***Empresa y proveedores de servicios de fideicomiso***: el principal riesgo en este sector surge del abuso financiero y, por lo tanto, se evalúa mediante el uso de la metodología ALD/CFT, centrándose en el papel del proveedor de servicios en la identificación del cliente.

El tercer “informe de progreso y del futuro del programa” es publicado el 31 de julio de 2003 y, como su nombre indica, a través del mismo se informa sobre la primera ronda de evaluaciones CFO, que califica como casi completa, y presenta propuestas para seguir adelante con el proyecto:

El programa de evaluación OFC se ha centrado principalmente en evaluar la implementación de la supervisión financiera, la regulación y los estándares de integridad en los CFO. Las evaluaciones encontraron que, después de reformas significativas, iniciadas en parte en respuesta al programa CFO, las jurisdicciones más grandes y ricas cumplen con altos estándares de supervisión, mientras que muchas jurisdicciones de países en desarrollo deben continuar haciendo un esfuerzo considerable para mejorar su supervisión (IMF, 2003b, p. 4)

En resumen, el equipo del FMI nos viene a decir que las áreas que necesitan ser reforzadas comprenden la supervisión interna y externa del centro offshore, la mejora del intercambio de información y de la cooperación internacional, una mayor atención en la supervisión del sector de los seguros y una aplicación rigurosa y más amplia de los sistemas de antiblanqueo y de lucha contra la financiación del terrorismo (Hernández Viguera, 2005, p. 277).

Pero el 3 de noviembre de 2003, el FMI sorprende con una información suplementaria al anterior informe del mes de julio en la que, básicamente, viene a anunciar la decisión adoptada por el FSF en su décima reunión del 10 de septiembre de 2003 sobre su programa de evaluación de CFO: La primera ronda de evaluaciones está a punto de finalizar y el Foro acogió con beneplácito las mejoras que se han producido en los acuerdos de supervisión y regulación, aun reconociendo que el progreso individual difiere ampliamente, continúa enfatizando que los CFO necesitan fortalecer progresivamente sus acuerdos de supervisión, regulación e intercambio de información. Con este fin, **“apoya que el monitoreo de los CFO sea una parte integral del trabajo de vigilancia del sector financiero del FMI”** (IMF, 2003c).

Esta información suplementaria se publica apenas dos días antes de la reunión del Comité Ejecutivo del FMI que se celebra el 5 de noviembre de 2003 y en el que se iba a revisar el

programa de evaluación de los CFO. En la misma, y como no podía ser de otra manera, los Directores Ejecutivos elogiaron el importante progreso realizado por el programa y concluyeron que “*el monitoreo regular de los CFO debería convertirse en un ‘componente estándar’ del trabajo del Fondo*” (IMF, 2003d, noviembre 24).

En opinión de Hernández Viguera (2005), se ha de entender que “*ese acuerdo significa tanto como la clausura del programa específico del FMI sobre los centros extraterritoriales e, indirectamente, viene a admitir la consolidación de la financiación offshore como parte integrante de la actividad ordinaria de los mercados financieros*” (p. 278).

El siguiente informe de progreso ya no se publica hasta el 12 de marzo de 2004 y en él se viene a confirmar la finalización del programa y su conversión en un elemento ordinario (*standard part*) de la labor del FMI:

La primera fase del programa ya está casi completa. Cuarenta y una de las 44 jurisdicciones<sup>184</sup> contactadas al inicio del programa han sido evaluadas o están en proceso de evaluación. De los tres restantes, la evaluación de uno está siendo planificada bajo el FSAP, y dos están programados para recibir asistencia técnica en lugar de evaluaciones.

Una gran mayoría de las jurisdicciones han optado por publicar sus informes. De las 28 evaluaciones completadas, 26 se han publicado o se espera que se publiquen, mientras que dos jurisdicciones han optado por no publicar sus informes. El personal espera que, de los 13 informes restantes en preparación, la mayoría opte por publicar (IMF, 2004, p. 4).

El 25 de febrero de 2005 se publica un nuevo documento, prácticamente una reiteración del contenido del publicado un año antes y en el que se señala que “*este informe es el último de la serie de actualizaciones periódicas sobre el programa de evaluación de los centros financieros offshore*” (IMF, 2005, p. 4).

Finalmente, el 9 de julio de 2008 el FMI anuncia el acuerdo tomado por su Comité Ejecutivo el 30 de mayo de 2008, de integrar el programa de evaluación de los centros financieros offshore (CFO) con el Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP). Entre los objetivos aducidos para tal integración se encuentra el de “*eliminar la necesidad de mantener una lista potencialmente discriminatoria de jurisdicciones CFO*” (IMF, 2008, julio 9).

---

<sup>184</sup> Las diferencias con la lista inicial de 42 jurisdicciones seleccionadas por el FSF son: Irlanda (Grupo I) y Líbano (Grupo III) fueron sacados de dicha lista ya que se les había realizado la evaluación (FSAP- Financial Sector Assessment Program) antes del inicio del programa de CFO. Por el contrario, fueron incorporados al proceso de evaluación Dominica, Grenada, Montserrat y Palau (las tres primeras ya figuraban en la lista inicial del FMI, además de figurar también incluidas en la lista de paraísos fiscales de la OCDE).

Pero como ya afirmaba Hernández Viguera en 2005, la labor del FMI “*no ha reducido la actividad de los centros financieros offshore en materia de ingeniería contable, de blanqueo de capitales, de evasión fiscal o de plataformas para operaciones financieras que no habrían podido realizarse en los países de los operadores*”. Y, sin embargo, “*sus informes de evaluación han legitimado el funcionamiento de la financiación offshore, para no residentes, de estos territorios o islas, jurisdicciones privilegiadas amparadas por los grandes poderes financieros globales*” (Hernández Viguera, 2005, p. 279).

Varios años después, Hernández Viguera (2009) confirma las anteriores conclusiones para explicar la situación en aquel momento:

Hoy solamente podemos sumarnos a quienes denuncian el fracaso histórico del FMI como gestor de la estabilidad de un sistema financiero mundial, desequilibrado e injusto, como acreditan los casos de los bancos rescatados con dinero público, y como máximo responsable de la injusticia que genera el marco financiero global que ampara los llamados paraísos fiscales (p. 46).

## **2.6. El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI-FATF).**

Los problemas generados por la delincuencia financiera fueron, en opinión de Hernández Viguera (2005, p. 237), “*las primeras disfunciones detectadas a nivel internacional como derivadas de la desregulación*”, de modo que son los paraísos fiscales los que facilitan el blanqueo de capitales, la corrupción política y la delincuencia financiera.

El blanqueo de capitales y la delincuencia financiera tienen una amplitud transnacional y son intrínsecamente globales porque no se circunscriben a un solo país y sobrepasa la capacidad de los estados para actuar de modo individual. Ello motivó a la ONU para abordar, en los años ochenta del pasado siglo, la regulación de algunos aspectos desde una perspectiva global (Convenio de Viena de 1988), y para crear la Oficina para el Control de las Drogas y Prevención del Crimen (más conocida por sus siglas en inglés UNODCCP – *United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention*).

Según Hernández Viguera (2005, p. 239) nada indica que la labor de esa Oficina y su Programa de acciones contra el blanqueo de capitales haya afectado al fenómeno de los paraísos fiscales, a excepción de la elaboración de algunos informes relacionados con la actividad de los centros offshore. Y solo como acción más directa se encuentra la convocatoria durante el año 2000 de un Forum con representación de los paraísos fiscales más significativos, en clara desconexión con la labor que en aquellas fechas ya estaba llevando a cabo el GAFI.

Godefroy y Lascoumes (2005, pp. 175-176) señalan que en estos primeros programas de acción internacional, la cuestión de los centros offshore no constituye una preocupación directa, por lo que la creación del *Grupo de Acción Financiera Internacional* -GAFI- (Financial Action Task Force-FATF-, en su denominación en inglés) en la cumbre del G-7 que se celebró en París en julio de 1989, se inscribe en la trama de las diversas iniciativas internacionales<sup>185</sup> que se estaban llevando a cabo desde principios de la década de 1960 contra el tráfico de estupefacientes.

Ante la incapacidad para llevar a cabo una política preventiva de reducción de la producción de los productos estupefacientes y de adoptar una política represiva contra las redes de criminalidad organizada que se encuentran en la base del tráfico, se plantea un tercer modo de acción: la lucha contra el dinero procedente de dicho tráfico. ... El GAFI nace como el brazo financiero de la lucha contra el tráfico de estupefacientes (Godefroy y Lascoumes, 2005, pp. 176-177).

El tercer elemento de lo que se ha venido en denominar el polígono de la lucha contra los paraísos fiscales lo constituye el GAFI. En respuesta a la creciente preocupación por el lavado de dinero, esta institución intergubernamental fue creada con el objetivo de:

Establecer estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operacionales para combatir el lavado de dinero, la financiación del terrorismo y otras amenazas relacionadas a la integridad del sistema financiero internacional. El GAFI es, por lo tanto, un “órgano de formulación de políticas” que trabaja para generar la voluntad política necesaria para llevar a cabo reformas legislativas y regulatorias nacionales en estas áreas (FATF-GAFI, s.f.b).

En el momento de su creación contaba con 16 países miembros y en la actualidad está formada por 37 países<sup>186</sup>, 2 organizaciones regionales (Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo –GCC- y la Comisión Europea), un observador (Indonesia), 9 miembros asociados<sup>187</sup> y, además, cuenta como observadores con 28 organizaciones internacionales entre las que se encuentran el FMI, la ONU (presente a través de varios organismos), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Central Europeo (ECB) y el Banco Mundial (FATF-GAFI, s.f.c).

---

<sup>185</sup> Convención única sobre estupefacientes de 1961, que instituyó el Órgano Internacional de Control de Estupefacientes (OICE), Convención sobre las sustancias psicotrópicas de 1971 y la ya cita Convención de Viena de 1988 (Godefroy y Lascoumes, 2005, p. 176).

<sup>186</sup> Jurisdicciones miembros al 31-12-2019: Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hong Kong, India, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Korea, Luxemburgo, Malasia, México, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Reino Unido, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Turquía. Véase <http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/>

<sup>187</sup> Asia/Pacific Group on Money Laundering (**APG**), Caribbean Financial Action Task Force (**CFATF**), Council of Europe Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (**MONEYVAL**), Eurasian Group (**EAG**), Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (**ESAAMLG**), Financial Action Task Force of Latin America [(**GAFILAT**), antiguo GAFISUD], Inter Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa (**GIABA**), Middle East and North Africa Financial Action Task Force (**MENAFATF**) y Task Force on Money Laundering in Central Africa (**GABAC**).



El GAFI es un organismo multidisciplinar, con expertos en temática jurídica, financiera y operativa, y no está adherido a ningún organismo internacional, aunque su secretaría está ubicada desde 1992 en la sede de la OCDE en París. El pleno del GAFI está formado por representantes de los estados miembros y se reúne tres veces al año. Su presidente es un alto funcionario designado por el Plenario del GAFI entre sus miembros por un período de un año.<sup>188</sup> Su presidencia es rotativa, de tal forma que cada año corresponde a uno de sus miembros. España ocupó la presidencia<sup>189</sup> del 1 de julio de 2016 al 30 de junio de 2017.

### 2.6.1. Las Recomendaciones del GAFI.

El primer mandato recibido por el GAFI es el de crear un grupo especial de expertos financieros, evaluar la cooperación puesta en marcha para prevenir la utilización del sistema bancario y estudiar las medidas preventivas adicionales necesarias. de las instituciones financieras.

Al grupo de trabajo creado al efecto se le asignó la responsabilidad de examinar las técnicas y tendencias del lavado de dinero, revisar las acciones que ya se había tomado a nivel nacional o internacional y establecer las medidas que aún se debían de tomar para combatir el lavado de dinero. En abril de 1990, menos de un año después de su creación, el GAFI emitió un informe que contenía un conjunto de cuarenta recomendaciones (*Las 40 Recomendaciones*), que tenían por objeto proporcionar un plan de acción integral necesario para luchar contra el lavado de dinero.

En 2001, y derivado de los atentados terroristas del 11 de septiembre en Nueva York, se agregó a la misión del GAFI el desarrollo de estándares en la lucha contra la financiación del terrorismo y en octubre de 2001, el GAFI emitió las *Ocho Recomendaciones Especiales* para tratar el tema del financiamiento del terrorismo. La continua evolución de las técnicas de lavado de dinero llevó al GAFI a revisar sus estándares en 1996, y de manera integral en junio de 2003. En octubre de 2004, el GAFI publicó una *Novena Recomendación especial*, fortaleciendo los estándares internacionales acordados para combatir el lavado de dinero y la financiación del terrorismo: *las 40 + 9 Recomendaciones* (FATF-GAFI, s.f.d).

---

<sup>188</sup> El mandato del presidente comienza el 1 de julio y finaliza el 30 de junio del año siguiente. El presidente convoca y preside las reuniones del Plenario del GAFI y el Grupo Directivo, y supervisa la Secretaría del GAFI.

<sup>189</sup> La Presidencia fue ocupada por el director del SEPBLAC (D. Juan Manuel Vega-Serrano), la Unidad de Inteligencia Financiera de España y Autoridad Supervisora en materia de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo.

Más recientemente, en febrero de 2012, se realizó una revisión exhaustiva que dio lugar a la publicación de las “*Recomendaciones revisadas del GAFI*” (FATF-GAFI, 2012).<sup>190</sup> Esta revisión estuvo destinada a fortalecer las salvaguardias globales y proteger aún más la integridad del sistema financiero al proporcionar a los gobiernos herramientas más sólidas para adoptar medidas contra los delitos financieros, que se materializaron al incluir los delitos fiscales como “delitos subyacentes” al lavado de dinero.

### **2.6.2. Lanzamiento de la iniciativa de Países y Territorios No Cooperativos (NCCT) e inicio del proceso de revisión.**

El principal objetivo de la Iniciativa de “*Países y Territorios No Cooperativos*” (Non-Cooperative Countries or Territories, en su acepción inglesa – *NCCT* en adelante) fue reducir la vulnerabilidad del sistema financiero al blanqueo de capitales, asegurando que todos los centros financieros adoptaran e implementasen medidas para la prevención, detección y castigo del mismo de acuerdo con los estándares internacionales reconocidos.

En febrero de 2000 el GAFI estableció el procedimiento básico para la revisión de países y territorios como parte de esta iniciativa, que se hizo público el 14 de febrero a través del Informe denominado “*Report on Non-Cooperative Countries and Territories*”, y definiendo en ese momento cuatro grupos regionales de revisión (América, Asia/Pacífico, Europa, y África/Medio Oriente) que estuvieron formados por representantes de los gobiernos miembros del GAFI y que se utilizaron como los principales puntos de contacto con los países o territorios revisados (FATF-GAFI, s.f.e).

Los países para revisar fueron seleccionados, con carácter prioritario, en base a la experiencia de los miembros del GAFI, siendo informados del trabajo a realizar. Los grupos de revisión recopilaron las normativas legales y regulaciones relevantes, así como otras informaciones destacadas que sirvieron para ser analizadas bajo la perspectiva de los 25 criterios definidos para identificar las reglas y prácticas perjudiciales que impedían la cooperación internacional en la lucha contra el blanqueo de capitales (véase Tabla II-17), tras lo que se redactó un informe que se envió a cada una de las jurisdicciones para que fuesen comentados (González Martín, 2000).

---

<sup>190</sup> Igualmente está disponible el documento en español, publicado por GAFISUD en la siguiente dirección: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>. Último acceso: 30 de enero de 2020.

**Tabla II - 17 - Los 25 Criterios que definen a los Países y Territorios No Cooperativos según el GAFI (2000)**

Ausencias o inadecuadas regulaciones y supervisión de las instituciones financieras	Ausencia o regulaciones y supervisión ineficaces para todas las instituciones financieras en un país o territorio dado, onshore o offshore, en una base equivalente con respecto a las normas internacionales aplicables al blanqueo de capitales.
Reglas inadecuadas para la concesión de licencias y la creación de instituciones financieras, incluida la evaluación de los antecedentes de sus gerentes y propietarios finales.	Posibilidad de que personas físicas o jurídicas administren una institución financiera sin autorización o registro o con requisitos muy rudimentarios para su autorización o registro.
Resquicios en las regulaciones financieras	<p>Ausencia de medidas para proteger contra la participación en las funciones de gestión y control o adquisición de una inversión significativa en instituciones financieras por parte de delincuentes o sus cómplices.</p> <p>Existencia de cuentas anónimas o cuentas con nombres obviamente ficticios.</p> <p>Ausencia de leyes, reglamentos, acuerdos efectivos entre las autoridades supervisoras y las instituciones financieras, o acuerdos de autorregulación entre las instituciones financieras sobre la identificación por parte de la institución financiera del cliente y el propietario final de una cuenta:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sin obligación de verificar la identidad del cliente.</li> <li>- sin necesidad de identificar a los beneficiarios reales cuando existen dudas sobre si el cliente está actuando en su propio nombre.</li> <li>- sin obligación de verificar la identificación del cliente o del beneficiario final cuando surgen dudas sobre su identidad en el curso de las relaciones comerciales.</li> <li>- sin requerir que las instituciones financieras desarrollen programas continuos de capacitación contra el lavado de dinero.</li> </ul> <p>Ausencia de una obligación legal o regulatoria para las instituciones financieras, o acuerdos entre las autoridades supervisoras y las instituciones financieras, o auto-acuerdos entre las instituciones financieras para registrar y mantener, por un tiempo razonable y suficiente (cinco años), documentos relacionados con la identidad de sus clientes, así como registros de transacciones nacionales e internacionales.</p>
Requisitos inadecuados de identificación del cliente por las instituciones financieras	Impedimentos legales o prácticos al acceso por parte de las autoridades administrativas y judiciales a la información con respecto a la identidad de los titulares o beneficiarios últimos e información relacionada con las transacciones registradas.
Disposiciones excesivas de secreto con respecto a las instituciones financieras	Disposiciones sobre secretos que pueden invocarse en contra, pero que las autoridades administrativas competentes no han levantado en el contexto de las investigaciones relativas al blanqueo de capitales.
Ausencia de un sistema eficiente de reporte de transacciones sospechosas	Disposiciones sobre secretos que pueden invocarse en contra, pero que las autoridades judiciales no han levantado en las investigaciones penales relacionadas con el blanqueo de capitales.
	Ausencia de un sistema obligatorio eficiente para reportar transacciones sospechosas o inusuales a una autoridad competente, siempre que dicho sistema tenga como objetivo detectar y enjuiciar el blanqueo de capitales.
	Ausencia de monitoreo y sanciones penales o administrativas con respecto a la obligación de reportar transacciones sospechosas o inusuales.

(Continuación de los 25 criterios del GAFI)

<p><b>Obstáculos planteados por otros requisitos reglamentarios</b></p>	<p>Requisitos legales comerciales inadecuados para el registro de empresas y personas jurídicas</p> <p>Falta de identificación del beneficiario (s) de las entidades legales y comerciales</p>	<p>Medios inadecuados para identificar, registrar y poner a disposición información relevante relacionada con entidades legales y comerciales (nombre, forma legal, dirección, identidad de los directores, disposiciones que regulan el poder de obligar a la entidad).</p> <p>Obstáculos a la identificación por parte de las instituciones financieras de los beneficiarios finales y directores/oficiales de una compañía o beneficiarios de entidades legales o comerciales.</p> <p>Regulación u otros sistemas que permiten a las instituciones financieras llevar a cabo negocios financieros cuando se desconoce el/los beneficiario (s) de las transacciones, o está representado por un intermediario que se niega a divulgar esa información, sin informar a las autoridades competentes.</p>
<p><b>Obstáculos a la cooperación internacional</b></p>	<p>Obstáculos a la cooperación internacional por parte de las autoridades administrativas</p>	<p>Leyes o reglamentos que prohíben el intercambio internacional de información entre autoridades administrativas contra el blanqueo de capitales, o que no conceden vías claras o que someten el intercambio de información a condiciones indebidamente restrictivas.</p> <p>Prohibir a las autoridades administrativas pertinentes realizar investigaciones o consultas en nombre de sus homólogos extranjeros o por cuenta de ellos.</p> <p>Evidente falta de voluntad para responder constructivamente a las solicitudes (por ejemplo, no tomar las medidas apropiadas a su debido tiempo, largas demoras en responder).</p> <p>Prácticas restrictivas en la cooperación internacional contra el blanqueo de capitales entre las autoridades de supervisión, o entre las UIF, para el análisis e investigación de transacciones sospechosas, especialmente sobre la base de que tales transacciones pueden estar relacionadas con cuestiones tributarias.</p> <p>Fracaso en criminalizar el lavado del producto de los delitos graves.</p> <p>Leyes o reglamentos que prohíben el intercambio internacional de información entre las autoridades judiciales (especialmente las reservas específicas a las disposiciones contra el blanqueo de dinero de los acuerdos internacionales) o condiciones muy restrictivas para el intercambio de información.</p> <p>Evidente falta de voluntad para responder constructivamente a las solicitudes de asistencia judicial recíproca (por ejemplo, no tomar las medidas apropiadas a su debido tiempo, largas demoras en responder).</p> <p>Negativa a proporcionar cooperación judicial en los casos de delitos reconocidos como tales por la jurisdicción solicitada, especialmente sobre la base de que se trata de asuntos fiscales.</p>
<p><b>Recursos inadecuados para prevenir y detectar actividades de lavado de dinero</b></p>	<p>Falta de recursos en los sectores público y privado</p> <p>Ausencia de una unidad de inteligencia financiera o de un mecanismo equivalente</p>	<p>No proporcionar a las autoridades administrativas y judiciales los recursos financieros, humanos o técnicos necesarios para ejercer sus funciones o realizar sus investigaciones.</p> <p>Personal profesional inadecuado o corrupto en las autoridades gubernamentales, judiciales o de supervisión, o entre los responsables del cumplimiento contra el blanqueo de capitales en la industria de servicios financieros.</p> <p>Ausencia de una unidad centralizada (por ejemplo, una unidad de inteligencia financiera) o de un mecanismo equivalente para la recopilación, el análisis y la difusión de información sobre transacciones sospechosas a las autoridades competentes.</p>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la descripción de los criterios incorporados en el Anexo "Criteria Defining Non-Cooperative Countries or Territories" del informe "Report on Non-Cooperative Countries and Territories" (FATF-GAFI, 2000a), recuperado de: [http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Initial%20Report%20on%20NCCTs%2002\\_2000.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Initial%20Report%20on%20NCCTs%2002_2000.pdf)

Cada jurisdicción revisada proporcionó sus comentarios sobre sus respectivos borradores de informes. Estos comentarios y los borradores de los informes fueron discutidos entre el GAFI y las jurisdicciones involucradas durante una serie de reuniones “cara a cara”. Posteriormente, los borradores de informes fueron discutidos y adoptados por los Plenarios del GAFI (FATF-GAFI, 2000a).

Estos veinticinco criterios eran consistentes con las cuarenta recomendaciones del GAFI. El informe también describió un proceso diseñado para identificar jurisdicciones que tuvieran reglas y prácticas que pudieran impedir la lucha contra el lavado de dinero y para alentar a estas jurisdicciones a implementar estándares internacionales en esta área. Finalmente, el informe contenía un conjunto de posibles contramedidas que los miembros del GAFI podrían utilizar para proteger sus economías contra el producto del delito.

El objetivo del trabajo del GAFI en esta área era asegurar la adopción por parte de todos los centros financieros de estándares internacionales para prevenir, detectar y castigar el blanqueo de capitales. Idealmente, estas jurisdicciones deberían tener la voluntad política de adoptar e implementar las cuarenta Recomendaciones del GAFI sin ambigüedades.

### **2.6.3. Informes de revisión de los Países y Territorios No Cooperativos (NCCT).**

Como resultado del inicio del proceso de revisión, el GAFI publicó un nuevo informe con fecha 22 de junio de ese mismo año (FATF-GAFI, 2000b), que había sido aprobado en su sesión plenaria del 20 al 22 de junio de 2000, y en el que se resume el proceso de revisión, se describen los hallazgos con respecto a las jurisdicciones analizadas (29) y se identifica entre ellas a 15 países o territorios (véase Tabla II-18) que el GAFI consideró que no cooperaban en la lucha contra el blanqueo de capitales (González Martín, 2020).

Según afirman Godefroy y Lascoumes (2005, p. 194), no se filtró ninguna información sobre las negociaciones que condujeron a la eliminación de la “blacklist” de los 14 países y territorios restantes, aunque suponen que *“en las decisiones debieron pesar consideraciones de relaciones internacionales generales y el nivel de compromiso previo de estos países en las actividades del GAFP”*, y así, cabe intuir las influencias del Reino Unido, Francia y Holanda para salvar de la inclusión en la “blacklist” a determinados territorios que se encontraban bajo su órbita (léase Antigua y Barbuda, Belice, Islas Bermudas, Islas Vírgenes Británicas, Gibraltar, Guernsey, Isla

de Man, Jersey, Mauricio, Mónaco y Santa Lucía, es decir, la práctica mayoría de los excluidos).

**Tabla II - 18 - Países y Territorios analizados por el GAFI e identificados como No Cooperativos (2000)**

Países y Territorios analizados por el GAFI	Informe 2000	
	OK	NCCT
Antigua y Barbuda	X	
<b>Bahamas</b>		X
Belice	X	
Islas Bermudas	X	
Islas Vírgenes Británicas	X	
<b>Islas Caimán</b>		X
<b>Islas Cook</b>		X
Chipre	X	
<b>República de Dominica</b>		X
Gibraltar	X	
Guernsey	X	
Isla de Man	X	
Jersey	X	
<b>Israel</b>		X
<b>Libano</b>		X
<b>Liechtenstein</b>		X
Malta	X	
<b>Islas Marshall</b>		X
Mauricio	X	
Principado de Mónaco	X	
<b>Nauru</b>		X
<b>Niue</b>		X
<b>Panamá</b>		X
<b>Filipinas</b>		X
<b>Rusia</b>		X
Samoa	X	
<b>San Cristóbal &amp; Nevis</b>		X
Santa Lucía	X	
<b>San Vicente y Las Granadinas</b>		X
<b>29</b>	<b>14</b>	<b>15</b>

**(Con fondo rojo los países y territorios finalmente calificados como “No Cooperativos”)**

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos incluidos en el informe “FATF Review to Identify Non-Cooperative Countries or Territories: Increasing the Worldwide Effectiveness of Anti-Money Laundering Measures” (FATF-GAFI, 2000b), recuperado de: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1999%202000%20NCCT%20ENG.pdf>

Un año después exactamente, el 22 de junio de 2001 publica el GAFI su segundo informe de revisión (FATF-GAFI, 2001), en el que se incluyen detalles de las deficiencias descubiertas con respecto a los países y territorios identificados como no cooperativos, así como de las acciones que estas jurisdicciones han ido acometiendo para remediarlas, incluyendo una indicación de los plazos en los que se produjo el cambio y el progreso específico que se había realizado.

Respecto de los países incluidos en la primera “blacklist”, el GAFI retira a Bahamas, Islas Caiman, Liechtenstein y Panamá al considerar que han ejecutado las reformas legales necesarias, quedando reducida la lista, por tanto, a once países de los que considera que ocho están progresando y solo se “amenaza” a tres de ellos (Rusia, Filipinas y Nauru) con contramedidas en seis meses (Godefroy y Lascoumes, 2005, pp. 195-196).

Hernandez Viguera (2005, p. 247) viene a señalar que la mayor dificultad de fondo con que tropieza la labor del grupo de trabajo del GAFI, deriva de la propia situación de desregulación financiera global que se pone de manifiesto si se tiene en cuenta que, dejando de lado la retórica de sus objetivos, su *“ámbito de actuación se limita a la revisión de los textos legislativos nacionales, sin disponer de otros medios e instrumentos para verificar y controlar ‘in situ’ la eficacia real de las medidas preventivas”* adoptadas por los países y territorios que van saliendo de la “blacklist”.

Solo así se puede explicar el distinto tratamiento, y en algunas ocasiones contradictorio, que se dio a determinadas jurisdicciones en las tres iniciativas contra los paraísos fiscales coincidentes temporalmente (la de la OCDE, la del FMI y ahora la del GAFI). Por circunscribirnos a tres de las jurisdicciones más carismáticas en el mundo de los centros extraterritoriales, a continuación se describen los diferentes tratamientos que se aplicaron a las mismas.

Respecto de las **Islas Caimán**:

- ✓ La OCDE no llegó a incluirlas en su “blacklist” de paraísos fiscales (2000), al formalizar su compromiso de eliminar las prácticas fiscales perjudiciales y cumplir los principios del Informe de 1998 con anterioridad a la publicación de la lista, aunque reunía todos los requisitos para figurar en ella.
- ✓ El FMI las incluyó en 2000 en el Grupo III de su lista de centros financieros offshore (jurisdicciones que generalmente se consideran de baja calidad de supervisión y/o que no cooperan con los supervisores ‘onshore’, y con poco o ningún intento de adherirse a los estándares internacionales) y, por tanto, sujeta al proceso de evaluación que puso en marcha.
- ✓ El GAFI también las incluyó en su lista inicial de “territorios no cooperativos” (2000), pero unos meses después salen de ella al considerar que han ejecutado las reformas legales necesarias.

Por lo que se refiere a **Liechtenstein**:

- ✓ La OCDE la incluyó en su “blacklist” de paraísos fiscales donde permaneció hasta 2009, siendo una de las jurisdicciones recalcitrantes en su oposición al proyecto.
- ✓ El FMI también la incluyó en el Grupo III (jurisdicciones que generalmente se consideran de baja calidad de supervisión y/o que no cooperan con los supervisores ‘onshore’, y con poco o ningún intento de adherirse a los estándares internacionales) y, por tanto, sujeta al proceso de evaluación que puso en marcha.
- ✓ El GAFI la incluyó en su lista inicial de “territorios no cooperativos” y, al igual que las Islas Caimán, unos meses después sale de ella al considerar que han ejecutado las reformas legales necesarias.

Y finalmente, respecto de **Panamá**:

- ✓ La OCDE la incluyó en su “blacklist” de paraísos fiscales, saliendo de ella en 2002 una vez asumido el compromiso de eliminar las prácticas fiscales perjudiciales y cumplir los principios del Informe de 1998.
- ✓ El FMI también la incluyó en el Grupo III (jurisdicciones que generalmente se consideran de baja calidad de supervisión y/o que no cooperan con los supervisores ‘onshore’, y con poco o ningún intento de adherirse a los estándares internacionales) y, por tanto, sujeta al proceso de evaluación que puso en marcha.
- ✓ El GAFI la incluyó en su lista inicial de “territorios no cooperativos” y, al igual que las Islas Caimán y Liechtenstein, unos meses después sale de ella al considerar que han ejecutado las reformas legales necesarias.

Diecisiete años después, y tras otros avatares que se irán comentando, las tres jurisdicciones seguirán apareciendo en una “blacklist”, en este caso la de la Unión Europea (2017).

Pero si ya es difícil entender que se excluyera a estas jurisdicciones porque se consideró que ya habían ejecutado las reformas legales necesarias, es aún más difícil de justificar la no consideración de “no cooperativos” a las 14 jurisdicciones excluidas inicialmente, máxime si tenemos en cuenta que la mayoría de ellas no se comprometieron a modificar sus regímenes fiscales, asumir la transparencia informativa y al efectivo intercambio de información, requisitos exigidos por la OCDE, hasta 2002. Y de ellas, Liechtenstein y Mónaco, hasta el 2009.



Un nuevo bloque de jurisdicciones (18) son analizadas por el GAFI en la ronda de 2001 de las que finalmente 8 son calificadas como “no cooperativas” (véase la Tabla II-19). En total, fueron examinados en las dos rondas (2000 y 2001) 47 países o territorios, de los que 23 fueron incluidos como NCCTs (15 en 2000 y 8 en 2001). El GAFI, en el marco de la iniciativa NCCT, no ha revisado ninguna jurisdicción nueva desde 2001.<sup>191</sup>

**Tabla II - 19 - Países y Territorios analizados por el GAFI e identificados como No Cooperativos (2001)**

Países y Territorios analizados por el GAFI	2001	
	OK	NCCT
Costa Rica	X	
Republica Checa	X	
Egipto		X
Emiratos Arabes Unidos	X	
Granada		X
Guatemala		X
Hungría		X
Indonesia		X
Myanmar		X
Nigeria		X
Palaos	X	
Polonia	X	
Seychelles	X	
Republica Eslovaca	X	
Islas Turks & Caicos	X	
Ucrania		X
Uruguay	X	
República de Vanuatu	X	
<b>18</b>	<b>10</b>	<b>8</b>

**(Con fondo rojo los países y territorios finalmente calificados como “No Cooperativos”)**

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos incluidos en el informe “FATF Review to Identify Non-Cooperative Countries or Territories: Increasing the Worldwide Effectiveness of Anti-Money Laundering Measures” (FATF-GAFI. (2001), recuperado de: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2000%202001%20NCCT%20ENG.pdf>)

Los motivos o razones por los que el GAFI centró su análisis inicial y único en tan solo 47 jurisdicciones no han sido dados a conocer, y tan solo podemos concluir, por lo señalado en su Informe del 14 de febrero de 2000, que los países a revisar fueron seleccionados, con carácter prioritario, en base a la experiencia de los miembros del GAFI (FATF-GAFI, 2000a, p. 6).

Como tampoco se conocen, y es, cuando menos llamativo, los motivos por los que determinados territorios muy relevantes en el ámbito del blanqueo de capitales, no fueron incluidos en este

<sup>191</sup> No obstante, si se han publicado posteriormente informes y documentos que incluyen a otras jurisdicciones (como se verá más adelante), pero por motivos distintos al proyecto sobre los NCCTs.

proceso de análisis, máxime si se tiene en cuenta el espacio temporal en el que se llevó a cabo dicho proceso, coincidente con los análisis llevados a cabo, tanto por la OCDE (en materia de “Paraísos Fiscales”), como por el FMI (en materia de los CFO).

Nos estamos refiriendo aquí a las siguientes jurisdicciones que sí fueron incluidas, al menos, por alguno de estos dos últimos organismos citados: Andorra, Anguila, Aruba, Bahrein, Barbados, Liberia, Islas Maldivas, Montserrat, Antillas Holandesas y las US Islas Vírgenes, por no citar otros territorios tan ligados al blanqueo de capitales como han sido, y son, Luxemburgo, Suiza, Hong Kong o Singapur (González Martín, 2020).

A partir del Informe de junio de 2001, el GAFI llevó a cabo la emisión de informes, con periodicidad anual, que daban una visión general del proceso NCCT, desde el inicio de esta iniciativa en febrero de 2000, hasta la eliminación de la lista del último país en octubre de 2006. El esquema de estos informes, generalmente publicados en los meses de junio-julio de cada año, viene a seguir el patrón del correspondiente a 2001, incluyendo detalles de las deficiencias identificadas con respecto a los países y territorios identificados como no cooperativos, las acciones que estas jurisdicciones han ido acometiendo para remediarlas y el progreso específico que se había realizado con los que aún permanecían en la “blacklist”.

Así, en el “*Annual Report 2005-2006*”, publicado el 23 de junio de 2006, el GAFI manifestaba que el ejercicio NCCTs ha demostrado ser una herramienta muy útil y eficiente, habiéndose revisado un total de 47 jurisdicciones y enumerado 23 jurisdicciones como NCCT desde 1998, en base a su marco regulatorio general, identificación del cliente, reporte de transacciones sospechosas, criminalización del lavado de dinero y cooperación internacional. De las 23 jurisdicciones designadas como NCCT en 2000 y 2001, solo queda una (Myanmar). Todos los demás países o territorios, en opinión del GAFI, adoptaron e implementaron importantes reformas legales, lo que aumentó considerablemente su capacidad para cooperar a nivel internacional en la lucha contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo (FATF-GAFI, 2006, p. 9).

Con fecha 12 de octubre de 2007, el GAFI publica su último informe “*Annual Review of Non-Cooperative Countries or Territories 2006-2007: Eighth NCCT Review*” sobre el proyecto NCCTs, dando cuenta de la salida de la “blacklist” del último territorio que aún permanecía en ella: Myanmar (FATF-GAFI, 2007, p. 4).

En la Tabla II-20, se detalla la evolución del proceso de revisión de los NCCTs, desde su inicio en 2000 y hasta la eliminación de la lista de los dos últimos países que en ella quedaban: Nigeria en junio de 2006 y Myanmar en octubre de 2006.

**Tabla II - 20 - Evolución de la "blacklist" del GAFI (2000-2006)**

Países y Territorios analizados por el GAFI	Año de Revisión/Salida y Lista anual de "Países y Territorios No Cooperantes"														
	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		
	OK	NCCT	OK	NCCT	OK	NCCT	OK	NCCT	OK	NCCT	OK	NCCT	OK	NCCT	
Antigua y Barbuda	X														
Bahamas		X	X												
Belice	X														
Islas Bermudas	X														
Islas Vírgenes Británicas	X														
Islas Caimán		X	X												
Islas Cook		X		X		X		X		X	X				
Chipre	X														
República de Dominica		X		X	X										
Gibraltar	X														
Guernsey	X														
Isla de Man	X														
Jersey	X														
Israel		X		X	X										
Libano		X		X	X										
Liechtenstein		X	X												
Malta	X														
Islas Marshall		X		X	X										
Mauricio	X														
Principado de Mónaco	X														
Nauru		X		X		X		X		X	X				
Niue		X		X	X										
Panamá		X	X												
Filipinas		X		X		X		X		X	X				
Rusia		X		X	X										
Samoa	X														
San Cristóbal & Nevis		X		X	X										
Santa Lucía	X														
San Vicente y Las Granadinas		X		X		X	X								
Costa Rica			X												
República Checa			X												
Egipto				X		X		X	X						
Emiratos Arabes Unidos			X												
Granada				X		X	X								
Guatemala				X		X		X	X						
Hungría				X	X										
Indonesia				X		X		X		X	X				
Myanmar				X		X		X		X		X	X		
Nigeria				X		X		X		X		X	X		
Palaos			X												
Polonia			X												
Seychelles			X												
República Eslovaca			X												
Islas Turcas & Caicos			X												
Ucrania				X		X		X	X						
Uruguay			X												
República de Vanuatu			X												
	47	14	15	14	19	8	11	2	9	3	6	4	2	2	-

**Jurisdicciones a las que se aplicaron, con carácter transitorio, contramedidas por su escasa cooperación.**

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos incluidos en los Informes del GAFI: (FATF-GAFI, 2000b), (FATF-GAFI, 2001), (FATF-GAFI, 2002), (FATF-GAFI, 2003), (FATF-GAFI, 2004), (FATF-GAFI, 2005), (FATF-GAFI, 2006) y (FATF-GAFI, 2007).

Como se puede comprobar, ha existido un gran paralelismo en la evolución de las listas de “paraísos fiscales” de la OCDE, y la lista de “NCCT” del GAFI ya que, una vez más, son los años 2001 y 2002 en los que se produce la mayor salida de territorios de las mismas, si bien hay que reconocer que esta última lista tiene el sesgo de que las actividades por las que sus integrantes han sido incluidos en la misma están limitadas al ámbito del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. Si bien el primero de dichos ámbitos se encuentra íntimamente ligado al de los paraísos fiscales, la temporalidad de las actuaciones llevadas a cabo por el GAFI y la finalidad última de su lista (análisis y seguimiento de un único bloque de países definido en 2000, así como que quedase vacía en el menor plazo posible), nos hacen dudar sobre la efectividad y consistencia en el tiempo de este proceso.

A partir de octubre de 2006 la lista de NCCTs se quedó vacía por lo que el GAFI llevó a cabo nuevas actuaciones de análisis y seguimiento sobre otras jurisdicciones (en algún caso abordó nuevamente a territorios ya incluidos en el análisis inicial y que ya habían pasado por la lista, de lo que cabría deducir que no fue tan exitoso el proyecto de los NCCTs).

Sobre la base de los resultados de la revisión que realiza el “*Grupo de Revisión de la Cooperación Internacional*” (ICRG), el GAFI inicia un nuevo proceso de identificación de aquellas jurisdicciones con deficiencias estratégicas en la prevención del lavado de dinero y de la financiación del terrorismo, dándolas a conocer a través de dos declaraciones al final de cada una de las tres sesiones plenarias anuales (en febrero, junio y octubre), proporcionando un breve resumen de las acciones recientes tomadas, de acuerdo con el plan de acción de cada jurisdicción, así como una lista de las deficiencias estratégicas que quedaban por abordar. Las dos declaraciones reflejaban los diferentes niveles de riesgo planteados en cualquier momento por las deficiencias en las jurisdicciones bajo revisión (FATF-GAFI, s.f.g): “*FATF Public Statement*” (convocatoria de acción), para los casos más flagrantes y controvertidos, y “*Improving Global AML/CFT Compliance: On-going Process*” (otras jurisdicciones supervisadas).

A modo de resumen, y durante los dos primeros años, la actividad llevada a cabo por el GAFI se ve muy reducida a la vista de los “*Public Statement*” dados a conocer entre febrero de 2008 y octubre de 2009, en los que, apenas 6 jurisdicciones (véase la Tabla II-21) se incorporan a estas nuevas “listas”, con un marcado sesgo hacia la problemática de la financiación del terrorismo (4 de las 6 jurisdicciones), y con poco que ver con los paraísos fiscales.

**Tabla II - 21 - Lista de jurisdicciones con deficiencias estratégicas publicada por el GAFI (2008-2009)**

Fechas Publicacion	FATF Statement
	<b>Call for action</b>
	Uzbekistan
28/02/2008	Iran
20/06/2008	Pakistan
16/10/2008	Turkmenistan
	São Tomé and Príncipe
	Financial Institutions operating in the northern part of Cyprus
	Iran
25/02/2009	Uzbekistan
26/06/2009	Pakistan
16/10/2009	Turkmenistan
	São Tomé and Príncipe

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos incluidos en los "Public Statement" emitidos por el GAFI y recuperados de: [http://www.fatf-gafi.org/publications/?hf=10&b=50&q=FATF+Statement&s=desc\(fatf\\_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/?hf=10&b=50&q=FATF+Statement&s=desc(fatf_releasedate)) .

No es hasta el 18 de febrero de 2010 cuando el GAFI publica por primera vez el segundo de los documentos anunciados en octubre de 2007: *"Improving Global AML/CFT Compliance: Ongoing Process"*. En esta segunda "lista" se incluyen un total de 20 países y/o jurisdicciones, de las que 6 ya habían sido integrantes de la lista de NCCTs: Antigua y Barbuda, Indonesia, Myanmar, Nigeria, Ucrania y Vanuatu.

Nuevamente, puede apreciarse que se repite un comportamiento similar al que ya se había visto en el caso de la OCDE, es decir, jurisdicciones que han pasado por la lista de NCCTs y que, transcurrido un tiempo, vuelven a figurar en las nuevas listas, así como otras jurisdicciones que van desfilando por los tres niveles de relevancia a los que el GAFI las asigna tras su nuevo proceso de análisis. Podemos concluir, por tanto, que el GAFI tampoco es ajeno a la *"Paradoja Temporal del Día de la Marmota"*.

Esta situación evidencia que, cuando estas jurisdicciones fueron dadas de baja en la lista de NCCTs, o bien han incumplido las condiciones y compromisos asumidos en el momento de abandonar la lista, o bien las conclusiones de su análisis no fueron acertadas. Lo cierto es que no parece muy congruente que, por ejemplo, los dos últimos países en causar baja en la lista de NCCTs (Myanmar y Nigeria), tras permanecer casi seis años hasta lograr cumplir con los requisitos fijados para su exclusión, hayan permanecido de nuevo, otros siete y cuatro años, respectivamente, para lograr de nuevo su salida de estas listas (Tabla II-22).

Y mucho más flagrante es el caso de Vanuatu, que habiendo abandonado la lista de NCCTs el mismo año de su entrada (2001), vuelve a figurar en el “*Improving Global AML/CFT Compliance: On-going Process*” desde el 19 de febrero de 2016, permaneciendo aún en dicha lista más de dos años después.

**Tabla II - 22 - Países reincidentes en las nuevas listas “hard” y “ligh” del GAFI (2010-2018)**

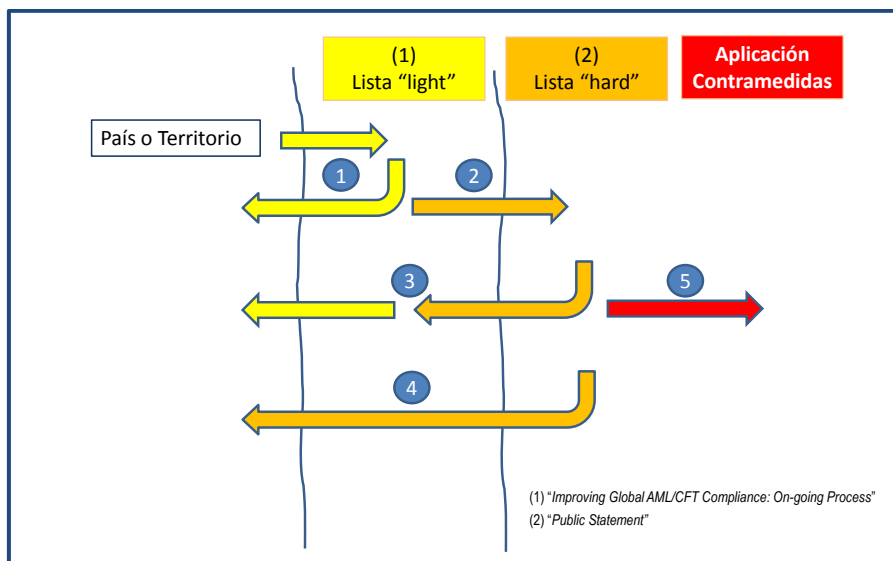
País / Territorio / Jurisdicción	Año salida NCCT	Año entrada "lista light"	Año entrada "lista hard"	Inicio Contra-medidas	(*)		Años de estancia en listas
					Año salida "lista hard"	Año nueva entrada "lista light"	
Antigua y Barbuda	2000	2010				2013	4
Indonesia	2005	2010	2012		2015		6
Myanmar	2006	2010	2011		2016		7
Nigeria	2006	2010	2011		2013		4
Ucrania	2004	2010				2011	2
Vanuatu	2001	2016				2018	3

(\*) Si la celda está coloreada en rojo indica que, al mes de mayo de 2018, el país aún permanece en la lista.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos incluidos en los “Public Statement” emitidos por el GAFI y recuperados de: [http://www.fatf-gafi.org/publications/?hf=10&b=50&q=FATF+Statement&s=desc\(fatf\\_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/?hf=10&b=50&q=FATF+Statement&s=desc(fatf_releasedate)).

En la anterior tabla, y para su correcta lectura (véase Gráfico II-2), hay que tener en cuenta que cuando un país es incluido en la “lista light” los pasos siguientes pueden ser: (i) salida definitiva de dicha lista (casos de Antigua y Barbuda, Ucrania y Vanuatu), (ii) su traspaso a la “lista hard” (casos de Indonesia, Myanmar y Nigeria), (iii) su salida definitiva de las listas (los tres anteriores casos), o (iv) su traspaso de nuevo a la “lista light” como paso previo a su salida definitiva.

**Gráfico II - 2 - Posibles movimientos entre las nuevas listas del GAFI (2009-2018)**



**Fuente:** Elaboración propia

## 2.7. Epílogo sobre las “blacklists” de la OCDE, FSF y GAFI.

Como se ha puesto de manifiesto, es a lo largo del periodo 1995-2001 cuando surge realmente la cuestión de los enclaves extraterritoriales como factor de movilización internacional, al convertirse en temas de debate público la dimensión fiscal y las cuestiones de competencia perjudicial que, como apuntan Godefroy y Lascoumes (2005), llevan décadas estudiando los círculos internacionales de expertos.

No obstante, en términos de decisión política apenas se producen avances y, en cualquier caso, éstos son impuestos por las grandes potencias, como fue el caso de los Estados Unidos en el proyecto de la OCDE sobre la competencia fiscal perjudicial, o las decisiones sobre qué territorios debían engrosar cada “blacklist”, carentes de la más mínima transparencia y en las que, de nuevo, las grandes potencias velaban más por sus propios intereses que por los intereses comunes de la globalidad.

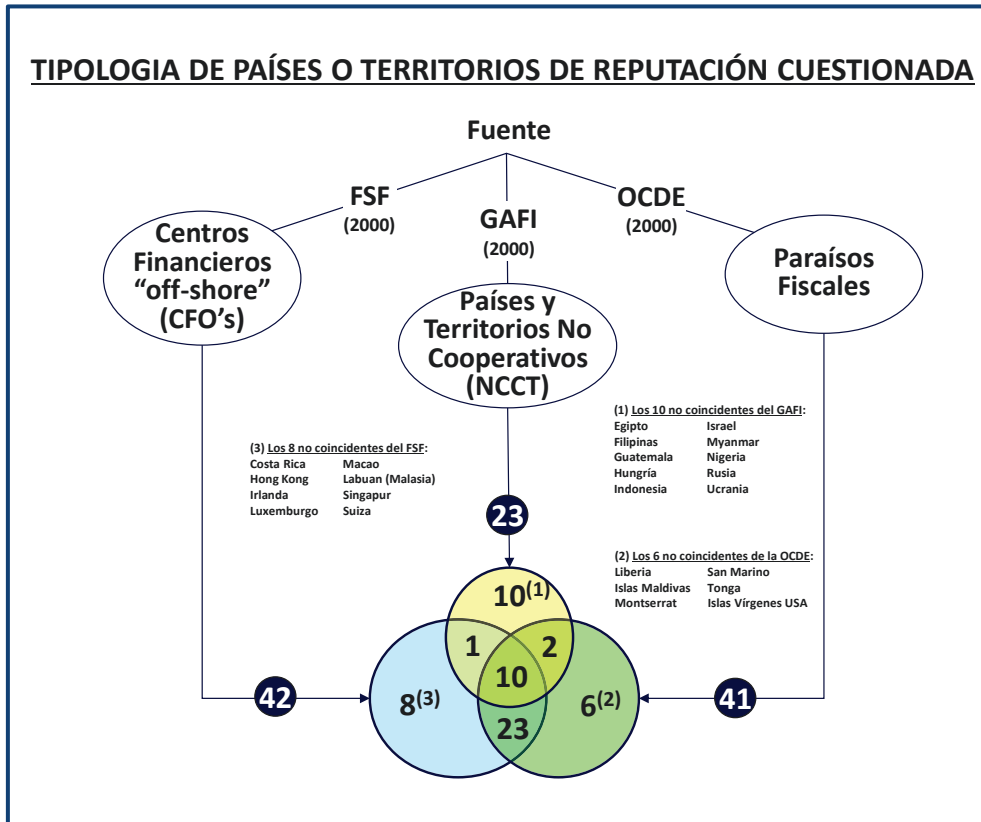
Tras las crisis financieras internacionales vividas en aquellos momentos, las preocupaciones generadas en los procesos de creación de sistemas de vigilancia de las normas y de los centros extraterritoriales, se focalizan en tres grandes inquietudes (fiscalidad, estabilidad financiera y blanqueo de capitales) que, como acertadamente recuerdan Godefroy y Lascoumes (2005), quedan fusionadas en la cumbre del G-7 (más Rusia) de Okinawa (2000), cuando la OCDE, el FSF y el GAFI publican simultánea y coordinadamente sus “blacklist”.

Pero la fecha de su publicación no es la única simultaneidad observable. Según se puede comprobar en el Grafico II-3 un total de 33 jurisdicciones son coincidentes en las “blacklists” de la OCDE (41 jurisdicciones) y del FSF (42 jurisdicciones) por lo que puede concluirse que la mayoría de los centros offshore incluidos en su lista por el FSF eran también paraísos fiscales en la lista de la OCDE. Obviamente, y por las características de los criterios de selección en el caso de la lista del GAFI, más enfocados al blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, las coincidencias entre ésta y las otras dos son menores (tan solo 10 jurisdicciones son coincidentes en las tres listas).

Y aunque la metodología parece que se ha clarificado, sobre la cuestión de los centros extraterritoriales no termina de encontrarse una solución certera ya que la cuestión de la evasión fiscal sigue sin controlarse, como demuestran las cifras que periódicamente se vienen publicando, de la misma forma que sobre el blanqueo de capitales, por lo que las “blacklists”

no han dejado de ser meros instrumentos de propaganda que, tras un exultante nacimiento van languideciendo y extinguiéndose sin que las causas que las originaron sean eficazmente eliminadas.

**Gráfico II - 3 - Coincidencias de jurisdicciones en las “blacklists” publicadas en 2000 por la OCDE, FSF y GAFI**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información incluida en: “Towards Global Tax Co-operation. Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices” (OECD, 2000a, p.17), Press release “Financial Stability Forum Releases. Grouping of Offshore Financial Centres (OFCs) to Assist in Setting Priorities for Assessment” (FSF, 2000b), “FATF Review to Identify Non-Cooperative Countries or Territories: Increasing the Worldwide Effectiveness of Anti-Money Laundering Measures” (FATF-GAFI, 2000b) y “FATF Review to Identify Non-Cooperative Countries or Territories: Increasing the Worldwide Effectiveness of Anti-Money Laundering Measures” (FATF-GAFI. (2001).

Como concluyen Godefroy y Lascoumes (2005):

La iniciativa de normalización fiscal de la OCDE se paralizó después de verse obligada a revisar a la baja sus objetivos iniciales tras la llegada de la nueva administración Bush a la presidencia de Estados Unidos, se topó con las reticencias de ciertos miembros a dismantelar sus propias prácticas (Suiza y Luxemburgo) y la resistencia de los centros offshore más importantes, con Barbados y Caimán a la cabeza. El FSF deja por su lado la cuestión de los centros financieros offshore para organizar (tras estallar escándalos como los de Enron y Parmalat) una defensa de la transparencia de los mercados con las organizaciones profesionales internacionales (bancos, seguros, bolsas de valores, auditorías, etc.). Y la acción del GAFI parece escindida entre sus nuevos compromisos en la acción antiterrorista y la denuncia de los vehículos jurídicos más opacos (pp. 245-246).



En la Tabla II-23 se detalla la evolución en términos anuales del número de territorios que integraban cada una de las tres “blacklists” para el periodo 2000-2008, a la que se ha incorporado el dato correspondiente a 2009 para la nueva “blacklist” de la OCDE, que evidencia el fracaso de esta herramienta ya que, como se analizará en detalle en el próximo capítulo, nueve años después de las “promesas” de enmienda, volverán a figurar en nuevas listas la mayoría de los integrantes originales.

**Tabla II - 23. Número de territorios que permanecían al final de cada año en las tres “blacklists” publicadas en 2000 por la OCDE, FMI y GAFI**

	Inicial	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
OCDE - Paraísos Fiscales	41	35	30								
OCDE - P.Fiscales no cooperativos				7	5	5	5	5	3	3	
OCDE - Tax Havens + Other Financial Centers											42
FMI - Centros Financieros Offshore (CFO's)	69	42	42	42	42	42					
GAFI - Países y Territorios No Cooperativos	47	15	19	11	9	6	2				

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos incluidos en los Informes de la OCDE, FMI y GAFI durante los años 2000-2008.

Y este será uno de tantos ciclos que se irán repitiendo hasta la última “blacklist”, la de la Unión Europea en 2017, reinventando permanentemente la misma historia, en lo que ya hemos denominado la “Paradoja Temporal del Día de la Marmota”.

## 2.8. Conclusiones.

Hay que remontarse a la década de 1920 para identificar los primeros pasos de una movilización pública internacional, primero para tratar sobre la doble imposición y, a continuación, para abordar la lucha contra la evasión fiscal. Pero frente al interés político inicialmente mostrado por resolver ambos aspectos, a través de dos conferencias internacionales y la asignación de su resolución a la Sociedad de Naciones, surgió un muro infranqueable que bloqueaba todo el proceso: el secreto bancario. Las continuas y recurrentes discusiones, con la oposición permanente de Suiza y otros países como Bélgica y los Países Bajos, dilató la adopción de las primeras propuestas hasta más allá del final de la II Guerra Mundial.

Finalmente, la búsqueda de un nuevo foro en el que abordar ambos problemas y elaborar soluciones culminó con el encargo de dicha tarea a la OEEC (predecesora de la OCDE) en cuyo seno se creó un comité de Asuntos Fiscales cuya tarea principal consistió en articular un

convenio para erradicar la doble imposición internacional y que fuese globalmente aceptado. Tuvieron que transcurrir más de cuarenta años para configurar un Modelo de Convenio de doble imposición bilateral internacionalmente aceptado, el de la OCDE de 1963, aunque para los países en vías de desarrollo resultó inaceptable, recurriendo a la ONU para que creara un modelo alternativo.

El segundo aspecto que venía preocupando a los países más desarrollados fue el de la competencia fiscal, que se había venido acrecentado desde la década de 1950, merced a la expansión de las actividades transfronterizas, la relajación de los controles de movimientos de capital y de cambios, y el uso de estructuras comerciales internacionales. La primera reacción surge en los Estados Unidos a través de las conclusiones del Informe Gordon, publicado en 1981, que viene a reconocer las cuantiosas pérdidas de ingresos fiscales provocadas por el uso de los paraísos fiscales, y la necesidad de una acción coordinada contra los mismos. La respuesta a dicha demanda se plasma en el lanzamiento de la iniciativa de la OCDE contra la “competencia fiscal nociva” y la adopción de unos criterios para facilitar la identificación, tanto de las prácticas fiscales perjudiciales, como de los paraísos fiscales, generando un clima de entusiasmo que hizo albergar la esperanza de que esta vez sí se conseguiría acabar con la opacidad de estos enclaves y la desregulación económica que había campado a sus anchas durante los últimos treinta años.

Pero la OCDE no contaba con el problema de que sus propios miembros estaban involucrados en los mismos comportamientos que criticaba en otros. De hecho, tanto los Estados Unidos, como el Reino Unido y otros miembros de la OCDE tenían leyes y prácticas fiscales locales que eran, al menos, tan abusivas como las de los llamados paraísos fiscales. Además, tenían la oposición de Luxemburgo y Suiza que, desde un principio se abstuvieron de apoyar esta iniciativa que amenazaba claramente su reputación, construida durante décadas sobre la confidencialidad.

Como se ha constatado en este capítulo, tras la publicación por la OCDE de su “blacklist” inicial en mayo de 2000, en la que se identificaban 35 paraísos fiscales (por cierto, ninguno de ellos eran miembros de la OCDE), fueron los Estados Unidos los primeros en boicotear la iniciativa, contando con el apoyo de los propios paraísos fiscales, con Barbados y las Islas Caimán a la cabeza, acusando a la OCDE de utilizar un doble rasero e hipocresía, por incluir en la lista a

pequeños territorios insulares mientras dejaban fuera a estados miembros de la OCDE como Luxemburgo y Suiza.

La pérdida del apoyo de Estados Unidos produjo una clara debilidad en los esfuerzos realizados contra la competencia fiscal que obligó a un cambio en el enfoque de la OCDE para promover el intercambio de información y la transparencia financiera, aspectos que eran los requeridos por los Estados Unidos. Dicho cambio contribuyó a facilitar la salida masiva de la “blacklist” de los territorios calificados como paraísos fiscales, ya que solo se les requirió que se ‘comprometieran’ a eliminar sus prácticas fiscales perniciosas, compromiso que no dudaron en suscribir, aunque en su ánimo no estuviera el de cumplirlo. Esta actitud se puede considerar que marca los primeros indicios de la paradoja objeto de esta tesis.

De forma paralela en el tiempo, el FMI se embarcó en la promoción de la prevención de las crisis financieras, focalizando su atención en los que denominó “centros financieros offshore” (CFO), a los que nunca se atrevió a denominar como “tax havens”. Para ello, y sobre la base de analizar las actividades llevadas a cabo por la llamada “banca offshore” a la que atribuyó un papel importante en las recientes crisis financieras acaecidas en los últimos años de la década de 1990, identificó en mayo de 2000, a través del Foro de Estabilidad Financiera (FSF), a 42 jurisdicciones, repartidas en tres grupos según el nivel de riesgo estimado, y cuyas actividades le parecían susceptibles de favorecer un incremento de los riesgos financieros internacionales.

Llama la atención la simultaneidad en la publicación de ambas listas: la del FSF y la de la OCDE (25 de mayo de 2000). Aún más relevante es la coincidencia en ambas de 33 jurisdicciones, y que la mayoría de los CFO fueran considerados paraísos fiscales por la OCDE. ¿Coincidencia o voluntad de que así ocurriera? El FMI, que siempre quiso distanciar a sus CFO del término ‘paraíso fiscal’, terminó considerándoles como tales de una manera indirecta.

El FMI nunca se planteó modificar su “backlist”, proyecto que finalizó sin que se materializase sanción alguna de las previstas y anunciadas ya que, como el propio FMI se encargó de justificar, las evaluaciones realizadas a los CFO sugerían que la observancia de las normas de supervisión y regulación por éstos era ampliamente similar a la encontrada en otras evaluaciones de supervisión financiera. Y el 12 de marzo de 2004 confirmó la finalización del programa y su conversión en un elemento ordinario (*standard part*) de la labor del FMI.

Como refuerzo de los dos proyectos anteriores (OCDE y FMI) se incorporó el GAFI con su iniciativa para reducir la vulnerabilidad del sistema financiero al blanqueo de capitales, por la vía de asegurarse que todos los centros financieros adoptaran e implementasen medidas para la prevención, detección y castigo de esta lacra de acuerdo con los estándares internacionales (sus “40 recomendaciones”, a las que posteriormente se añadieron otras 9 para combatir la financiación del terrorismo). Dentro del programa de trabajo se contempló la revisión de un colectivo total de 47 jurisdicciones, cuyos criterios de selección tampoco se hicieron públicos, que presentaba ausencias de significativos territorios, máxime si se tiene en cuenta la coincidencia temporal con los análisis llevados a cabo, tanto por la OCDE (en materia de “Paraísos Fiscales”), como por el FMI (en materia de los CFO) que sí los incluyeron, así como de otras jurisdicciones muy relevantes en el ámbito del blanqueo de capitales (léase Luxemburgo, Suiza o Hong Kong, por citar algunos ejemplos).

Dicho proceso de revisión se llevó a cabo en dos rondas (2000 y 2001) en las que se concluyó calificando a 23 de las 47 jurisdicciones como “*países y territorios no cooperativos*” (15 en 2000 y 8 en 2001). Esta “blacklist” corrió la misma suerte que la de la OCDE, y a finales de 2002 se había reducido a menos de la mitad (11 jurisdicciones). Tres años después estaba integrada por tan solo 2 jurisdicciones nada relevantes (Myanmar y Nigeria). A finales de 2006 la lista quedó vacía ya que, como se apresuró el GAFI a justificar, todos los territorios en ella incluidos adoptaron e implementaron importantes reformas legales que aumentaron considerablemente su capacidad para cooperar a nivel internacional en la lucha contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo.

Y a mediados de la década de 2000 las tres iniciativas acometidas por los principales organismos internacionales contra la evasión y las prácticas fiscales perjudiciales, contra la desestabilización financiera y contra el blanqueo de capitales, se agotaron en sí mismas, fruto del desencuentro y de la falta de voluntad política, más que por las dificultades técnicas.

Los enclaves extraterritoriales, que se veían enfrentados a principios del siglo XXI a una convergencia de intereses muy diversos, y sus prácticas seriamente amenazadas con un futuro que auguraba ser residual y limitado a la comercialización de su soberanía, descubrieron cinco años después de la publicación de las tres “blacklists”, con gran alborozo, que tal presagio no se iba a cumplir. Todo había cambiado para que nada cambiase, pudiendo concluirse que los avances en la lucha contra este fenómeno fueron prácticamente nulos.

Nuevamente el estallido en 2007 de una de las mayores crisis económicas de las últimas décadas, y tras el desplome financiero de 2008 cuando los Estados Unidos dejaron quebrar a Lehman Brothers, las economías occidentales asistieron a un aumento del activismo contra los paraísos fiscales desatado desde las más altas esferas del poder, acusados de ser uno de elementos que contribuyeron al desencadenamiento de dicha crisis: su falta de transparencia.

Pero a lo que realmente se iba a asistir era a la materialización del proceso que hemos denominado la “*Paradoja Temporal del Día de la Marmota*”, que generalmente comienza con una ofuscación sobre un determinado riesgo que sale a la luz (en este caso la crisis financiera), a menudo como resultado de un activismo político que genera una voluntad política poco sincera a favor del cambio, seguido de un período frenético de actividad por parte de las agencias internacionales (la OCDE, la UE o la que corresponda) que reciben instrucciones de emitir una serie de recomendaciones, la mayoría de las cuales, cuando finalmente se presentan, están tan comprometidas por la negociación que rara vez cumplen con las expectativas de aquellos que originalmente las exigieron (en este caso el G20). Estas propuestas no se llegan a implementar o lo hacen a medias (cumplimiento simulado) obstaculizando cualquier progreso real, antes de que resurja la demanda de nuevas reformas políticas para abordar el problema que sigue sin resolverse, y se inicie un nuevo proceso de reformas.



*“Los paraísos fiscales no aportan ningún valor al bienestar o la riqueza global, puesto que carecen de un propósito económico útil. Aunque, sin duda, estas jurisdicciones fiscales benefician a ciertas personas ricas y empresas multinacionales, tal beneficio se produce en perjuicio de otras personas y, por tanto, solo contribuye a agravar la desigualdad”<sup>192</sup>.*

**A los líderes mundiales. Carta firmada por más de 300 destacados economistas, incluidos Jeffrey Sachs, Thomas Piketty, Angus Deaton y Richard Murphy, mayo de 2016 (Murphy, 2017)**

## CAPITULO III. ESTUDIO CRONOLÓGICO DE LAS POLITICAS E INSTRUMENTOS UTILIZADOS CONTRA LOS PARAISOS FISCALES DESPUES DE LA CRISIS DE 2008.

### 3.1. Introducción.

*“La era del secreto bancario ha terminado”*, decía el comunicado oficial de la cumbre del G20 de 2009 en Londres (G20, 2009a, párr. 15). La declaración ilustra perfectamente el entusiasmo y las enormes expectativas generadas por los líderes mundiales participantes, después de que acordaran lo que se suponía que pondría fin a la evasión fiscal offshore, de una vez por todas.

Y comenzaba una nueva etapa, ya vivida anteriormente, y con los mismos o parecidos resultados: nueva “blacklist” de paraísos fiscales, amenazas de contramedidas para las jurisdicciones que no se comprometieran con los nuevos estándares fiscales internacionales que, en la práctica, se resumían en la firma de un determinado número mínimo de acuerdos con otros territorios para el intercambio de información.

A lo largo de este capítulo, además de un breve análisis de la crisis financiera, se abordarán en detalle los resultados de la cumbre del G-20 en Londres, del 2 de abril de 2009, y cuyo protagonismo recae nuevamente en la OCDE tratando de resucitar el viejo proyecto de la “competencia fiscal perjudicial” que, como ya se ha comentado, llevaba ya años muerto y

---

<sup>192</sup> *“The existence of tax havens does not add to overall global wealth or well-being; they serve no useful economic purpose. Whilst these jurisdictions undoubtedly benefit some rich individuals and multinational corporations, this benefit is at the expense of others, and they therefore serve to increase inequality”*. Párrafo incluido en la carta que más de 300 destacados economistas de 30 países distintos han remitido a los líderes mundiales advirtiéndoles de que no existe argumento económico que justifique la continuidad de los paraísos fiscales y urgiéndoles a acabar con la opacidad financiera que estos favorecen. La carta llega justo antes de la cumbre anticorrupción organizada por el Gobierno británico y que tuvo lugar el 12 de mayo de 2016 en Londres y en la que participaron políticos de 40 países, así como representantes del Banco Mundial y el FMI.

enterrado, para continuar con la creación del nuevo Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales (Global Forum on Transparency and Exchange of Information), por transformación del Foro Global sobre Tributación (Global Forum on Taxation).

Este nuevo Foro, creado tras el fracaso de la última “blacklist”, emprenderá el proceso de revisión de jurisdicciones en base al modelo del “Peer Review Group”, como un paso adelante en la evolución del modelo de transparencia e intercambio de información perseguido por la OCDE y que tiene un calendario inicial de duración hasta la primera mitad de 2014.

Y al igual que ocurrió con el proyecto sobre la competencia fiscal perjudicial, también en esta ocasión las jurisdicciones van asumiendo compromisos sobre la implementación de los estándares internacionales de transparencia fiscal para recibir el “plácet” de la OCDE, compromisos que en una gran mayoría de casos no son finalmente ni implementados, ni eficaces, conformando lo que se ha venido en denominar el “cumplimiento simulado”, término que será objeto de análisis.

Tras esta nueva batalla perdida contra los refugios extraterritoriales, la Unión Europea opta por marcar su propia ruta en la lucha contra estos enclaves que será abordada a través del análisis de la que se suscita como la herramienta primordial de combate, su “blacklist”, que incurrirá en prácticamente los mismos defectos que sus antecesoras. También se pondrán de manifiesto las diferencias existentes entre la Comisión Europea y el Parlamento Europeo en este asunto.

Por otra parte, el mayor conocimiento de las actividades desarrolladas en los centros offshore, puestas de manifiesto a través de las investigaciones y análisis realizados por la OCDE, el GAFI y fundamentalmente por el FMI durante la última década del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, motivó una nueva ola reguladora que trató de potenciar la supervisión de la banca transfronteriza, y una mejor coordinación entre los supervisores ‘onshore’ y ‘offshore’<sup>193</sup> en su ejecución.

El desarrollo de esta nueva regulación fue encargado al ‘Comité de Supervisión Bancaria de Basilea’ que ya venía poniendo de manifiesto desde la década de 1970 la creciente necesidad de supervisión consolidada de los grupos bancarios internacionales. Los primeros frutos se

---

<sup>193</sup> Un supervisor ‘onshore’ es el supervisor de un banco, o de la sede principal de los negocios de un grupo bancario, en el ámbito territorial donde está constituido y tiene licencia. Un supervisor “offshore” es la autoridad supervisora en cualquier otra jurisdicción donde el banco o grupo bancario tiene una presencia que requiera autorización. El Acuerdo de Basilea se ocupa de las responsabilidades respectivas de los supervisores “onshore” y “offshore”.



produjeron en 1996 con la publicación de su informe sobre “La supervisión de la Banca Transfronteriza”. Con la incorporación de España a este organismo en 2001 se inició también en nuestro país una nueva etapa en la normativa regulatoria, y en cuyo protagonismo jugó su rol principal el Banco de España.

Esta nueva etapa se vio también envuelta en una serie de escándalos internacionales en el mundo empresarial y financiero que, sin duda, tuvieron una enorme influencia en el desarrollo de la nueva regulación, tanto a nivel global, como la promulgada en España, en particular. Por ello, se abordará el análisis del desarrollo acometido por el Banco de España en el ámbito de las buenas prácticas que debían presidir el diseño y gestión de los grupos bancarios españoles con presencia internacional y, en especial la necesidad de mitigar el potencial riesgo reputacional en sus actividades bancarias en los centros offshore.

Producto de este nuevo escenario, se acomete el estudio sobre la evolución y resultados de la implementación por los dos principales grupos bancarios españoles (SANTANDER y BBVA), de las ‘recomendaciones’ que el Banco de España da a conocer en 2004 con la publicación de “*La política de las entidades de crédito en la expansión internacional de sus actividades a través de establecimientos off-shore*”, al objeto de verificar si la información y los datos aportados por ambas entidades se ajustan a los principios recogidos en dicha política como condicionantes para el mantenimiento de su presencia en los denominados por la entidad emisora ‘centros off-shore’<sup>194</sup>. El racional sobre los motivos para la elección de estas dos entidades se describe en dicho apartado. Finalmente, se expondrán las conclusiones.

### **3.2. Análisis breve de la crisis financiera de 2008.**

Casi todas las crisis financieras tienen características comunes. “*Los bancos invierten en activos de alto riesgo por su alta rentabilidad, que funcionan hasta que alguien dice que son tóxicos y pierden su valor y liquidez*” (Pozzi, 2017, agosto 6). El desencadenante suele llegar cuando la gente solicita recuperar en masa el dinero invertido por haber perdido su confianza y el contagio se acelera. ¿Quién no ha visto acudir masivamente a los clientes de un banco a retirar su dinero cuando se ha producido un hecho que ha puesto en duda la viabilidad de su banco?, pues en este caso fue lo mismo, pero con títulos adquiridos, no se sabe muy bien en qué condiciones y bajo qué premisas de venta.

---

<sup>194</sup> A lo largo de este trabajo se ha venido utilizando el término “offshore”. No obstante, el Banco de España utiliza el término “off-shore” por lo que, al objeto de mantener su terminología, se utilizará este último término en el apartado 4.2.

La crisis de 2008 no fue diferente, empezó con las hipotecas “*subprime*”<sup>195</sup> (hipotecas “basura”), se extendió a otros productos y los bancos se quedaron sin capital para absorber las pérdidas. El colapso de los mercados fue tan drástico que obligó a la Reserva Federal (la Fed) y al Banco Central Europeo, (BCE) a acudir en auxilio de las entidades financieras inyectando cientos de miles de millones y bajando los tipos de interés. Estas fueron unas medidas de choque que no pudieron atajar las raíces del problema: los bancos estaban infectados con unos productos diseñados por matemáticos financieros que se basaban en créditos de escasa solvencia (Pozzi, 2017, agosto 6).

El primer aviso de la recesión que se avecinaba lo dio el banco más grande de Europa, el HSBC<sup>196</sup>, uno de los más agresivos en el mercado inmobiliario de Estados Unidos, cuando en febrero de 2007 anunció que las pérdidas en sus carteras de deuda hipotecaria iban a ser mayores de lo esperado<sup>197</sup> y, un mes después de reconocer<sup>197</sup> sus problemas, la firma *New Century Financial*, especializada en ese mercado, entró en quiebra.

El Dow Jones tuvo el 8 de agosto de 2007 la mayor caída en cuatro años por el temor a la crisis hipotecaria, ante la que las autoridades no actuaron con firmeza y terminó convirtiéndose en el peor monstruo imaginado. El derrumbe del mercado de crédito estuvo marcado por la desaparición del banco de inversión Bear Stearns (tras la quiebra de los dos “*hedge funds*” del banco en junio de ese año), los fondos especializados en deuda hipotecaria de BNP Paribas, los

<sup>195</sup> El término “subprime” proviene de Estados Unidos y hace referencia a la calificación de los productos financieros. El sistema hipotecario estadounidense utiliza una escala de calificación para determinar el riesgo de las operaciones según el perfil del cliente, de modo que si se tiene una puntuación de más de 660 puntos se les considera “prime”, mientras que a los que puntúan por debajo se les considera “subprime”. No obstante, hay que señalar que las hipotecas concedidas a estos clientes no tenían por qué ser de mala calidad ya que la calificación solo indicaba si los titulares tenían, o no, un perfil excelente, que en general solo tenían aquellos que cumplían los requisitos de las agencias gubernamentales estadounidenses.

Pero a partir del año 2000, sin embargo, los bancos estadounidenses decidieron empezar a dar estas hipotecas “subprime” a clientes con un mal perfil, pues les daban una mayor rentabilidad, pero no lo hicieron directamente, sino que delegaron la venta de estos créditos en brókeres inmobiliarios u otras entidades de financiación.

A partir de estas hipotecas las entidades financieras las empaquetaban junto con otras de menor riesgo y vendían esos paquetes (Bonos hipotecarios) a fondos de inversión con lo que conseguían eliminar de sus balances el alto riesgo de estas operaciones y ganar mucho dinero con estos productos. Sin embargo, a partir de 2006, el interés de las hipotecas empezó a ser demasiado alto, lo que provocó que muchos titulares no pudieran pagar las cuotas y tuvieran que devolver sus viviendas, que ya no podían revenderse más caras porque los precios habían alcanzado su tope y comenzaban a caer vertiginosamente.

El resto de la historia ya lo conocemos: aunque nadie quiso verlo (o lo vio y no hizo nada), la morosidad de las hipotecas basura fue en aumento, así que los bonos que las contenían perdieron todo su valor. Eso, entre otros factores más complejos, provocó que fondos y entidades de todo el mundo tuvieran graves problemas de liquidez o hasta que quebraran, lo que originó la última gran crisis financiera (Riera, 2019, octubre 18).

<sup>196</sup> El Hongkong and Shanghai Banking Corporation Limited (HSBC) se creó en 1865 en Hong Kong para financiar el creciente comercio entre Europa, India y China. Tras una oferta exitosa para adquirir la propiedad de Midland Bank en 1992 trasladó su sede a Londres. A lo largo de su historia, la justicia de numerosos países ha sancionado al HSBC con multimillonarias multas y, entre ellas, la más elevada jamás impuesta a una entidad financiera por blanqueo de capitales en los Estados Unidos: 1.920 millones de US\$ en 2012. Entre 2016 y 2019 se ha enfrentado a otras cuatro multas por un importe total de más de 1.100 millones de US\$, entre las que se incluye la de 765 millones por fraude en los bonos de titulación hipotecaria en los Estados Unidos entre 2005 y 2007.

<sup>197</sup> Los desahucios se estaban disparando y la entidad no pudo anticipar cuántos propietarios serían incapaces de pagar sus créditos.

bancos hipotecarios de EE UU y los problemas de la mayor aseguradora del mundo, AIG<sup>198</sup>, que acabó sucumbiendo más adelante (Pozzi, 2017, agosto 6).

Cuando los primeros fondos estructurados con hipotecas subprime<sup>199</sup> de Bear Stearn quebraron los problemas se propagaron a otras grandes firmas financieras como Merrill Lynch, JPMorgan Chase, Citigroup y Goldman Sachs.

Las medidas adoptadas (en dos días la Fed inyectó 87.500 millones de dólares y el BCE 156.000 millones más) no frenaron el colapso. El lunes 17 de septiembre de 2007, miles de clientes de Northern Rock, un banco inglés especializado en hipotecas, hacían cola para sacar su dinero. El banco finalmente no pudo afrontar las retiradas, y el Gobierno decidió nacionalizarlo en febrero de 2008. Bear Stearns acabó absorbida por JPMorgan en marzo de 2008 para evitar su quiebra, como antesala al desastre del 15 de septiembre de 2008, la caída de Lehman Brothers y la compra de Merrill Lynch por parte de Bank of America (Pozzi, 2017, agosto 6).

Como señala Hernández Viguera (2009, p. 58) la nacionalización del Northern Rock sirvió para destapar el empleo descarado de las sociedades en paraísos fiscales, de igual manera que los apuros de los bancos regionales alemanes habían puesto al descubierto el papel de las filiales bancarias en los paraísos fiscales y, finalmente la quiebra de Lehman Brothers que hizo tambalear al sistema financiero global. Todo ello reavivó la discusión sobre los paraísos fiscales en Europa.

Pero de nuevo, la voluntad política no parecía estar tan cohesionada como para permitir la adopción de medidas en los principales foros globales. En la reunión convocada por Francia y Alemania de 19 países de la OCDE (París, 21 de octubre de 2008), para debatir el problema de los paraísos fiscales, se produjeron ausencias muy significativas: Suiza y Luxemburgo boicotearon la reunión, mientras que Estados Unidos y Austria rehusaron la invitación para asistir, aunque finalmente los asistentes emitieron un comunicado conjunto afirmando que todos ellos “favorecen la acción contra las jurisdicciones cuyo marco legal y administrativo facilita el fraude y la evasión fiscal” (Hernández Viguera, 2009, p. 59)

Tras la cumbre del G-20 en Washington, en diciembre de 2008, convocada gracias a las gestiones del presidente francés Sarkozy ante el presidente norteamericano Bush, y cuyo resultado se comenta más adelante, la Presidencia francesa convocaba una reunión del ECOFIN

---

<sup>198</sup> IAG concedió seguros contra el impago de los bonos hipotecarios, entendiendo que estos activos, calificados como muy seguros, rara vez serían objeto de incumplimientos de pago. Obviamente no acertó en su predicción.

<sup>199</sup> Esos dos fondos del entonces quinto banco de inversiones del mundo, que estaban registrados en las Islas Caimán, eran simplemente dos “letterbox companies”, dos compañías materializadas por un simple buzón de correos; y a estos fondos de alto riesgo se les concedían préstamos apalancados, es decir, con un endeudamiento superior a su capital, para que especularan con valores respaldados por hipotecas de alto riesgo (Hernández Viguera, 2009, p. 47)

en París, en la que los ministros de Finanzas de la Unión Europea, la Comisión Europea y el Banco Central Europeo (BCE) examinaron los trabajos para llevar a la práctica los acuerdos de la cumbre del G-20 y prepararon la siguiente cumbre del G-20 en abril de 2009.

### 3.3. La OCDE y el G20: ¿Demagogia o hipocresía a partir de la cumbre de abril de 2009?

“The Economist” publicaba un artículo fechado el 26 de marzo de 2009, días antes del inicio de la cumbre del G20 de abril del 2009 (Londres), en el que venía a denunciar la hipocresía de las grandes economías al presionar a los paraísos fiscales cuando los mayores abusos podían estar teniendo lugar dentro de sus propias fronteras (“Haven hypocrisy: The G20 and tax”, 2009).

En dicho artículo se ponía en evidencia lo sencillo que era evitar las prohibiciones sobre el secreto bancario al describir el trabajo llevado a cabo por el profesor australiano de la Universidad Griffith, Jason Sharman, quién con un presupuesto de 10.000 US dólares, y con poco más que *Google*, creó “compañías fantasmas anónimas”<sup>200</sup> y abrió cuentas bancarias a nombre de dichas compañías por todo el mundo. Con esta acción descubrió una verdad incómoda para muchos de los líderes del G20:

*Los ejemplos más notorios de secreto bancario, blanqueo de capitales y fraude fiscal no se encuentran en valles alpinos remotos ni en islas tropicales soleadas, sino en los patios traseros de las economías más grandes del mundo* (“Haven hypocrisy: The G20 and tax”, 2009).

Como afirma Sharman (2010, p.129):

*El tema de las compañías anónimas ha sido ampliamente identificado en una larga lista de informes y estudios cruciales para combatir una gama de problemas internacionales de alta prioridad: el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo, el blanqueo de capitales, la evasión fiscal, la corrupción, el crimen corporativo y la inestabilidad financiera sistémica. Como resultado, una gran cantidad de estándares globales<sup>201</sup> obligan a las instituciones financieras a “conocer a su cliente”<sup>202</sup>, lo que significa que debe determinarse la propiedad real de los vehículos corporativos. ... No hay duda de que las reglas formales están en su lugar; la gran incógnita es su eficacia.*

<sup>200</sup> “Anonymous Shell companies” en el texto original. Sociedades sin actividad relevante, y cuyas acciones son normalmente “al portador”, que son utilizadas para ocultar la identidad de los propietarios finales de los bienes que son puestos a nombre de éstas (facilitan el anonimato), para la evasión y elusión fiscal y para el blanqueo de capitales. Suelen ser sociedades que solo existen documentalmente (no tienen oficinas ni empleados).

<sup>201</sup> Estos incluyen estándares en relación con el gobierno corporativo (Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE, Capítulo V A3); blanqueo de capitales (Recomendaciones del GAFI 5, 33 y 34); supervisión bancaria (principio básico de Basilea 18); corrupción (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, artículo 52); y regulación de valores (Memorandum de Entendimiento Multilateral de la Organización Internacional de las Comisiones de Valores-IOSCO, párrafo 7 (b) ii).

<sup>202</sup> “Know Your Customer”, en la literatura sobre la prevención del blanqueo de capitales.

Continúa el citado artículo de “The Economist” remarcando que el asunto no es el secreto bancario como lo conocían los suizos, donde hombres discretos en oficinas lujosas prometían llevar los nombres de sus clientes a la tumba. Esta es una forma más insidiosa de secreto, en la que las autoridades y los banqueros no se molestan en pedir nombres, algo que ha sido ilegalizado en centros offshore como Jersey y Suiza, pero que ha persistido en Estados Unidos. Para los clientes sospechosos, esta es una propuesta mucho mejor: **lo que sus banqueros no saben, nunca pueden ser obligados a revelar**<sup>203</sup>. Y su método es muy simple. En lugar de abrir cuentas bancarias a su nombre, los estafadores y los blanqueadores de dinero forman compañías anónimas, con las que pueden abrir cuentas bancarias y mover activos.

Añade Sharman (2010, p.3) que las transacciones procesadas a través de la cuenta corporativa de una "compañía ficticia" se vuelven efectivamente imposibles de rastrear y, por lo tanto, son muy útiles para quienes buscan ocultar ganancias delictivas, pagar o recibir sobornos, financiar terroristas o evadir obligaciones fiscales.

Y es aquí donde se focalizan la demagogia y la hipocresía del G20 y de los principales países miembros de la OCDE, con los Estados Unidos a la cabeza. Por un lado, el inicio de la administración Bush hizo descarrilar la locomotora de la OCDE al retirar su apoyo a las partes clave del proyecto sobre la competencia fiscal perjudicial que, aunque sobrevivió, había llegado a un punto muerto (Woodward, 2011, p.11). A ello se unió la apuesta en marcha de la “*Ley de Cumplimiento Fiscal de Cuentas Extranjeras*” (“*Foreign Account Tax Compliance Act*” o *FATCA*<sup>204</sup>) que fue aprobada por el Congreso de los Estados Unidos el 18 de marzo del 2010, e introducida en el nuevo Capítulo 4 del Código Fiscal de los Estados Unidos.

Y en la otra cara de la moneda se encuentran los Estados Unidos que se habían convertido en el mayor paraíso fiscal del mundo, al presentar una combinación de bajos impuestos y secretos que le han servido para atraer billones de dólares del exterior para financiar el comercio y los déficits presupuestarios. En 2007, 83 de las 100 empresas más grandes estadounidenses que cotizaban en bolsa operaban con filiales en paraísos fiscales (Woodward, 2011, p.21).

---

<sup>203</sup> El texto en negrita no figura en el artículo original.

<sup>204</sup> El objetivo de esta disposición es el control de la evasión fiscal por el gobierno de Estados Unidos mediante la identificación de los ciudadanos y residentes de ese país que tengan dinero o fondos depositado en instituciones financieras extranjeras. Para ello se requiere obligatoriamente a todas ellas para que identifiquen e informen de los ciudadanos y residentes norteamericanos que tienen depósitos e inversiones en esos bancos y pongan a disposición del IRS (Internal Revenue Service es la autoridad fiscal de Estados Unidos) toda la información relacionada con cuentas y productos financieros de dichas personas, conllevando sanciones para aquellas entidades financieras que no acepten firmar acuerdos con el IRS ya que la ley prevé que las transferencias de rendimientos y otros conceptos provenientes de esos activos en el exterior, estén sujetos a una retención del 30%. Esta sanción por no reportar la información supone en la práctica una prohibición para hacer negocios en los Estados Unidos. [https://es.wikipedia.org/wiki/Ley\\_de\\_cumplimiento\\_tributario\\_de\\_cuentas\\_extranjeras](https://es.wikipedia.org/wiki/Ley_de_cumplimiento_tributario_de_cuentas_extranjeras)

A mayor abundamiento, una evaluación de la amenaza del blanqueo de capitales realizada por el Gobierno Federal en 2005 reveló que el anonimato corporativo ofrecido por los estados de Delaware, Nevada y Wyoming rivalizaba con el ofrecido por los centros financieros offshore más conocidos y que, para los extranjeros, Estados Unidos era un lugar especialmente atractivo para guardar su dinero en efectivo ya que no se gravan los intereses que pudieran percibir por dichos depósitos. En definitiva, tanto por el anonimato como por la exención de impuestos, los Estados Unidos ofrecen todos los elementos de un paraíso fiscal.

*"Durante demasiado tiempo, los delincuentes han hecho un mal uso de las corporaciones estadounidenses para ocultar actividades ilícitas, incluido el lavado de dinero y el fraude fiscal"* manifestó el senador Carl Levin cuando en marzo de 2009 propuso una ley que obligaba a los estados a identificar a los beneficiarios reales de las corporaciones. *"No tiene sentido que se requiera menos información para formar una corporación estadounidense que para obtener una licencia de conducir"* concluyó (Haven hypocrisy: The G20 and tax, 2009).

Los Estados Unidos no fueron la única nación rica con la que Sharman (2010, p.132) realizó su experimento. De los 45 proveedores de servicios a los que se dirigió solicitando el constituir "compañías fantasmas anónimas", con sus correspondientes cuentas bancarias, y que mostraron su voluntad de proporcionarlas, en 28 casos le requirieron identificación formal<sup>205</sup>. Sin embargo, 17 de ellos se conformaron con crear la empresa sin confirmación independiente de identidad, requiriendo tan solo una tarjeta de crédito y una dirección de envío para los documentos.

De estos 17 casos, es significativo que 13 se correspondieran con países de la OCDE (7 del Reino Unido, 4 en los Estados Unidos, 1 en España y 1 en Canadá) y tan solo 4 se refiriesen a centros offshore.

Un ejemplo fue Gran Bretaña, donde el proceso de creación se llevó a cabo en menos de un día, completar los formularios en Internet ocupó 45 minutos y se constituyó una empresa sin proporcionar identificación, emitiendo acciones al portador (que han sido prácticamente prohibidas universalmente porque confieren una propiedad totalmente anónima), y todo ello con un costo de £ 515,95 (\$USA 753) (Sharman, 2010, p.135).

*"En la práctica, los países de la OCDE tienen una regulación mucho más laxa sobre las corporaciones fantasmas que los paraísos fiscales clásicos", concluye Sharman. "Y Estados*

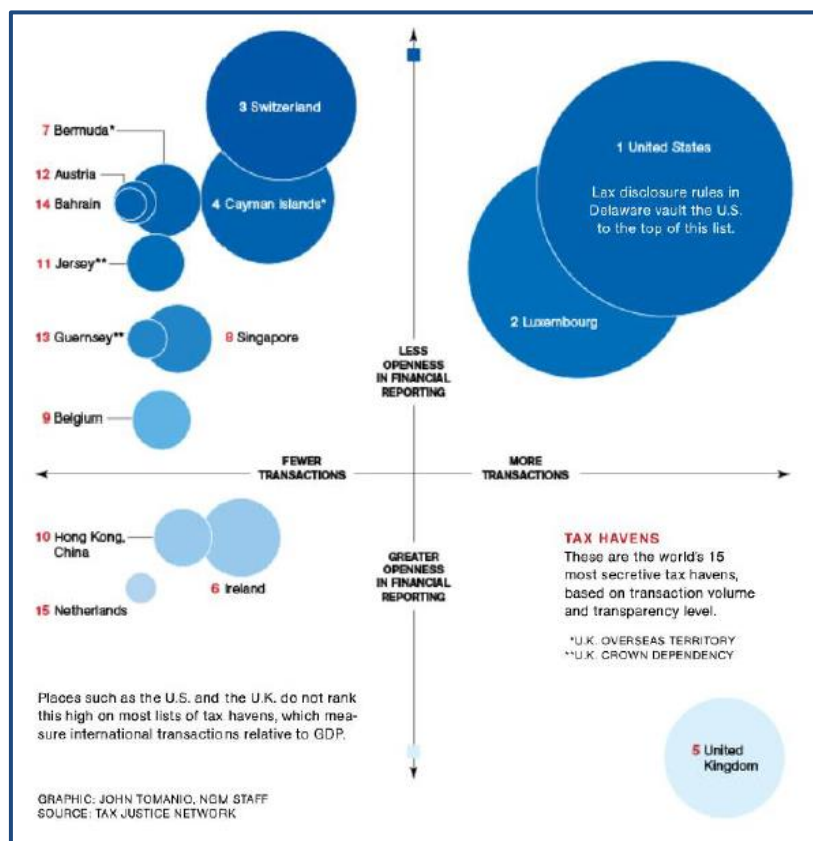
---

<sup>205</sup> Una copia de un pasaporte bastanteadada por un notario y generalmente complementada con facturas de servicios públicos como prueba de domicilio residencial, así como en algunas ocasiones referencias bancarias o profesionales.

*Unidos es el peor en este aspecto, peor que Liechtenstein y peor que Somalia*" (“Haven hypocrisy: The G20 and tax”, 2009).

En la misma línea de análisis, Schjelderup (2016, p. 168) describe que recientemente, los estados que anteriormente no se asociaban con el término paraíso fiscal se han convertido en un objetivo de escrutinio y comenta como el “*Índice de Secreto Financiero*” (TAX JUSTICE NETWORK)<sup>206</sup> menciona al Reino Unido como el actor global más importante en el mundo del secreto financiero debido a su red de paraísos fiscales (como las Islas Caimán, las Islas Vírgenes Británicas y las Islas del Canal).

**Gráfico III - 1 - Paraísos Fiscales más secretos del mundo (mayo 2010)**



**Fuente:** Extraído de “Guarded Treasures”, Tomanio, May 2010. *National Geographic*, p.24-25

También la revista NATIONAL GEOGRAPHIC en su número de mayo de 2010 describe de una forma muy gráfica cómo el estado de Delaware coloca a los Estados Unidos en el top de la lista publicada sobre los paraísos fiscales más secretos del mundo (véase GRAFICO III-1). Realmente, lo que la referida ilustración incluye, tal y como la propia TAX JUSTICE NETWORK explica, es su “*Índice de Secreto Financiero*” a través de una representación

<sup>206</sup> Más adelante se profundiza en el contenido de este índice en el apartado 4.2.1.

gráfica de las 15 principales jurisdicciones de secreto según la mayor/menor opacidad y el número de transacciones (Tax Justice Network, 2010, abril 22).

El eje horizontal en la tabla muestra la escala en función del volumen transaccional, mientras que en el eje vertical se representa la opacidad. Como se puede apreciar, Estados Unidos encabeza el índice en virtud de la escala de su actividad en servicios financieros extraterritoriales y la opacidad de las leyes a nivel federal y estatal<sup>207</sup>.

Efectivamente, como “*The Economist*” ya anticipaba en 2009, los ejemplos más notorios de paraísos fiscales no se encontraban, ni en valle alpinos remotos, ni en soleadas islas tropicales, sino en los patios traseros de las economías más grandes del mundo: Estados Unidos y Reino Unido, principalmente.

Como se comprobará en los siguientes apartados los malos augurios de la revista económica no solo se confirmaron, sino que se evidenciaron a través de los datos facilitados en los informes anuales de “*Financial Secrecy Index (FSI)*”<sup>208</sup> y “*Corporate Tax Haven Index*”<sup>209</sup>, entre otros.

### **3.3.1. Cumbre del G-20 en Londres - Abril de 2009. Nueva Lista de “Jurisdicciones que no cumplen con los estándares internacionales en materia fiscal”.**

El año anterior se había desatado una de las mayores crisis económicas de las últimas décadas y tras el desplome financiero de 2008, cuando en septiembre Estados Unidos dejó que Lehman Brothers quebrase, las economías occidentales asistieron a un aumento del activismo, desencadenado desde las más altas esferas del poder, contra los paraísos fiscales (González Martín, 2020).

Pero también la crisis generó en muchos países enormes déficits presupuestarios que vinieron a agravar las necesidades de ingresos fiscales colocando a sus gobiernos en una situación enormemente delicada al tratar de equilibrar sus presupuestos: los flujos financieros, y a menudo ilícitos, hacia los paraísos fiscales detraían enormes cantidades de recursos en un momento en el que eran más necesarios que nunca. Y el precio a pagar por dichos flujos lo

---

<sup>207</sup> Delaware fue citado en el índice de 2009 TJN como un ejemplo de opacidad a nivel estatal.

<sup>208</sup> El Índice de Secreto Financiero (FSI, por sus siglas en inglés) se viene publicando cada dos años desde 2009 por la Red de Justicia Fiscal (Tax Justice Network) y se viene utilizando en una serie de importantes índices más amplios, como el Índice de Compromiso al Desarrollo, del Centro para el Desarrollo Mundial, y el *Base! Anti-Money Laundering Index* publicado por el Centro Internacional para la Recuperación de Activos (véase <https://www.financialsecrecyindex.com/research-and-analysis>).

<sup>209</sup> Este índice se lanzó el 28 de mayo de 2019 y se publicará también cada dos años por la Red de Justicia Fiscal que, según manifiesta, complementa al Índice de Secreto Financiero (véase <https://corporatetaxhavenindex.org/>).



tuvieron que soportar los ciudadanos de dichos países, bien pagando mayores impuestos, bien recortando las prestaciones sociales, que fue la receta mayoritariamente aplicada, situación que puso en peligro el “contrato social” entre el Estado y los ciudadanos a cambio de los servicios que éste les presta (Escario, 2011).

La cumbre del G20 que se reunió en Londres en abril de 2009 oyó el llamamiento de Gordon Brown a “*declarar fuera de la ley los paraísos fiscales*” y se encaminó a suprimir la evasión y el fraude fiscal de las tenebrosas “islas del tesoro”, como las denomina Nicholas Shaxson. El G20 anunció oficialmente: “*Hemos acordado que [...] tomaremos medidas contra las jurisdicciones que no colaboren. [...] La era del secreto bancario ha terminado*” (G20, 2009a, párr.15).

Y esta fue la gran noticia de los informativos y medios de comunicación, frase tan exitosa como vacía porque la desaparición del secreto bancario ya había sido uno de los acuerdos formales del G7 tras la crisis del sudeste asiático que nunca se llegó a aplicar (Hernández Viguera, 2009, pp.15-16). En el verano de 2000, los gobiernos del G7 ya habían proclamado la abolición del secreto bancario y acordado la prohibición de las cuentas anónimas.

Tras la debacle financiera de 2008, parece que a los políticos les dio la impresión de que se les exigía que resolviesen el archiconocido problema de esos estados soberanos que se ocupan exclusivamente de lo que les concierne, y en los que se puede confiar para garantizar la confidencialidad de los negocios de sus clientes (George, 2013, p.117).

Pero la historia había comenzado unos meses antes, en la cumbre de G20, celebrada a mediados de noviembre de 2008 en Washington, cuando en su declaración final, y entre otros compromisos, se incluía:

*“Promover la integridad en los mercados financieros: Nos comprometemos a proteger la integridad de los mercados financieros mundiales reforzando la protección de los inversores y consumidores, evitando conflictos de intereses, evitando la manipulación ilegal del mercado, actividades fraudulentas y abusos, y protegiendo contra los riesgos financieros ilícitos derivados de las jurisdicciones no cooperativas. También promoveremos el intercambio de información, incluso con respecto a las jurisdicciones que aún no se han comprometido con las normas internacionales respecto del secreto bancario y la transparencia”* (G20, 2008, párr.9).

Varios meses después se llega a la citada cumbre del G20 (Londres, abril de 2009) en la que se viene a representar el inicio, de lo que hemos venido en denominar la “*Paradoja Temporal del Día de la Marmota*”<sup>210</sup>, por la reiteración en el tiempo de un mismo hito.

Dos de los organismos que venían luchando contra los paraísos fiscales y/o los CFO, cambian de denominación (como se analizará más adelante), refundándose en un nuevo proyecto que, en el fondo venía a perseguir lo mismo que sus precursores. Y vuelta a empezar con una nueva “lista negra” y amenazas de acciones y contramedidas contra aquellas jurisdicciones que no se comprometieran con el cumplimiento de las normas internacionales en materia de transparencia e intercambio de información (González Martín, 2020).

Porque de eso se trataba, de asumir nuevos compromisos, aunque los anteriores, que también habían servido para ser excluidos de otras “blacklists” previas de paraísos fiscales/territorios no cooperativos, no se llegaron a cumplir por una mayoría de jurisdicciones, lo que motivaría su inclusión en la nueva lista, como se comprobará más adelante.

Así, la Cumbre de Londres, además de iniciar un nuevo ciclo, lo que realmente certificó fue la defunción y entierro definitivo del proyecto sobre la competencia fiscal nociva dado a conocer por la OCDE en 1998. Para proceder al cierre de este proyecto, estaba claro que había que terminar de vaciar la lista de los “*paraísos fiscales no cooperativos*”, y así, como ya se ha comentado en el capítulo anterior, el Comité de Asuntos Fiscales decidió en mayo de 2009 eliminar las tres jurisdicciones (Andorra, Liechtenstein y Mónaco) que aún permanecían a la vista de unos supuestos compromisos de aplicar los estándares de la OCDE sobre transparencia e intercambio efectivo de información.

Y después de que estallara la crisis financiera, la OCDE, ya a merced de las jurisdicciones del secreto, aborda la elaboración de una nueva “blacklist” de paraísos fiscales a la que Shaxson (2014, p. 364) denomina “*otro acto de prestidigitación para responder a la presión pública*”, al tiempo que aseguraba que se había puesto en marcha una campaña fuera de serie:

“Estamos presenciando nada menos que una revolución -bramó Ángel Gurría, su secretario general-. La campaña por la transparencia fiscal mundial avanza a paso redoblado, enfrentando los desafíos que plantea el lado oscuro del mundo impositivo” (Shaxson, 2014, p. 365).

---

<sup>210</sup> Este fenómeno se recrea en la gran pantalla en el filme “*Groundhog Day*” (“*Atrapado en el tiempo*”, en las carteleras españolas), en el que se narra la historia de un meteorólogo (interpretado por Bill Murray) que, cada 2 de febrero, acude al pueblo de Punxsutawney para cubrir la predicción de la marmota. Tras una gran tormenta, el meteorólogo y su equipo tienen que pasar la noche en el pueblo y, al despertarse el día siguiente, comprueba que vive de nuevo en el día anterior, repitiéndose un día tras otro el “Día de la Marmota” (González Martín, 2019).

Como prueba de ello, el G20 anuncia tras su referida cumbre que:

... estamos implementando el Plan de Acción acordado en nuestra última reunión, como se establece en el informe de progreso adjunto. También hoy hemos emitido una Declaración, Fortalecimiento del sistema financiero. En particular, acordamos: ... **tomar medidas contra las jurisdicciones que no cooperen, incluidos los paraísos fiscales**. Estamos preparados para implementar sanciones para proteger nuestras finanzas públicas y nuestros sistemas financieros. **La era del secreto bancario ha terminado**. Observamos que la OCDE ha publicado hoy una lista de países evaluados por el Foro Global en relación con el estándar internacional para el intercambio de información tributaria” (G20, 2009a, párr.15).<sup>211</sup>

La frase “*La era del secreto bancario ha terminado*” no figuraba en el borrador del comunicado que se difundió unos días antes de la cumbre en Londres ya que fue introducido a última hora en el “Documento de los Líderes” del G20, sin contenido alguno, y ello supuso para mucha gente que los acuerdos alcanzados hubieran sido un éxito (Hernández Vigueras, 2009, p.16). A este respecto no hay que olvidar que se trataba de meras declaraciones políticas sin carácter vinculante y que, además, se produjeron ausencias significativas en este encuentro: Suiza y Luxemburgo, dos de los principales paraísos fiscales del mundo (González Martín, 2020).

A mayor abundamiento se tiene la carta que el 13 de marzo de 2009, en los días previos a la cumbre, remitió el secretario general de la OCDE, Ángel Gurría, al ministro de justicia luxemburgués, Luc Frieden, a través de la que intentaba tranquilizar al Gran Ducado, al confirmar en la misma que la OCDE no iba a modificar los criterios ya existentes para identificar a los paraísos fiscales, ya definidos en 1998 en su proyecto sobre la competencia fiscal perjudicial, y que se utilizarían para la eliminación de los mismos antes de 2005 (situación que nunca llegó a producirse). Lo que no se comentaba en esa carta era que, en la práctica, dicho proyecto había sufrido recortes de tal envergadura, por la presión de la Administración Bush, que sus objetivos se habían limitado a un reducido intercambio de información fiscal entre países que solo se produciría por petición expresa (Hernández Vigueras, 2009, pp.23-24).

Y así, nos encontramos con que en el borrador del comunicado del G20 filtrado anticipadamente a la prensa se incluía la siguiente frase: “*hemos publicado una lista de jurisdicciones que no se han comprometido a aplicar el estándar internacional de intercambio de información con fines tributarios*”, que fue omitida en el comunicado oficial ya que a los mandatarios presentes les debió resultar muy complicado elegir qué jurisdicciones tenían que incluir en la lista negra, máxime si tenemos en cuenta que China, Reino Unido y Holanda tenían sus intereses en un

<sup>211</sup> El texto remarcado en negrita no figura como tal en documento original.

relevante número de territorios que deberían figurar en la misma (Hernández Viguera, 2009, p.24).

Por tanto, la solución a la que se recurrió, tal y como efectivamente señalaba el referido comunicado, fue la de elaborar, y publicar el mismo 2 de abril de 2009, un complejo y farragoso listado bajo el título de: “*A Progress Report On The Jurisdictions Surveyed By The OECD Global Forum In Implementing The Internationally Agreed Tax Standard*” (OECD, 2009a).

En el referido “informe”, que se recoge en la Tabla III-1, se optó por incluir a todas las jurisdicciones evaluadas (82) por el Foro Global de la OCDE<sup>212</sup> (tanto las “buenas” como las “malas”) en un intento por desmarcarlo de una “lista negra”, y procediendo a agruparlas en cuatro bloques según los niveles de compromiso alcanzado en la implementación del “Estándar Tributario Internacional”<sup>213</sup>:

- (i) las que cumplen con el estándar (40 jurisdicciones), y que Hernández Viguera (2009) califica de “lista blanca”, aunque pone en el mismo plano a jurisdicciones como China, Estados Unidos, Francia, Alemania o España, junto a reputados paraísos fiscales como Chipre, Malta, la Isla de Man, Jersey, Guernsey, Mauricio o las Seychelles y ello solo por haber suscrito doce o más convenios de intercambio de información según el modelo de la OCDE. Como acertadamente señala Hernández Viguera (2009, p. 26), “*esta lista tan solo pretende homologar a esos verdaderos paraísos de las finanzas globales*”.
- (ii) las que se han comprometido con los estándares, pero aún no los han implementado, y que las subdivide en dos bloques: (ii-a) las calificadas como “*paraísos fiscales*” (30 jurisdicciones) e identificadas como tales por la OCDE en el año 2000 y que han seguido siéndolo a pesar de sus compromisos; y (ii-b) las que identifica como “*otros centros financieros*” (8 jurisdicciones) entre las que destacan Austria, Bélgica, Luxemburgo y Suiza, acérrimos defensores del secreto bancario como fuente de su negocio financiero con los no residentes (Hernández Viguera, 2009, p.27), y

<sup>212</sup> Los 82 países/territorios incluidos en el Informe son los que habían sido evaluados por el Foro Global que abarcaba a los 30 países que integraban en aquellos momentos la OCDE, así como a los países que estaban participando en el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE como “observadores” (Argentina, Chile, China, Rusia y Sudáfrica), los paraísos fiscales identificados en el año 2000 (a excepción de las Islas Maldivas y las Islas Tonga) y los centros financieros identificados en las conclusiones de la reunión del Foro Global de Berlín en el año 2004.

<sup>213</sup> El “Estándar Tributario Internacional” (“Internationally Agreed Tax Standard” en su versión original en inglés) sobre intercambio de información, desarrollada por la OCDE y respaldada por la ONU y el G20, permite el intercambio completo de información previa solicitud en todos los asuntos impositivos sin tener en cuenta un requisito de interés fiscal interno o el secreto bancario a efectos fiscales. También prevé salvaguardias adecuadas para proteger la confidencialidad de la información intercambiada.

**Tabla III - 1 - Informe de la OCDE sobre el cumplimiento del “Estándar Tributario Internacional”  
(2 de abril de 2009)**

**A PROGRESS REPORT ON THE JURISDICTIONS SURVEYED BY THE OECD GLOBAL FORUM IN IMPLEMENTING THE INTERNATIONALLY AGREED TAX STANDARD<sup>1</sup>**

**Progress made as at 2<sup>nd</sup> April 2009**

<b>Jurisdictions that have substantially implemented the internationally agreed tax standard</b>			
Argentina	Germany	Korea	Seychelles
Australia	Greece	Malta	Slovak Republic
Barbados	Guernsey	Mauritius	South Africa
Canada	Hungary	Mexico	Spain
China <sup>2</sup>	Iceland	Netherlands	Sweden
Cyprus	Ireland	New Zealand	Turkey
Czech Republic	Isle of Man	Norway	United Arab Emirates
Denmark	Italy	Poland	United Kingdom
Finland	Japan	Portugal	United States
France	Jersey	Russian Federation	US Virgin Islands

<b>Jurisdictions that have committed to the internationally agreed tax standard, but have not yet substantially implemented</b>					
<b>Jurisdiction</b>	<b>Year of Commitment</b>	<b>Number of Agreements</b>	<b>Jurisdiction</b>	<b>Year of Commitment</b>	<b>Number of Agreements</b>
<b>Tax Havens<sup>3</sup></b>					
Andorra	2009	(0)	Marshall Islands	2007	(1)
Anguilla	2002	(0)	Monaco	2009	(1)
Antigua and Barbuda	2002	(7)	Montserrat	2002	(0)
Aruba	2002	(4)	Nauru	2003	(0)
Bahamas	2002	(1)	Netherlands	2000	(7)
Bahrain	2001	(6)	Antilles		
Belize	2002	(0)	Niue	2002	(0)
Bermuda	2000	(3)	Panama	2002	(0)
British Virgin Islands	2002	(3)	St Kitts and Nevis	2002	(0)
Cayman Islands <sup>4</sup>	2000	(8)	St Lucia	2002	(0)
Cook Islands	2002	(0)	St Vincent & Grenadines	2002	(0)
Dominica	2002	(1)	Samoa	2002	(0)
Gibraltar	2002	(1)	San Marino	2000	(0)
Grenada	2002	(1)	Turks and Caicos Islands	2002	(0)
Liberia	2007	(0)	Vanuatu	2003	(0)
Liechtenstein	2009	(1)			
<b>Other Financial Centres</b>					
Austria <sup>5</sup>	2009	(0)	Guatemala	2009	(0)
Belgium <sup>5</sup>	2009	(1)	Luxembourg <sup>5</sup>	2009	(0)
Brunei	2009	(5)	Singapore	2009	(0)
Chile	2009	(0)	Switzerland <sup>5</sup>	2009	(0)

<b>Jurisdictions that have not committed to the internationally agreed tax standard</b>			
<b>Jurisdiction</b>	<b>Number of Agreements</b>	<b>Jurisdiction</b>	<b>Number of Agreements</b>
Costa Rica	(0)	Philippines	(0)
Malaysia (Labuan)	(0)	Uruguay	(0)

<sup>1</sup> The internationally agreed tax standard, which was developed by the OECD in co-operation with non-OECD countries and which was endorsed by G20 Finance Ministers at their Berlin Meeting in 2004 and by the UN Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters at its October 2008 Meeting, requires exchange of information on request in all tax matters for the administration and enforcement of domestic tax law without regard to a domestic tax interest requirement or bank secrecy for tax purposes. It also provides for extensive safeguards to protect the confidentiality of the information exchanged.

<sup>2</sup> Excluding the Special Administrative Regions, which have committed to implement the internationally agreed tax standard.

<sup>3</sup> These jurisdictions were identified in 2000 as meeting the tax haven criteria as described in the 1998 OECD report.

<sup>4</sup> The Cayman Islands has enacted legislation that allows it to exchange information unilaterally and has identified 11 countries with which it is prepared to do so. This legislation is being reviewed by the OECD.

<sup>5</sup> Austria, Belgium, Luxembourg and Switzerland withdrew their reservations to Article 26 of the OECD Model Tax Convention. Belgium has already written to 48 countries to propose the conclusion of protocols to update Article 26 of their existing treaties. Austria, Luxembourg and Switzerland announced that they have started to write to their treaty partners to indicate that they are now willing to enter into renegotiations of their treaties to include the new Article 26.

**Fuente:** A Progress Report on The Jurisdictions Surveyed by The OECD Global Forum in Implementing the Internationally Agreed Tax Standard (OECD, 2009a). Recuperado de <http://www.oecd.org/ctp/42497950.pdf>

- (iii) las que aún no se han comprometido a la aplicación de los estándares y tampoco habían suscrito acuerdo alguno de intercambio de información (4 jurisdicciones): Costa Rica, Malasia (Labuan), Filipinas y Uruguay.

El único criterio utilizado para la inclusión en los referidos grupos, que se comentará más en detalle en el apartado siguiente, es el de haber suscrito, o no, un cierto número (12) de acuerdos o convenios bilaterales para el intercambio de información fiscal, con arreglo al modelo de la OCDE o, simplemente, haberse comprometido a suscribirlos, sin importar con qué jurisdicciones se llevasen a cabo (González Martín, 2020).

Estos acuerdos no exigían que se compartiese la información de forma automática (que sería lo necesario) sino que bastaba con que el país se declarase dispuesto a proporcionar información de una persona, a petición del país interesado en ella, siguiendo el modelo establecido que obliga a este país a especificar qué datos quiere, sobre quién versan y porqué los necesita. En definitiva, un sistema totalmente ineficaz en la mayoría de las ocasiones.

La falacia que encarna el listado del denominado informe de progreso de la OCDE sólo se entiende por la degradación del proyecto de la OCDE de 1998 contra la competencia fiscal perjudicial, que fue aligerando el concepto técnico de paraíso fiscal hasta introducir el criterio definitorio del «simple intercambio de información fiscal a petición», que ha demostrado su ineficacia para combatir la evasión y el fraude fiscal (Hernández Viguera, 2009, p.29).

La publicación de estas nuevas listas originó que varios de los países incluidos por la OCDE en el bloque de paraísos fiscales (Tax Havens) criticasen los criterios de confección de las listas utilizados por la organización. Y entre ellos destaca Jean-Claude Juncker, a la sazón primer ministro de Luxemburgo, quién los cuestionó señalando que varios Estados norteamericanos con legislación fiscal muy permisiva no habían sido incluidos. “*Creo que el tratamiento dado a algunos países es un poco incomprensible*” manifestó, y sostuvo que, si Luxemburgo estaba en la lista, también deberían estar Nevada, Wyoming o Delaware (AFP, 2009).

Este planteamiento del Sr. Juncker, siendo primer ministro luxemburgués, contrasta en gran manera con la posición que ha mantenido, siendo presidente de la Comisión Europea, en el proceso de elaboración de la “blacklist” de la Unión Europea (2017), en la que, como se verá más adelante, no solo no fueron incluidos los referidos estados americanos, sino que también fueron excluidos de la misma los estados miembros de la Unión Europea.

Pero este nuevo proyecto no se iniciará con buen pie ya que, apenas transcurridos cinco días, el 7 de abril de 2009, la OCDE tiene que rectificar el contenido de las nuevas listas ante las quejas

de los cuatro países incluidos en el último grupo (Costa Rica, Malasia, Filipinas y Uruguay), los que aún no se habían comprometido en la implementación del estándar tributario internacional. Una vez “comprobado” que si existía un “compromiso” la OCDE decide trasladarlos al grupo de “Otros Centros Financieros” (dentro del bloque de países y territorios que se han comprometido, pero aún no lo han implementado), dejando vacío el último grupo (OECD, 2009d).

Las nuevas listas arrancan finalmente con un total de 42 jurisdicciones: (la suma de las incluidas en los grupos de “Tax Havens” y “Other Financial Centers”):

- Por un lado, las denominadas como “*Tax Havens*” en el nuevo informe e integrada por 30 jurisdicciones<sup>214</sup>, todas ellas procedentes del grupo inicial de 41 jurisdicciones calificadas por la OCDE en 2000 como “paraísos fiscales”. De los 11 restantes, 9 figuraban ya en el primer bloque de jurisdicciones que habían implementado los estándares y las otras 2 (Tonga y Maldivas) habían dejado de existir para la OCDE desde que las excluyó en 2001 y 2002, respectivamente.
- Por el otro, las denominadas en el informe como “Other Financial Centres” e integrada por 12 jurisdicciones entre las que destacan Austria, Bélgica, Luxemburgo y Suiza que venían manteniendo reservas al artículo 26 del Modelo de Convenio Fiscal de la OCDE. Además, y como ya se ha comentado en el capítulo anterior, Luxemburgo y Suiza se habían venido oponiendo desde 1998 al proyecto sobre la competencia fiscal nociva de la OCDE, absteniéndose en la aprobación de todos sus informes.

A la vista de la nueva inclusión de las 30 jurisdicciones en la lista de “Tax Havens” surgen serias dudas sobre si los compromisos inicialmente asumidos por ellas, para conseguir su salida de las “listas negras” de paraísos fiscales gestionadas por el Foro Global, fueran finalmente cumplidos o realmente implementados.

En la Tabla III-2 se puede visualizar la evolución de la lista de “paraísos fiscales” de la OCDE, desde la publicación inicial en su Informe del año 2000 hasta su desaparición, y su comparación con la nueva lista de “paraísos fiscales” publicada en abril de 2009.

---

<sup>214</sup> Que fueron dadas de baja de la “blacklist” de 2000 por haberse comprometido, y supuestamente haber cumplido, a eliminar sus prácticas fiscales perniciosas, así como de emprender las reformas necesarias para que su sistema fiscal dejase de cumplir los criterios de falta de transparencia y de falta de intercambio de información.

Tabla III - 2 - Evolución de la Lista de "Paraisos Fiscales" de la OCDE (2000) y su Comparación con la Lista de la OCDE del 2 de abril de 2009

	Paraisos Fiscales OCDE Informe de 2000	Año/Informe de salida de la "Lista de Paraisos Fiscales"						Informe OCDE - 2 Abril 2009	
		2000	2001	2002	2003	2007	2009	Implementado Estándar Trib.	# Acuerdos Firmados
L i s t a  i n i c i a l  d e  P a r a i s o s  F i s c a l e	<b>Andorra (6)</b>						X		-
	Anguilla			X					-
	Antigua y Barbuda			X					7
	Aruba		X						4
	Bahamas			X					1
	Bahréin		X						6
	<b>Barbados (4)</b>			X					
	Belice			X					-
	Islas Vírgenes Británicas			X					3
	Islas Cook			X					-
	República de Dominica			X					1
	Gibraltar			X					1
	Granada			X					1
	Guernsey/Sark/Aldeney			X					
	Isla de Man		X						
	Jersey			X					
	<b>Liberia (6)</b>						X		
	<b>Principado de Liechtenstein (6)</b>							X	
	<b>Islas Maldivas (5)</b>			X					
	<b>Islas Marshall (6)</b>						X		
<b>Principado de Mónaco (6)</b>							X		
Montserrat			X					-	
<b>República de Nauru (6)</b>				X				-	
Antillas Holandesas	X							7	
Niue			X					-	
Panamá			X					-	
Samoa			X					-	
San Cristóbal & Nevis			X					-	
Santa Lucía			X					-	
San Vicente y Las Granadinas			X					-	
Seychelles		X						-	
<b>Islas Tonga (3)</b>			X						
Islas Turks & Caicos			X					-	
US. Islas Vírgenes			X					-	
<b>República de Vanuatu (6)</b>				X				-	
(1)	Bermuda	X							3
	Islas Cayman	X							8
	Chipre	X							
	Malta	X							
	Mauricio	X							
	San Marino	X							
	<b>41</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>23</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>30</b>
(2)	Luxemburgo						X		
	Suiza						X		
	Singapur						X		

(1) Territorios comprometidos antes de la publicación del Informe de 2000.

(2) Otras jurisdicciones

(3) Las Islas Tonga dejaron de ser consideradas paraíso fiscal por la OCDE en su Informe de 2001.

(4) La OCDE comunicó con fecha 21-ene-2002 que Barbados no aparecería en su próxima lista de paraísos fiscales no cooperativos.

(5) La OCDE anunció con fecha 7-mar-2002 que las Islas Maldivas no eran un paraíso fiscal.

(6) Jurisdicciones incorporadas a la lista de "Paraisos Fiscales no cooperativos" con fecha 18-abr-2002.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de la OCDE sobre el Proyecto de Prácticas Fiscales Perniciosas y sobre Transparencia e Intercambio de Información, y del Informe presentado en la cumbre del G20 en Londres (OECD, 2009a).



Las principales conclusiones que se pueden extraer de los datos que figuran en la misma son:

- De los **41** países y territorios identificados en el año 2000 (los 35 que integraron la lista inicial de Paraísos Fiscales, más los 6 que se habían comprometido con antelación a la publicación de la lista, por lo que no figuraron en la misma), **30** volvían a reaparecer con los “deberes pendientes”. Tan solo 9 figuraban con los “nuevos deberes hechos” y otros 2 territorios ya ni tan siquiera aparecían (fueron dejados de ser considerados “paraísos fiscales” con posterioridad).<sup>215</sup>
- Más aún, si centramos nuestro análisis en los resultados mostrados en 2009 por los 35 paraísos fiscales de la lista de 2000, éste no puede ser más relevante: el **77%** de ellos (un total de 27) reaparecían con los “deberes pendientes” (el 82% si consideramos solo a 33 jurisdicciones, ya que 2 de ellos no fueron finalmente calificados como paraísos fiscales).
- Pero lo más significativo, por lo que a su voluntad para cumplir los compromisos asumidos se refiere, es que, a pesar del tiempo transcurrido, las jurisdicciones (16) que se incluyen en la Tabla III-3, ni siquiera habían comenzado a hacer los “deberes” (al no haber firmado un solo acuerdo de intercambio de información en los referidos nueve años):

**Tabla III - 3 - Paraísos Fiscales que no habían firmado acuerdo alguno sobre intercambio de información hasta abril de 2009**

Año de salida de la Lista del Informe de 2000	Países y Territorios
2000	San Marino
2002	Anguilla Belize Cook Islands Montserrat Niue Panamá Samoa San Cristóbal & Nevis Santa Lucía San Vicente & Granadinas Turks & Caicos Islands
2003	Nauru Vanuatu
2007	Liberia
2009	Andorra

**Fuente:** En cuanto al número de acuerdos firmados: “A PROGRESS REPORT ON THE JURISDICTIONS SURVEYED BY THE OECD GLOBAL FORUM IN IMPLEMENTING THE INTERNATIONALLY AGREED TAX STANDARD Progress made as at 2nd April 2009” (OECD, 2009a).

<sup>215</sup> Las Islas Tonga dejaron de ser consideradas “paraíso fiscal” por la OCDE en su Informe de 2001, y sobre las Islas Maldivas se anunció por la OCDE en marzo de 2002 que no eran un “paraíso fiscal”.

- Además, otras 7 jurisdicciones, incluidas en la Tabla III-4, tan solo habían firmado un acuerdo de intercambio de información (cinco de ellas exclusivamente con USA).

**Tabla III - 4 - Paraísos Fiscales que tan solo habían firmado un acuerdo sobre intercambio de información hasta abril de 2009.**

Año de salida de la Lista del Informe de 2000	Países y Territorios	Contraparte del acuerdo
2002	Bahamas Dominica Gibraltar Granada	USA USA USA USA
2007	Islas Marshall	n/d
2009	Liechtenstein Mónaco	USA Bélgica

**Fuente:** En cuanto al número de acuerdos firmados: "A PROGRESS REPORT ON THE JURISDICTIONS SURVEYED BY THE OECD GLOBAL FORUM IN IMPLEMENTING THE INTERNATIONALLY AGREED TAX STANDARD Progress made as at 2nd April 2009" (OECD, 2009a). En cuanto a la contraparte del acuerdo: (Owens y Saint-Amans, 2009).

Todo lo anterior constituye una prueba evidente de que el nivel de credibilidad de todas estas jurisdicciones, respecto del cumplimiento de sus compromisos previos, dejaba bastante que desear. Como se describe en los siguientes apartados, dicha credibilidad quedará aún más entredicho tras las argucias que algunos de estos territorios utilizaron para cumplir con el nuevo compromiso de firmar, al menos, doce acuerdos de intercambio de información tributaria (TIEAs), al llevarlo a cabo con otras tantas jurisdicciones de su misma naturaleza.

### 3.3.1.1. Establecimiento del número mínimo de Acuerdos de Intercambio de Información Tributaria (TIEA's), su evolución y críticas generadas.

El único criterio previsto ("punto de referencia")<sup>216</sup> para que un territorio fuera excluido y, por tanto, se produjera su salida de los grupos de aquellas jurisdicciones que no habían implementado el "Estándar Tributario Internacional", y que aparecían detallados en el informe publicado por la OCDE el 2 de abril de 2009 bajo el título de: "*A Progress Report On The Jurisdictions Surveyed By The OECD Global Forum In Implementing The Internationally Agreed Tax Standard*" (OECD, 2009a), era el de haber suscrito, un cierto número (12) de acuerdos o convenios bilaterales para el intercambio de información fiscal, con arreglo al modelo de la OCDE o, simplemente, haberse comprometido a suscribirlos, sin importar, como analizaremos más adelante, con qué jurisdicciones se llevaran a cabo.

<sup>216</sup> "A country is considered to have substantially implemented the standard of exchange of information for the purposes of this Global Forum assessment if it has in place signed agreements or unilateral mechanisms that provide for exchange of information to standard with at least 12 OECD countries" (OECD, 2009c, p.18).

Lo más relevante de este criterio, que no se explicitó con la publicación de dicho Informe, fue la demora inexplicable con la que fue hecho público: seis meses después en el Informe que el Foro Global presentó en su reunión en Los Cabos (México, del 1 al 2 de septiembre de 2009), bajo el título de “*Tax Co-operation 2009: Towards a Level Playing Field*” (OECD, 2009c, p.18), evidenciando una falta total de transparencia por parte de la OCDE ya que dicho criterio había sido acordado, ni más ni menos, que en octubre de 2008, casi un año antes, por el Subgrupo sobre el “*Level Playing Field Issues*” como una línea divisoria apropiada entre aquellos países que están implementando las normas y los que no lo están, y además se había propuesto al Foro Global en noviembre de 2008.

La propia OCDE en general, y el Foro Global en particular, son conscientes de que esta “línea divisoria” puede ser utilizada torticeramente por algunos de los “refugios fiscales” para conseguir su “placet”, y salir de las listas negras, firmando este tipo de acuerdos con otras jurisdicciones de similares características. Es por ello por lo que en este informe se incluyó una velada advertencia a estas prácticas al señalar que:

“Si bien el umbral de 12 acuerdos firmados es un buen indicador de progreso que merece reconocimiento, los estándares del Foro Global, como distintivos de un “global level playing field”, requieren que todos los países busquen acuerdos de alta calidad que se implementen efectivamente con todos los países interesados. Es por esta razón que este año el Foro Global examinará cómo puede fortalecer su proceso de revisión por pares para enfocarse en la implementación efectiva de los estándares de transparencia e intercambio de información” (OECD, 2009c, p.18).

Pero a pesar de esta advertencia, los paraísos fiscales se lanzaron a la tarea de recabar los 12 acuerdos que les permitieran abandonar la lista negra en el menor tiempo posible.

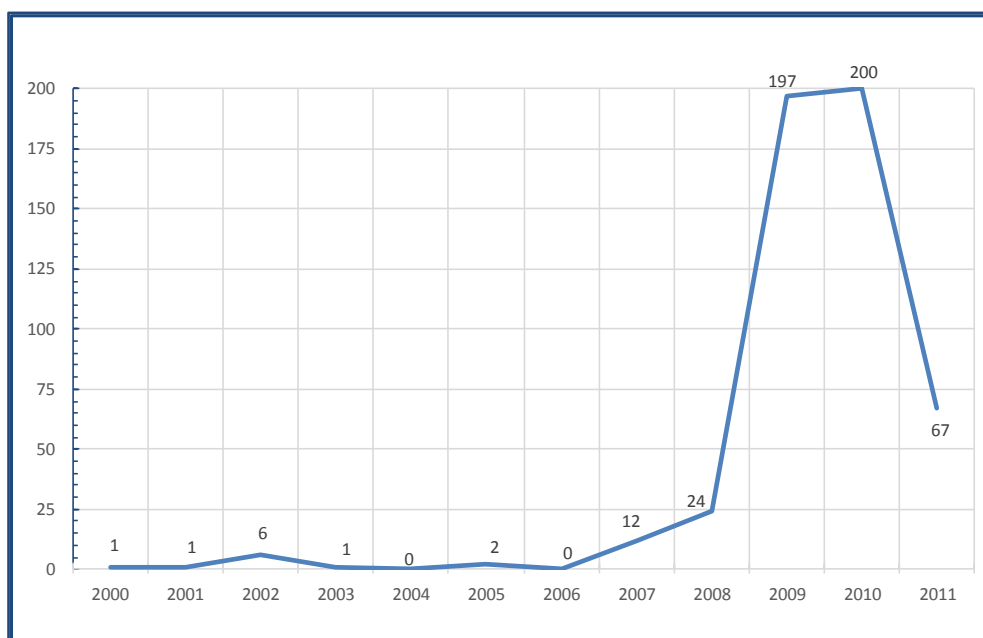
De 2000 a 2006 había habido, comparativamente, poca actividad en la firma de TIEA, ya que se rubricaron tan solo 11 acuerdos y, en la mayoría de ellos (9) involucraron a los Estados Unidos<sup>217</sup>, que ya contaba con un programa propio que se remontaba a mediados de los años ochenta. Sin embargo, en 2007 la negociación y firma de los TIEA (12) se aceleró y, de hecho, fueron más que todos los firmados entre 2000 y 2006; en 2008, se firmaron 23 TIEA más (OECD, 2009c, p.21).

Ya en 2009 el número de acuerdos firmados se disparó. El motivo estaba claro, había que conseguir, al menos, los 12 acuerdos para salir de la lista de paraísos fiscales que se hizo pública

<sup>217</sup> Antigua y Barbuda (6-12-2000), Islas Caimán (27-11-2001), Bahamas (25-01-2002), Islas Vírgenes Británicas (03-04-2002), Antillas Holandesas (17-04-2002), Guernsey (19-09-2002), Isla de Man (02-10-2002), Jersey (04-11-2002) y Aruba (21-11-2003).

en la cumbre del G20 en Londres (2 de abril de 2009). De este modo, hasta el 31 de marzo se habían firmado 11 acuerdos (la mitad de todos los firmados el año anterior), y a partir del 1 de abril y hasta finales de ese año se rubricaron otros 186 acuerdos (véase el Gráfico III-2).

**Gráfico III - 2 - Número de TIEA's firmados anualmente en el periodo 2000-2011**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la relación de acuerdos firmados por fechas publicada por la OCDE. Recuperado de: <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/taxinformationexchangeagreements.htm>

El año 2010 se alcanzó el récord con una cifra total de 200 acuerdos firmados. Muy a pesar de la advertencia lanzada por la OECD, y a la que ya se ha hecho referencia, tan sorprendentes resultados no siempre se consiguieron de la manera más honesta.

De hecho, hubo algunas jurisdicciones, no de primera línea y relevancia económica, que se prestaron a colaborar con un elevado número de paraísos fiscales para la rápida superación por éstos del límite de los 12 acuerdos. En tan solo cinco de ellas, y durante el periodo enero-2007/mayo 2012, se concentraron casi 150 acuerdos:

- **Groenlandia**, que firmó 37 acuerdos con otros tantos paraísos fiscales,
- **Islandia**, que firmó 36 acuerdos,
- **Finlandia**, que firmó 35 acuerdos,
- Las **Islas Feroe**, que firmaron 23 acuerdos, y
- **Nueva Zelanda**, que firmó 18 acuerdos.

Con la misma finalidad pugnaron un buen número de paraísos fiscales en firmar este tipo de acuerdos con otros territorios de sus mismas características, como se puede comprobar en la Tabla III-5 que recoge algunos ejemplos registrados durante el segundo semestre de 2009.

No se hicieron esperar las reacciones a esta nueva situación. Como señalan Shaxson y Christensen (2011, abril 5), hacía dos años que el G20 había declarado que “la era del secreto bancario había terminado”, y ordenado a la OCDE que liderase un asalto a los paraísos fiscales, pero los resultados de este esfuerzo habían quedado lamentablemente lejos del comienzo de una nueva y esperada era de transparencia financiera.

*Tabla III - 5 - TIEA's firmados entre paraísos fiscales en 2009*

Territorios firmantes	Fecha TIEA
Monaco - San Marino	29 de julio de 2009
Samoa - San Marino	1 de septiembre de 2009
Aruba - S.Vicente y las Granadinas	1 de septiembre de 2009
Monaco - Samoa	7 de septiembre de 2009
Aruba - I.Virgenes Británicas	11 de septiembre de 2009
I.Virgenes Británicas - Antillas Holandesas	11 de septiembre de 2009
Antillas Holandesas - S.Kitts & Nevis	11 de septiembre de 2009
Liechtenstein - Andorra	18 de septiembre de 2009
Monaco - Andorra	18 de septiembre de 2009
Monaco - Bahamas	18 de septiembre de 2009
Liechtenstein - Monaco	21 de septiembre de 2009
Andorra - San Marino	21 de septiembre de 2009
Bahamas - San Marino	24 de septiembre de 2009
Bahamas - Antillas Holandesas	28 de septiembre de 2009
Liechtenstein - S.Vicente y las Granadinas	2 de octubre de 2009
Bermuda - Aruba	20 de octubre de 2009
Antigua & Barbuda - Antillas Holandesas	29 de octubre de 2009
Islas Caimán - Antillas Holandesas	29 de octubre de 2009
Antillas Holandesas - Antigua & Barbuda	29 de octubre de 2009
Antillas Holandesas - St. Lucia	29 de octubre de 2009
Liechtenstein - Antigua & Barbuda	24 de noviembre de 2009
Liechtenstein - S.Kitts & Nevis	11 de diciembre de 2009

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la relación de TIEA's firmados por fechas publicada por la OCDE. Recuperado de: <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/taxinformationexchangeagreementstieas.htm>

Continúan estos autores señalando que la OCDE planeaba elaborar listas negras, grises y blancas de paraísos fiscales, con amenazas de sanciones contra aquellos que no progresaran y mejoraran, pero la lista negra se había quedado vacía poco después de su declaración inicial, e identifican como parte del problema a que los paraísos fiscales solo tuvieran que firmar 12

acuerdos de intercambio de información para pasar a la lista blanca de la OCDE, y aquí, los datos de la organización pintan un panorama sombrío ya que una quinta parte del total de los acuerdos firmados lo fueron con Groenlandia, Islandia y las Islas Feroe, y otros muchos lo fueron con otros paraísos fiscales.

A la cuestión sobre la debilidad mostrada por las iniciativas de 2009, Shaxson y Christensen (2011, abril 5) responden que ello se debe a que los mayores proveedores de secreto financiero son también los mayores receptores de flujos ilícitos (Estados Unidos, Reino Unido, las Islas Caiman, Irlanda, Luxemburgo y Suiza), y ponen como ejemplo un reciente informe de 25 miembros del Congreso de Estados Unidos que estimaba que más de 3.000 millones de US\$ habían sido “aparcados” en bancos norteamericanos debido a sus favorables leyes de privacidad. Mientras tanto, una red de reservados paraísos fiscales británicos alimentaba enormes volúmenes de negocios lícitos e ilícitos en la City de Londres.

Para corregir esta situación, estos autores propusieron que la OCDE elevase el umbral mínimo de acuerdos a firmar, al menos, a 60 TIEA's, y que periódicamente se publicase información sobre la cantidad de datos que se intercambien a través de estos acuerdos, a la vez solicitaron que las identidades de quienes controlan o se benefician de compañías y fideicomisos deban estar en un registro público.

Apenas unas fechas después, Tax Justice Network (2011a, abril 04) se hace eco de un artículo publicado en el Journal of International Taxation (edición de abril de 2011) y que bajo el título de “*The Death of Information Exchange Agreements?*” aborda la evasión fiscal con los TIEAs en relación al proyecto del G20/OCDE, y en el que afirman que sus autores comparten la opinión de TJN de que los TIEA, simplemente, no son de mucha utilidad, por lo que los países poderosos como los Estados Unidos y los estados miembros de la UE utilizan otras herramientas:

Los TIEA continúan firmándose semanalmente ... la pregunta es si estos TIEA realmente tienen “fuerza”. Los principales países del mundo occidental claramente han comenzado a centrarse en otros medios para obtener datos porque los TIEA en la práctica no funcionan (Tax Justice Network, 2011a, abril 04).

Continúa señalando TJN que hace mucho que llegaron a la misma conclusión, como argumentaron recientemente en el Financial Times (Shaxson y Christensen, 2011), pero lo que

quizás hace al artículo más interesante es la naturaleza de sus autores, ya que todos ellos trabajaban para el bufete de abogados Baker & McKenzie<sup>218</sup>.

Algunos de los motivos clave de las conclusiones de los autores, son descritos por TJN de la siguiente forma:

- (i) La mayoría de los acuerdos bilaterales en uso se basan en versiones anteriores del artículo 26 del modelo de convenio fiscal de la OCDE, por lo que no cuentan con las disposiciones vitales agregadas a dicho artículo en 2005 y relacionadas con la necesidad de que los países contratantes (en especial si son paraísos fiscales) obtuvieran información necesaria para el intercambio y anulasen las leyes de secreto bancario.
- (ii) La debilidad del umbral establecido para la salida de las listas negra y gris de la OCDE en 2009. Con un listón tan bajo (firma de 12 acuerdos) la lista negra se vació en cuestión de días y la lista gris se desocupó rápidamente, como veremos más adelante.
- (iii) La especificidad de las solicitudes de información que hacen prácticamente imposible su efectividad por los obstáculos que plantea el cumplir con sus requisitos.
- (iv) La implementación de los TIEA también se ve frustrada por el secreto de las jurisdicciones que interpretan los acuerdos de una forma muy restringida e, incluso, llegan a promulgar leyes nacionales para impedir el cumplimiento de las solicitudes de información<sup>219</sup>.
- (v) La OCDE logró un deshonoroso objetivo al permitir que se inscribieran TIEAs por los paraísos fiscales que fueron rubricados con otros paraísos fiscales. Y ponen el ejemplo de Liechtenstein (Tabla III- 6) que logró salir de la lista gris de la OCDE sobre la base de 12 acuerdos (TIEA y, en algunos casos, acuerdos para evitar la doble imposición), de los que 9 lo fueron con “jurisdicciones de secreto” y en 6 casos figuraban en la lista de la OCDE de 2009 como paraísos fiscales y otros centros financieros<sup>220</sup>.

---

<sup>218</sup> El diario *Expansión* publicaba con fecha 12 de agosto de 2014 la noticia de que “*Baker & McKenzie se convierte en el mayor bufete del mundo por ingresos*”. Recuperado de: <https://www.expansion.com/2014/08/11/juridico/1407745706.html>

<sup>219</sup> Los autores aportan el ejemplo específico de Austria que en la reciente promulgación de su Ley de cumplimiento de asistencia administrativa brinda a los (no) contribuyentes la oportunidad de emitir una orden judicial que podría demorar el cumplimiento de una solicitud de intercambio de información hasta 4 años.

<sup>220</sup> Andorra, Antigua & Barbuda, Bélgica, Mónaco, St Kitts & Nevis y St Vincent & the Grenadines.

**Tabla III - 6 - Los 12 Acuerdos firmados por Liechtenstein (2008-2009)**

Jurisdicción	Observaciones
• Estados Unidos (8 December 2008)	(a secrecy jurisdiction)
• Reino Unido (11 August 2009)	(a secrecy jurisdiction)
• Alemania (2 September 2009)	
• Andorra (18 September 2009)	(a secrecy jurisdiction)
• Monaco (21 September 2009)	(a secrecy jurisdiction)
• Francia (22 September 2009)	
• St Vincent & the Grenadines (2 October 2009)	(a secrecy jurisdiction)
• Irlanda (13 October 2009)	(a secrecy jurisdiction)
• Países Bajos (10 November 2009)	(a secrecy jurisdiction)
• Belgica (10 November 2009)	
• Antigua & Barbuda (24 November 2009)	(a secrecy jurisdiction)
• St Kitts & Nevis (11 December 2009)	(a secrecy jurisdiction)

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la relación de TIEA's firmados por Liechtenstein publicada por la OCDE. Recuperado de: <http://eoi-tax.org/jurisdictions/L/#agreements>

Por su parte, Neslund (2009) es muy crítico con la efectividad de los TIEA cuando afirma que, a pesar de los mensajes siniestros que se comunican al público, los contribuyentes tienen poco que temer de los acuerdos de intercambio de información fiscal (TIEA) a los que la mayoría de los paraísos fiscales se han apresurado a comprometerse:

La OCDE ha señalado con frecuencia que los paraísos que habían acordado adoptar el TIEA no lo implementaron. Existe una preocupación real de que algunas o muchas de las jurisdicciones refugio que se apresuraron a anunciar sus compromisos con el TIEA simplemente jugaron a ganar tiempo, esperando que el clamor desapareciera antes de que realmente tuvieran que implementar los acuerdos.

Y termina concluyendo que hay muchas razones para no participar en la evasión fiscal offshore, pero el Modelo TIEA no es una de ellas:

El Modelo TIEA es un proceso lento, en gran medida ineficaz y de uso intensivo de recursos, que parece poco probable que se utilice mucho más en el futuro de lo que ha sido usado en el pasado, a pesar de la mayor cantidad de jurisdicciones refugio que lo han adoptado.

En la misma línea de pensamiento, Sawyer (2011a, p. 45) también señala que hay una literatura crítica emergente sobre la eficacia potencial de la iniciativa TIEA de la OCDE, y el tema común es la naturaleza ineficaz esperada de los TIEA, junto con su incapacidad de tratar con los problemas reales que rodean a los paraísos fiscales, como el secreto bancario y la legislación nacional altamente protectora:

La "efectividad" de los TIEA está seriamente cuestionada. Si bien hay un proceso regulatorio establecido, esto no garantiza necesariamente un intercambio de información efectivo (p. 54).



A mayor abundamiento, concluye Sawyer (2011b, p.420) que:

... en respuesta a la pregunta planteada en el título de este documento [Revisión por pares de los acuerdos de intercambio de información fiscal: ¿es algo más que solo una cuestión de números?], las primeras etapas de la iniciativa TIEA han sido (todas) sobre los números: el próximo período se enfoca más en factores cualitativos y específicos de cada país a través de las revisiones de Fase 1 y Fase 2, lo que sugiere que hay más en la iniciativa TIEA que solo los números (y posiblemente la retórica). En última instancia el tiempo será el juez.

Efectivamente, el tiempo se encargará de dar una respuesta concreta a las inquietudes de Sawyer, como se podrá comprobar más adelante.

Finalmente, solo resta comprobar como la firma masiva de este tipo de acuerdos de intercambio de información, aun contando con los subterfugios comentados en los párrafos anteriores, tuvo su reflejo en la drástica reducción de la última lista negra de paraísos fiscales de la OCDE (2009). Así, a finales de ese mismo año 2009, el número se verá reducido de 42 a 23 jurisdicciones, y a finales del año siguiente a 9, quedando reducida a partir de 2010 a su mínima expresión<sup>221</sup>, tal y como se puede apreciar en la Tabla III-7.

**Tabla III - 7 - Evolución de la Lista de Paraísos fiscales de la OCDE (2 de abril de 2009) para el periodo 2009-2013.**

	Abril 2009	2009	2010	2011	2012	2013
OCDE - Tax Havens + Other Financial Centers	42	23	9	3	2	-

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los Informes de “A Progress Report on the Jurisdictions surveyed by the OECD Global Forum in implementing the Internationally Agreed Tax Standard” publicados desde el 2 de abril de 2009 al 5 de diciembre de 2012 por la OCDE.

“La lista negra era puro maquillaje” afirmó Shaxson (2014, p. 366) quién concluye que después de experimentar un revés temporal durante la reciente crisis financiera, el sistema extraterritorial crece otra vez a velocidad desorbitante, y la OCDE continúa asegurando que su inservible método de intercambio de información a solicitud es “la norma internacional aceptada”.

La evolución atípica de este proyecto motiva que la OCDE anuncie el 18 de marzo de 2010:

La lucha internacional contra la evasión fiscal transfronteriza ha entrado en una nueva fase con el lanzamiento por parte de los países que participan en el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información de un proceso de revisión por pares (OECD, 2010b).

<sup>221</sup> En el informe de “A Progress Report on the Jurisdictions surveyed by the OECD Global Forum in implementing the Internationally Agreed Tax Standard” del 15 de diciembre de 2011 tan solo permanecían Nauru y Niue, en la lista de “Tax Havens”, y Guatemala en la de “Other Financial Centres”.

De nuevo se producirá la iteración del “*déjà vu*” de la “*Paradoja Temporal del Día de la Marmota*”. Como señala Sawyer (2011a, p.41), los TIEA cobraron impulso en 2002 con el lanzamiento del Acuerdo Modelo de la OCDE (Agreement on Exchange of Information on Tax Matters)<sup>222</sup>, y ahora pasarán de una iniciativa cuantitativamente orientada, a una que está cualitativamente más centrada en el comienzo del proceso de revisión por pares y la publicación de los primeros informes de revisión. Este será el nuevo proyecto del Foro Global que se aborda en los siguientes apartados.

### **3.3.2. Transformación del “Foro Global sobre Tributación”, en el “Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales”.**

La cumbre de Londres del G20 en abril de 2009, además de marcar el inicio de un nuevo ciclo, lo que realmente certificó, como ya se ha comentado, fue la defunción y entierro definitivo del proyecto sobre la competencia fiscal nociva dado a conocer por la OCDE en 1998 a través de su informe “*Harmful tax competition: An emerging global issue*” (OECD, 1998), y que había dado lugar a la creación del “Foro sobre Prácticas Fiscales Perjudiciales” (Forum on Harmful Tax Practices, en su acepción inglesa), más tarde rebautizado como “Foro Global sobre Tributación” (Global Forum on Taxation).

El nuevo entorno que se crea a partir de la referida cumbre, y de la celebrada por el G8 en julio de 2009 en L'Aquila, tuvo también su respuesta en la siguiente reunión del Foro Global que, organizada por México, tuvo lugar en Los Cabos del 1 al 2 de septiembre de 2009. En ella, los líderes solicitaron al Foro que reexaminase su composición y gobierno, implementase un mecanismo de “revisión por pares” exhaustivo y completo, y explorase cómo los países en desarrollo podían beneficiarse de este nuevo entorno fiscal supuestamente más transparente.

Las discusiones en México también pusieron de manifiesto que había un amplio acuerdo sobre cómo responder al nuevo entorno internacional. Los participantes coincidieron en la necesidad de reestructurar el Foro Global para ampliar sus miembros y asegurar que todos participasen en pie de igualdad, confirmaron que el enfoque principal de su trabajo debería ser lograr una implementación rápida y efectiva de las normas a nivel global, a través de un monitoreo efectivo y un mecanismo sólido de “revisión por pares”, así como identificar mecanismos para acelerar la negociación y la conclusión de acuerdos para intercambiar información.

---

<sup>222</sup> <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/2082215.pdf>

Como resultado de los debates, los participantes en la reunión tomaron, entre otros, los siguientes acuerdos (OECD, 2010a, p. 5):

- a) Reestructurar el Foro Global para incluir a todas las jurisdicciones de la OCDE, el G20 y otras incorporadas en la Evaluación de 2009, que pasaría a estar incluido en el presupuesto de la OCDE siendo, por tanto, financiado por sus miembros. Todos los miembros (OCDE y no OCDE) participarán en igualdad de condiciones.
- b) Establecer una secretaría dedicada e independiente, con sede en el Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE.
- c) Llevar a cabo un profundo monitoreo y una “revisión por pares” de la implementación de los estándares de transparencia e intercambio de información con fines tributarios, y
- d) Desarrollar instrumentos multilaterales para acelerar las negociaciones, y garantizar que los países en desarrollo se beneficien del nuevo entorno de transparencia.

Para cumplir con este mandato, el Foro Global acordó una estructura de gobierno abierta y transparente con un “Grupo Directivo” (“*Steering Group*”) y un “Peer Review Group” (OECD, 2009b, p. 5):

- El Foro Global eligió a Australia (Mike Rawstron) como presidente del Foro Global y del Grupo Directivo, y a China, Alemania y Bermudas como Vicepresidentes. El Grupo de Dirección también incluirá a Brasil, las Islas Caimán, Sudáfrica, Suiza, el Reino Unido y los Estados Unidos de América.
- En cuanto al “Peer Review Group”, Francia (Francois D’Aubert) fue elegido como presidente y la India, Japón, Singapur y Jersey como vicepresidentes.

Finalmente, y para identificar más claramente su área de enfoque, y para distinguirla de otros Foros Globales que tratan con cuestiones impositivas, el “*Foro Global sobre Tributación*” cambió su nombre por el de “*Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información*” con el objetivo de convertirse en el organismo internacional clave que trabajase en la implementación de las normas internacionales sobre transparencia fiscal y garantizase que estos altos estándares de transparencia e intercambio de información con fines tributarios se aplicaran en todo el mundo a través de sus actividades de supervisión y revisión por pares.

### 3.3.3. Proceso de revisión de las jurisdicciones por el Foro Global (Modelo del “Peer Review Group”).

El proceso de monitoreo y revisión por pares que se decidió acometer en la reunión del Foro Global celebrada en Los Cabos (México) se aplicaría a todos sus miembros de forma imparcial, transparente, integral y multilateral. Las jurisdicciones que no fuesen miembros del Foro Global, pero fueran identificadas por éste como relevantes para su trabajo, estarían también sujetas a la misma revisión y serían invitadas a participar en el Foro.

El proceso de revisión se basaría en las experiencias del GAFI y el Grupo de trabajo sobre el soborno, que supervisa la implementación de la Convención contra el soborno de la OCDE, y estará conformado por dos fases (OECD, 2009b, p. 5):

- a) Fase 1 - Monitoreo y revisión del marco legal y regulatorio: esta fase evaluará la calidad del marco legal y regulatorio de una jurisdicción para el intercambio de información y examinará los impedimentos legales que podrían evitar que una jurisdicción proporcione información confiable de manera oportuna a sus socios en el tratado/TIEA. Comenzará a principios de 2010, previéndose completarla antes de junio de 2012, durante el mandato inicial de tres años.
- b) Fase 2 – Supervisión y revisión de la implementación real de las normas: esta fase examinará la implementación práctica de las normas de transparencia e intercambio de información. Es la parte más ambiciosa del proceso de revisión por pares, ya que examinará las experiencias prácticas de las jurisdicciones en el intercambio de información y también comenzará a principios de 2010 debiendo completarse antes de junio de 2014.

Y en poco más de 3 meses el Foro Global adoptó los “Términos de Referencia”, una metodología y una nota sobre los criterios de la evaluación que se pretendía llevar a cabo. Así, el 18 de marzo de 2010, la OCDE (2010b) anuncia el lanzamiento del proceso de “revisión por pares” que cubre un primer grupo de 18 jurisdicciones<sup>223</sup>. Además del calendario completo de las referidas revisiones (OECD, 2010f), el Foro Global también publicó otros tres documentos clave:

---

<sup>223</sup> Australia, Barbados, Bermudas, Botswana, Islas Caimán, Dinamarca, India, Irlanda, Jamaica, Jersey, Mauricio, Mónaco, Noruega, Panamá, Qatar, San Marino, Seychelles y Trinidad & Tobago.

- Términos de referencia para monitorear y revisar el progreso hacia la transparencia y el intercambio de información (OECD, 2010c);
- Metodología para las “revisiones por pares” y revisiones de no miembros (OECD, 2010d); y
- Nota sobre los criterios de evaluación (OECD, 2010e).

#### a) **Términos de Referencia**

Los “términos de referencia” describen los estándares y se desglosan en 10 elementos esenciales que se evaluarán a través del monitoreo y las revisiones por pares. Los equipos de evaluación utilizarán los términos de referencia como estándares y elementos clave contra los cuales se evaluará el marco legal y administrativo de las jurisdicciones y la implementación real de los estándares. Estos 10 elementos esenciales son los siguientes (Global Forum, 2010a, p.13):

#### **A. DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN**

- A.1. Las jurisdicciones deben garantizar que la información sobre la propiedad e identidad de todas las entidades y acuerdos relevantes<sup>224</sup> esté disponible para sus autoridades competentes.
- A.2. Las jurisdicciones deben garantizar que se mantengan registros contables confiables para todas las entidades y acuerdos relevantes.
- A.3. La información bancaria debe estar disponible para todos los titulares de cuentas.

#### **B. ACCESO A LA INFORMACIÓN**

- B.1. Las autoridades competentes deben tener la facultad de obtener y proporcionar información que sea objeto de una solicitud en virtud de un acuerdo de intercambio de información (EOI) de cualquier persona dentro de su jurisdicción territorial que posea o controle dicha información (independientemente de cualquier obligación legal de dicha persona para mantener el secreto de la información)

---

<sup>224</sup> El término "Entidades y acuerdos relevantes" incluye: (i) una compañía, fundación, Anstalt y cualquier estructura similar, (ii) una sociedad u otro organismo de personas, (iii) un fideicomiso o un acuerdo similar, (iv) una inversión colectiva fondo o esquema, (v) cualquier persona que posea activos en un contenido fiduciario y (vi) cualquier otra entidad o acuerdo que se considere relevante en el caso de la jurisdicción específica evaluada.

- B.2. Los derechos y garantías (por ejemplo, notificación, derechos de apelación) que se aplican a las personas en la jurisdicción requerida deben ser compatibles con el intercambio efectivo de información.

### C. INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

- C.1. Los mecanismos de intercambio de información deben proporcionar un intercambio efectivo de información.
- C.2. La red de mecanismos de intercambio de información de las jurisdicciones debe cubrir a todos los socios relevantes.
- C.3. Los mecanismos de las jurisdicciones para el intercambio de información deben tener disposiciones adecuadas para garantizar la confidencialidad de la información recibida.
- C.4. Los mecanismos de intercambio de información deben respetar los derechos y salvaguardas de los contribuyentes y de terceros.
- C.5. La jurisdicción debe proporcionar información dentro de su red de acuerdos de manera oportuna.

Estos diez elementos se desglosan en los 31 aspectos enumerados, descritos en los Términos de Referencia (OECD, 2010c, pp. 3-9).

#### **b) La Metodología para las revisiones**

Las revisiones de la metodología se llevarán a cabo por equipos de evaluación que prepararán un informe sobre la jurisdicción revisada. Los equipos de evaluación normalmente estarán formados por dos asesores expertos que actúan de forma independiente.

En la revisión de la Fase 1 (que estaba previsto que durase unas 20 semanas) se evaluará el marco legal y regulatorio de una jurisdicción en relación con cada uno de los 10 elementos esenciales descritos anteriormente. Para cada jurisdicción, se tomará una decisión con respecto a cada elemento, que irá acompañada de recomendaciones para mejorar cuando sea apropiado. De acuerdo con la Nota sobre Criterios de Evaluación (Global Forum, 2010a, p. 13), las decisiones pueden ser: (i) el elemento está “en orden” (*in place*); (ii) el elemento está “en orden”, pero ciertos aspectos de la implementación legal necesitan mejoras (*in place, but*); o (iii) el elemento “no está en orden” (*not in place*).

La revisión de la Fase 2 (que se previó que llevase aproximadamente 26 semanas) se centrará en la efectividad del intercambio de información. Incluso si se cuenta con instrumentos internacionales satisfactorios, junto con un marco legal nacional sólido, la efectividad del intercambio de información dependerá de la práctica de las autoridades competentes. Para evaluar adecuadamente este aspecto práctico, el equipo de evaluación realizará una visita “in situ”, para permitir una revisión significativa del tratamiento de las solicitudes, así como la confiabilidad de la información intercambiada y la efectividad de los procesos internos.

Esta revisión también incluirá recomendaciones relacionadas con todos los elementos según sea necesario y, en última instancia, conducirá a una calificación de cada uno de los elementos esenciales junto con una calificación general. La evaluación de la Fase 2, incluida la calificación general, se aplicará sobre la base de un sistema de cuatro niveles: (i) conforme (*compliant*); (ii) conforme en gran medida (*largely compliant*); (iii) parcialmente conforme (*partially compliant*); y (iv) no conforme (*non-compliant*).

Además, y para asegurar que la aplicación del sistema de calificación sea consistente, las calificaciones no se finalizarán de inmediato, ya que será necesario completar las revisiones de la Fase 2 para un subconjunto de jurisdicciones que representen a una sección geográfica y económica del Foro Global.

Una vez que el equipo de evaluación completa un informe, se distribuye a los miembros del Peer Review Group (PRG) para su aprobación. Cuando el informe es aprobado por el PRG, se distribuye al Foro Global para que sea aprobado por éste, bien a través de un procedimiento escrito en ausencia de objeciones, o de lo contrario para discutirlo en la siguiente reunión del Foro Global. Tanto en el caso del PRG, como en el del Foro Global, la aprobación de los informes se realiza por consenso, sin embargo, ninguna jurisdicción puede bloquear la aprobación de un informe. Una vez aprobado un informe por el Foro Global se publicará y se pondrá a disposición del público a través del sitio web del Foro (Global Forum, 2010a, p. 14).

### c) Calendario de revisiones

En su reunión en México del 1 al 2 de septiembre de 2009, el Foro Global decidió un mandato de tres años con la posibilidad, si era necesario, de extenderlo, y con el objetivo de monitorear y realizar una revisión por pares de sus miembros y otras jurisdicciones relevantes. Esta autorización fue reiterada por el Foro Global en su reunión en París del 25 al 26 de octubre de 2011, que acordó prorrogar el mandato inicial del Foro hasta el final de 2015.

Sobre la premisa inicial se aprobó el calendario de revisiones (OECD, 2010f) que se detalla en la Tabla III-8.

**Tabla III - 8 - Calendario de revisiones del proceso de “Peer Review” a llevar a cabo por el Foro Global**

THE SCHEDULE OF REVIEWS									
2010				2011					
1 <sup>st</sup> Half		2 <sup>nd</sup> Half		1 <sup>st</sup> Half			2 <sup>nd</sup> Half		
Australia	Canada	Belgium	Bahrain	Anguilla	Andorra	Chile	Cook Islands		
Barbados	Denmark	France	Estonia	Antigua and Barbuda	Brazil	China	Czech Republic		
Bermuda	Germany	Isle of Man	Guernsey	Turks and Caicos	Brunei	Costa Rica	Grenada		
Botswana	India	Italy	Hungary	Austria	Hong Kong, China	Cyprus	Liberia		
Cayman Islands	Jamaica	Liechtenstein	Japan	British Virgin Islands	Macao, China	Gibraltar	Malta		
Ghana	Jersey	New Zealand	Philippines	Indonesia	Malaysia	Greece	Russian Federation		
Ireland	Monaco	San Marino	Singapore	Luxembourg	Spain	Guatemala	Saint Lucia		
Mauritius	Panama	Saudi Arabia	Switzerland	Netherlands	United Arab Emirates	Korea	Slovak Republic		
Norway	Seychelles	The Bahamas	Aruba	Curacao	Uruguay	Mexico	South Africa		
Qatar	Trin. and Tobago	United States	United Kingdom	Saint Kitts and Nevis	Vanuatu	Montserrat	St. Vincent and the Gren.		
				Former Yugoslav Republic of Macedonia			Sint Maarten		
				Lebanon					

2012		2013				2014			
1 <sup>st</sup> Half	2 <sup>nd</sup> Half	1 <sup>st</sup> Half		2 <sup>nd</sup> Half		1 <sup>st</sup> Half			
Samoa	Turkey	Belgium	British Virgin Islands	Bahrain, Kingdom of	Malaysia	Anguilla	Andorra	Belize	Czech Republic
Argentina	Portugal	Bermuda	Austria	Estonia	Samoa	Antigua and Barbuda	Botswana	Dominica	Gibraltar
Belize	Finland	Cayman Islands	Hong Kong, China	Jamaica	Slovak Republic	Chile	Ghana	Marshall Islands	Hungary
Dominica	Sweden	Cyprus	India	Philippines	Slovenia	Former Yugoslav Republic of Macedonia	Grenada	Nauru	Curacao
Israel	Iceland	Guernsey	Liechtenstein	Turks and Caicos	U. S. Virgin Islands	Costa Rica	Israel	Niue	Poland
Marshall Islands	Slovenia	Malta	Luxembourg	United Arab Emirates	Vanuatu	Guatemala	Liberia	Saudi Arabia	Sint Maarten
Nauru		Qatar	Monaco	Barbados	Indonesia	Mexico	Russian Federation	Cook Islands	El Salvador
Niue		San Marino	Panama	Brunei	Colombia	Montserrat	Saint Kitts and Nevis	Portugal	Mauritania
Poland	Brazil	Singapore	Switzerland	Macao, China	Georgia	Trinidad and Tobago	Saint Lucia	Uruguay	Morocco
US Virgin Islands	Seychelles	The Bahamas		Lithuania	Nigeria	Latvia	St. Vincent and the Gren.	Aruba	
				Kenya			Lebanon		

Phase 1 review  
 Phase 2 review  
 Combined reviews

Fuente: “Schedule of Reviews” publicado por la OCDE el 18 de marzo de 2010 (OECD, 2010f). Recuperado de <http://www.oecd.org/ctp/49467448.pdf>

### 3.3.3.1. Segunda reunión del Foro Global en Singapur (septiembre 2010).

Como ya se ha comentado, la OCDE (2010b) anuncia el 18 de marzo de 2010 el lanzamiento del proceso de “revisión por pares” que cubre un primer grupo de 18 jurisdicciones. Durante la reunión del PRG, celebrada del 20 al 22 de julio de 2010 en las Bahamas, se aprobaron ocho revisiones de la Fase 1 (Bermuda, Botswana, Islas Caimán, India, Jamaica, Mónaco, Panamá y Qatar), que se presentarían para su aprobación en la segunda reunión del Foro Global en Singapur (29-30 septiembre de 2010).

El Foro Global examinó los 8 informes resultantes de las evaluaciones de la Fase 1 que fueron presentados por el PRG y determinó que:



- ✓ Botswana y Panamá deberán abordar adecuadamente las recomendaciones de la Fase 1 antes de pasar a la revisión de la Fase 2, y que
- ✓ Las evaluaciones de la Fase 2 de las jurisdicciones restantes se realizarán según lo programado originalmente (Global Forum, 2010b).

Y en esta nueva fase surge de nuevo Panamá como una de las primeras jurisdicciones problemáticas, aunque no como novedad ya que venía siendo incluida en todas las listas de paraísos fiscales que las distintas organizaciones internacionales venían publicando desde el año 2000<sup>225</sup>.

A pesar de que Panamá se comprometió a eliminar sus prácticas fiscales perniciosas y emprender las reformas necesarias para cumplir con los criterios de transparencia e intercambio de información, lo que motivo su salida de la lista negra de la OCDE en 2002, es otra vez incluida por esta organización en su nueva lista negra publicada durante la cumbre del G20 en Londres (2 de abril de 2009) al no tener firmado, transcurridos siete años desde la asunción de su compromiso, ningún acuerdo de intercambio de información.

Y, además, a la fecha de aprobación de su informe de revisión por el PRG (22 de julio de 2010) tan solo había rubricado un TIEA el 24 de marzo de 2010 con México que, a mayor abundamiento, no entraría en vigor hasta el 1 de enero de 2011.

### **3.3.3.2. Tercera reunión del Foro Global en Bermudas (junio 2011).**

La tercera reunión del Foro se celebró los días 31 de mayo y 1 de junio de 2011 en Bermudas y en su declaración de resultados (Global Forum, 2011a) se informa que en ella se aprobaron y publicaron nueve informes adicionales de revisión por pares, lo que elevó a un total de 34 la cantidad de informes aprobados (Tabla III-9).

Además, y según se señala en la referida declaración, el trabajo sobre los informes de revisión por pares avanza según lo programado y se está en vías de adoptar y publicar 60 informes para la siguiente cumbre del G20 a celebrar en noviembre 2011.

Paralelamente al progreso de los nuevos informes de revisión, varias jurisdicciones (Aruba, Bélgica, Islas Caimán, Ghana, Alemania, Guernsey, Irlanda, Mauricio, Mónaco, Panamá,

---

<sup>225</sup> La OCDE incluyó a Panamá en su primera lista de "Paraísos Fiscales" publicada el 25 de mayo de 2000, misma fecha en la que el Foro de Estabilidad Financiera (FMI) lo incluyó en su lista de "Centros Financieros Offshore", y el GAFI lo incluyó en su lista de "Países y Territorios No Cooperativos" el 22 de junio de 2000.

Qatar, San Marino y las Seychelles) informaron sobre su progreso en el tratamiento de las deficiencias identificadas en sus informes de revisión, y algunas jurisdicciones (Barbados, Bélgica, Islas Caimán, Qatar y San Marino) solicitaron formalmente informes de seguimiento para reflejar los cambios en sus marcos legales (Global Forum, 2011a, párr.7).

**Tabla III - 9 - Lista de jurisdicciones cuyos informes de revisión se han aprobado y publicado hasta el 1 de junio de 2011**

	Jurisdiction	Peer Review	Publication
1	Aruba	Phase 1	14 April 2011
2	Australia	Combined	28 January 2011
3	The Bahamas	Phase 1	14 April 2011
4	Barbados	Phase 1	28 January 2011
5	Belgium	Phase 1	14 April 2011
6	Bermuda	Phase 1	30 September 2010
7	Botswana	Phase 1	30 September 2010
8	Canada	Combined	14 April 2011
9	Cayman Islands	Phase 1	30 September 2010
10	Denmark	Combined	28 January 2011
11	Estonia	Phase 1	14 April 2011
12	France	Combined	1 June 2011
13	Ghana	Phase 1	14 April 2011
14	Germany	Combined	14 April 2011
15	Guernsey	Phase 1	28 January 2011
16	Hungary	Phase 1	1 June 2011
17	India	Phase 1	30 September 2010
18	Ireland	Combined	28 January 2011
19	Isle of Man	Combined	1 June 2011
20	Italy	Combined	1 June 2011
21	Jamaica	Phase 1	30 September 2010
22	Mauritius	Combined	28 January 2011
23	Monaco	Phase 1	30 September 2010
24	New Zealand	Combined	1 June 2011
25	Norway	Combined	28 January 2011
26	Panama	Phase 1	30 September 2010
27	The Philippines	Phase 1	1 June 2011
28	Qatar	Phase 1	30 September 2010
29	San Marino	Phase 1	28 January 2011
30	The Seychelles	Phase 1	28 January 2011
31	Singapore	Phase 1	1 June 2011
32	Switzerland	Phase 1	1 June 2011
33	Trinidad and Tobago	Phase 1	28 January 2011
34	The United States	Combined	1 June 2011

**Fuente:** Anexo 2 del "Statement of Outcomes. Global Forum Meeting Bermuda" (Global Forum, 2011a). Recuperado de <http://eoi-tax.org/keydocs/2dcc7b318ab34193490ceb5ec3519f5c#default>

Como se tendrá ocasión de comprobar más adelante, el optimismo que derrochaba esta declaración no se correspondía con la realidad del proceso de revisión que comenzó a acumular demoras en su calendario y en la resolución de las deficiencias detectadas en las jurisdicciones revisadas que, en algún caso, se prolongaría durante años (Panamá).

### 3.3.3.3. Cuarta reunión del Foro Global en París (octubre 2011).

Durante los días 25 y 26 de octubre de 2011 se celebró en París la cuarta reunión del Foro Global y en la que se dio la bienvenida a El Salvador, Mauritania, Marruecos y Trinidad & Tobago como nuevos miembros, aumentando el número total de miembros del Foro Global a 105 jurisdicciones. Además, los miembros del Foro Global acordaron prorrogar el mandato, que vencía en 2012, hasta fines de 2015.

En su declaración de resultados informa que:

El Foro Mundial aprobó y publicó 13 informes adicionales de revisión por pares (es decir, las revisiones combinadas de Japón, Jersey, los Países Bajos y España, y las revisiones de la Fase 1 de Brunéi, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Gibraltar, Hong Kong, China, Indonesia, Macao China, Malasia, Uruguay y Vanuatu, lo que eleva el número total de informes publicados a 59. ... Otros 5 informes complementarios - para Mauricio, Mónaco, San Marino, las Islas Turcas y Caicos y las Islas Vírgenes (Británicas) - también fueron aprobados y publicados (Global Forum, 2011b, p. 2).

Como en su cumbre de Seúl, en noviembre de 2010, los líderes del G20 habían invitado al Foro Global a informar sobre los progresos realizados con respecto a la transparencia fiscal internacional, el Foro Global aprobó en esta reunión un informe de progreso, que se entregará a los Líderes del G20 en su Cumbre en Cannes, del 3 al 4 de noviembre de 2011, y basado en los resultados de las 59 revisiones de pares y 7 revisiones complementarias completadas hasta el momento (Global Forum, 2011b, p. 2).

Asimismo, el Foro Global aprobó en esta reunión, y en nuevo formato, su Informe Anual 2011 bajo el título de “*Tax Transparency 2011: Report on Progress*” que proporciona una visión general de los progresos realizados por los países, tal y como se refleja en los informes de revisión por pares. Al incorporar en el mismo su reporte al G20, éste no se publicará hasta el 4 de noviembre, una vez finalizada la cumbre.

Uno de los aspectos más relevantes de este informe es que incluye por primera vez, y de forma conjunta en un único documento, las valoraciones de las 59 revisiones completadas por el Foro Global que, según éste, han mostrado un buen nivel de cumplimiento. Sin embargo, esta afirmación no se ajusta a la realidad ya que casi todas las revisiones hasta la fecha han evidenciado la necesidad de mejorar, con 23 informes que concluyen que no se cuenta con uno o más elementos esenciales para el intercambio de información. Asimismo, donde estas deficiencias son serias (nueve jurisdicciones), el pase a las revisiones de la Fase 2 se ha retrasado hasta que sean solucionadas y hay otras dos jurisdicciones cuyo pase a la Fase 2 está condicionada (Global Forum, 2011c, p. 25).

En la Tabla III-10 se muestra la evolución temporal y las evaluaciones que han tenido estas 11 jurisdicciones, de las que 6 figuraban incluidas en la lista de paraísos fiscales de la OCDE desde el año 2000, otras 3 fueron incluidas por primera vez en la lista de paraísos fiscales en el año 2009 y, finalmente, 2 jurisdicciones se incorporaron por primera vez al proceso de revisión del “peer review group”.

**Tabla III - 10 - Jurisdicciones cuyo pase a la Fase 2 del "Peer Review Group" se ha bloqueado o condicionado (2011).**

	Paraisos Fiscales OCDE Informe de 2000	Año/Informe de salida de la "Lista de Paraisos Fiscales"						Informe OCDE - 2 Abril 2009		Peer Review 2010-2011 # Elementos		
		2000	2001	2002	2003	2007	2009	Implemen- tado Estándar	# Acuerdos Firmados	In place	In place, but	Not in place
(1)	Antigua y Barbuda			X				7	5	1	3	
	Barbados (4)			X					3	4	2	
	Principado de Liechtenstein (3) (5)						X	1	4	3	2	
	Panamá			X				-	3	1	5	
	Seychelles		X						4	-	5	
	República de Vanuatu (3)				X				3	1	4	
(2)	Brunei							5	4	-	5	
	Suiza (5)							-	4	3	2	
	Uruguay							-	2	5	2	
(6)	Bostwana								3	2	4	
	Trinidad & Tobago								4	2	3	

(1) Lista inicial de Paraísos Fiscales de la OCDE (2000)  
 (2) Otros Centros Financieros - Lista de la OCDE (2009)  
 (3) Jurisdicciones incorporadas a la lista de "Paraísos Fiscales no cooperativos" con fecha 18-abr-2002.  
 (4) La OCDE comunicó con fecha 21-ene-2002 que Barbados no aparecería en su próxima lista de paraísos fiscales no cooperativos.  
 (5) El pase a la Fase 2 está condicionado  
 (6) Nuevas Jurisdicciones incorporadas al proceso del Peer Review Group

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los Informes de la OCDE sobre el Proyecto de Prácticas Fiscales Perniciosas y sobre Transparencia e Intercambio de Información, así como del Anexo II del informe "Tax Transparency 2011: Report on Progress" (Global Forum, 2011c).

Las conclusiones que se pueden extraer de los anteriores datos son muy relevantes al tratarse en la mayoría de los casos de jurisdicciones con incumplimientos históricos significativos. Así, y por lo que se refiere al grupo de las 6 jurisdicciones calificadas como paraísos fiscales en 2000 por la OCDE, y también en 2009, los anteriores datos confirman de forma evidente:

- el incumplimiento de los compromisos asumidos para eliminar sus prácticas fiscales perniciosas y emprender las reformas necesarias para cumplir con los criterios de transparencia e intercambio de información, lo que les permitió a 5 jurisdicciones salir de la primera lista negra de paraísos fiscales de 2000 (Antigua y Barbuda, Liechtenstein, Panamá, Seychelles y Vanuatu)<sup>226</sup>, y
- la ineficacia de firmar un determinado número de acuerdos TIEA ya que la imposibilidad de atender las posibles peticiones de información por terceros países estaría motivada por la inexistencia de las condiciones necesarias para disponer de la misma (incumplimiento anterior).

<sup>226</sup> Además, Liechtenstein y Vanuatu fueron incluidas en 2002, por la OCDE, en la lista de "Paraísos Fiscales no Cooperativos"

Además, tenemos el caso de Barbados, que realmente no causó baja en la lista de paraísos fiscales en 2002, sino que, como enigmáticamente anunció la OCDE en su página web: “*La OCDE dice que Barbados no aparecerá en su próxima lista de paraísos fiscales no cooperativos*” (OECD, 2002a). Las referidas razones, aducidas en 2002 e inexplicablemente no tenidas en cuenta en el momento de la elaboración de la lista inicial en 2000, fueron:

“Luego de las discusiones detalladas desde la publicación del Informe de progreso de 2001, Barbados y la OCDE se complacen en anunciar que, por las razones que se especifican a continuación, Barbados no aparecerá en la próxima lista de paraísos fiscales no cooperativos. Estas discusiones han demostrado que Barbados tiene transparencia. sistemas fiscales y regulatorios, y cuenta con un mecanismo que le permite participar en un intercambio efectivo de información”.

“Barbados tiene acuerdos muy antiguos de intercambio de información con otros países, los cuales, según sus socios del tratado, operan de manera efectiva. ... Barbados ha establecido procedimientos con respecto a la transparencia. Además, los recientes cambios legislativos realizados por Barbados han mejorado la transparencia de sus normas fiscales y reglamentarias”.

“Tanto Barbados como la OCDE reconocen la importancia del diálogo para abordar las cuestiones fiscales internacionales. Barbados ha desempeñado un papel importante en el fomento de ese diálogo. Ambas partes esperan un diálogo continuo y constructivo sobre cuestiones de interés mutuo” (OECD, 2002a).

Y, en las listas de abril de 2009, Barbados aparecía incluida en el grupo de las “jurisdicciones que habían implementado sustancialmente el estándar tributario internacionalmente acordado”, es decir, que tenía firmados 12 o más TIEAs, como efectivamente así se puede comprobar en “*The Exchange of Tax Information Portal*” (iniciativa del “*Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*”)<sup>227</sup>, pero en la revisión llevada a cabo sobre Barbados y publicada en 2011, tan solo 3 de los 9 elementos esenciales calificados lo fueron “in place”.

Relevante es también la situación de Panamá que, tras haber sido excluida “in extremis” de la “lista de paraísos fiscales no cooperativos” en 2002, nueve años después presenta cinco de los nueve elementos analizados “not in place”, y tras no haber registrado la firma de acuerdo alguno de intercambio de información en la lista de 2009. Como se concluirá más adelante, la estrategia de “arrastrar los pies” era la adoptada por esta jurisdicción en su proceso de “cumplimiento simulado”.

Por lo que se refiere a las dos jurisdicciones, cuyo aplazamiento en el pase a la Fase 2 estaba condicionada (Suiza y Liechtenstein), el Foro Global lo justifica de la siguiente manera:

<sup>227</sup> En dicho portal figura que Barbados tiene relaciones de intercambio de información con 48 jurisdicciones a través de 43 DTC y 6 TIEA (<http://eoi-tax.org/jurisdictions/BB#agreements>).

En el caso de Suiza, también se encontró que no existían dos elementos (disponibilidad de información de propiedad e identidad e intercambio de mecanismos de información de la norma), y otros tres elementos necesitan mejora. Pasar a la Fase 2 está condicionado a la adopción de una interpretación de sus nuevos tratados de acuerdo con la norma internacional. Desde su informe inicial, Suiza ha presentado proyectos de ley para abordar este problema. Finalmente, en el caso de Liechtenstein se encontró que dos elementos estaban “not in place” (disponibilidad de información de propiedad e identidad y disponibilidad de información contable), con otros tres elementos que necesitan mejoras, y el progreso a la Fase 2 está condicionado a abordar las deficiencias identificadas relacionadas a los elementos que están “not in place” (Global Forum, 2011c, p.36).

En ambos casos, el número de acuerdos TIEA firmados es prácticamente inexistente a la fecha de publicación de la lista por la OCDE en 2009 (Ningún TIEA por Suiza y 1 por Liechtenstein).

#### **3.3.3.4. Siguietes reuniones del Foro Global.**

A partir de la reunión de París las siguientes reuniones pasaron a tener una periodicidad anual.

##### **a) Ciudad del Cabo, Sudáfrica, los días 26 y 27 de octubre de 2012.**

Después de casi tres años, la mayoría de los miembros del Foro Global se habían sometido a la revisión de la Fase 1, y se habían lanzado las primeras revisiones independientes de la Fase 2, que evaluaban la implementación práctica de la norma internacional sobre transparencia fiscal e intercambio de información. A diferencia de la Fase 1, las calificaciones generales sobre el cumplimiento de las normas de las jurisdicciones se proporcionarán una vez que se complete un subconjunto representativo de las revisiones de la Fase 2. Se esperaba que las primeras revisiones independientes de la Fase 2 se publicasen en 2013 y que se completasen más de 50 revisiones de la Fase 2 para fines del mismo año (Global Forum, 2012b, p.33).

El progreso en las “peer review” también se reflejó en un nuevo informe que, bajo el título de “*Tax Transparency 2012. Report on Progress*” (Global Forum, 2012b), fue aprobado por el Foro Global.

En esta reunión el Foro Global aprobó y publicó otros 9 informes de revisión por pares (las revisiones combinadas de Argentina y Sudáfrica, y las revisiones de la Fase 1 de Dominica, Islas Marshall, Niue, Federación de Rusia, Samoa, Sint Maarten y Eslovenia). También se aprobaron y publicaron 6 informes complementarios (para Antigua & Barbuda, Barbados, Liechtenstein, Mónaco, Seychelles y Uruguay), y como resultado del progreso reflejado en sus informes complementarios por los cambios introducidos en su legislación, Antigua & Barbuda, Barbados, Liechtenstein, las Seychelles y Uruguay, que anteriormente no podían pasar a la Fase

2, se aprobó que pudieran hacerlo. Después de la aprobación de un total de 88 informes, incluidos 22 informes combinados, se determinó que 14 jurisdicciones no podían pasar a la Fase 2 (Global Forum, 2012a).

Como ya se ha comentado en el apartado anterior, el pase a las revisiones de la Fase 2 se había retrasado en 11 jurisdicciones. En esta reunión, y tras la publicación de sus correspondientes informes complementarios, se aprobó el pase de 5 de ellas (Antigua & Barbuda, Barbados, Liechtenstein, Seychelles y Uruguay) a la Fase 2. Adicionalmente, el pase a esta Fase 2 quedó suspendido para otras 8 jurisdicciones.

**Tabla III - 11 - Jurisdicciones cuyo pase a la Fase 2 del "Peer Review Group" se ha bloqueado o condicionado (2012).**

Países	Año/Informe de salida de la "Lista de Paraísos Fiscales"						Informe OCDE - 2 Abril 2009		Peer Review 2010-2012 # Elementos		
	2000	2001	2002	2003	2007	2009	Implementado Estándar Trib.	# Acuerdos Firmados	In place	In place, but	Not in place
<b>(1)</b> Dominica			X					1	3	3	3
<b>(3)</b> Liberia						X		-	7	-	2
<b>(3)</b> Islas Marshall						X		1	5	2	2
Niue			X					-	5	3	1
Panamá			X					-	3	1	5
<b>(3)</b> República de Vanuatu				X				-	3	1	4
<b>(2)</b> Brunei								5	4	-	5
Costa Rica								-	4	-	5
Guatemala								-	4	1	4
Suiza (4)								-	4	3	2
<b>(5)</b> Bostwana									3	2	4
Emiratos Arabes Unidos									3	3	3
Libano									4	1	4
Trinidad & Tobago									4	2	3

(1) Lista inicial de Paraísos Fiscales de la OCDE (2000)  
 (2) Otros Centros Financieros - Lista de la OCDE (2009)  
**(3) Jurisdicciones incorporadas a la lista de "Paraísos Fiscales no cooperativos" con fecha 18-abr-2002.**  
 (4) El pase a la Fase 2 está condicionado  
 (5) Nuevas Jurisdicciones incorporadas al proceso del Peer Review Group

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los Informes de la OCDE sobre el Proyecto de Prácticas Fiscales Perniciosas y sobre Transparencia e Intercambio de Información, así como del Anexo II del informe "Tax Transparency 2012: Report on Progress" (Global Forum, 2012b).

En la Tabla III-11 se muestra la evolución temporal y las evaluaciones que han tenido las 14 jurisdicciones pendientes, de las que 6 figuraban incluidas en la lista de paraísos fiscales de la OCDE desde el año 2000, otras 4 fueron incluidas por primera vez en la lista de paraísos fiscales en el año 2009 y, finalmente, 4 jurisdicciones se incorporaron por primera vez al proceso de revisión del "peer review group".

Respecto del informe anterior, continúan si poder pasar a la Fase 2 las jurisdicciones de Bostwana, Brunei, Panamá, Suiza, Trinidad & Tobago y Vanuatu. Y por lo que se refiere a las nuevas jurisdicciones, se incorporan otra dos (Liberia e Islas Marshall) que, además de figurar en la lista inicial de 2000, también fueron incluidas en la Lista de “Paraisos Fiscales no Cooperativos” de 2002, y en lo que parece una constante en todas ellas (de las siete inicialmente incluidas, en cinco casos se ha dado la dificultad para pasar de la Fase 1).

#### **b) Jakarta, Indonesia, los días 21 y 22 de noviembre de 2013.**

Consolidando la periodicidad anual de las reuniones, tuvo lugar en Jakarta (Indonesia) la siguiente reunión del Foro en la que se dio la bienvenida a seis nuevos miembros, con lo que el número total de ellos se elevó a 122 miembros<sup>228</sup> (Global Forum, 2013a).

Durante esta reunión, además de continuar con la calificación de las revisiones pendientes de las Fase 1, se procedió a la asignación de calificaciones para las primeras 50 jurisdicciones en la Fase 2 y, por tanto, a evaluar su nivel de cumplimiento con la norma acordada internacionalmente para el intercambio de información.

Dichas calificaciones se aplicaron con respecto a cada uno de los 10 elementos esenciales de los Términos de Referencia evaluados en la Fase 1, que se resumen en una calificación general que va desde “*Compliant*”, “*Largely Compliant*”, “*Partially Compliant*” y finalmente “*Non Compliant*”. Esta asignación de calificaciones (véase la Tabla III-12), según afirma el Foro, es coherente con su objetivo de reconocer el progreso efectivo que las jurisdicciones han logrado en la implementación de los estándares en los primeros 3 años.

Las calificaciones obtenidas han sido las siguientes:

- “***Compliant***”: 18 jurisdicciones,
- “***Largely Compliant***”: 26 jurisdicciones,
- “***Partially Compliant***”: 2 jurisdicciones (Austria y Turquía), y finalmente
- “***Non Compliant***”: 4 jurisdicciones (Chipre, Luxemburgo, Seychelles y las Islas Vírgenes Británicas).

---

<sup>228</sup> Aunque se habían incorporado 6 nuevos miembros (Azerbaijan, Republica Dominicana, Lesotho, Rumanía, Senegal y Ucrania), el número de miembros que figura en el Anexo 5 del Informe (Global Forum, 2013b) es de tan solo 121 ya que “United States Virgin Islands”, que figuraba como miembro en el Anexo 4 del Informe del año anterior (Global Forum, 2012b), no aparece como miembro en éste.



Es significativo que las seis jurisdicciones peor calificadas en la revisión práctica (Fase 2), hubieran pasado la revisión teórica (Fase 1) en su primer informe (a excepción de Seychelles que precisó de un informe complementario), lo cual trae de nuevo a colación el concepto del “cumplimiento simulado”, que será objeto de análisis en el apartado 3.5., y que, en nuestra opinión, subyace en todos los procesos de revisión que, desde el año 2000, viene realizando la OCDE para elaborar sus listas de paraísos fiscales, en sus diversas acepciones.

**Tabla III - 12 - Jurisdicciones evaluadas en la Fase 2 calificadas como “Partially Compliant” y “Non Compliant” (2013).**

	Paraisos Fiscales OCDE Informe de 2000	Año/Informe de salida de la "Lista de Paraísos Fiscales"						Informe OCDE 2 Abril 2009		Peer Review 2010-2013 # Elementos					Calificación General
		2000	2001	2002	2003	2007	2009	Implementado Estándar Trib.	# Acuerdos Firmados	Fase 1	In place	In place, but	Not in place		
		Compliant		Largely Compliant		Partially Compliant		Non Compliant							
(1)	Islas Vírgenes Británicas			X				3	Fase 1	8	1		-	Non Compliant	
(2)	Austria							-	Fase 1	4	4		1	Partially Compliant	
	Luxemburgo							-	Fase 2	4	2	3	1	Non Compliant	
(3)	Chipre								Fase 1	6	2		1	Non Compliant	
	Seychelles								Fase 2	2	1	3	4	Compliant	
	Turquía								Fase 1	8	1		-	Non Compliant	
	Chipre								Fase 2	5	1	2	2	Non Compliant	
	Seychelles								Fase 1	7	2		-	Non Compliant	
	Turquía								Fase 2	5	1	2	2	Compliant	
									Fase 1	5	3		1	Partially Compliant	
									Fase 2	5	2	2	1	Compliant	

(1) Lista inicial de Paraísos Fiscales de la OCDE (2000)  
 (2) Otros Centros Financieros - Lista de la OCDE (2009)  
 (3) Jurisdicciones que habían implementado sustancialmente el estándar tributario internacional en 2009

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los Informes de la OCDE sobre el Proyecto de Prácticas Fiscales Perniciosas y sobre Transparencia e Intercambio de Información, así como del Anexo II del informe “Tax Transparency 2013 - Report on Progress” (Global Forum, 2013b).

Es igualmente significativo que la mitad de las jurisdicciones figurasen en la lista de la OCDE de 2009 como territorios que, sobre el papel, habían implementado sustancialmente el estándar tributario internacional para el intercambio de información, y que la revisión del “peer group” se encargó de poner en entredicho. Tras pasar la “Fase 1” con las mejores evaluaciones en la mayoría de los elementos, la constatación práctica de los mismos en la “Fase 2” puso en entredicho las referidas evaluaciones.

Adicionalmente, y al tiempo de esta reunión, todavía permanecían 14 jurisdicciones que, en el curso de sus revisiones de la Fase 1, se determinó que no podían pasar a la Fase 2 hasta que se mejorasen sus marcos legales y regulatorios para el intercambio de información en asuntos fiscales y, por lo tanto, no se pudieron calificar.

Esta situación es prácticamente similar a la de un año antes en la reunión de Ciudad del Cabo (véase la Tabla III-13), ya que, de las 14 jurisdicciones pendientes a dicha fecha, aún permanecen en la misma situación 13 y, tan solo se permitió pasar a la Fase 2 a Costa Rica, y se determinó que Nauru<sup>229</sup> tampoco podía pasar a la Fase 2.

**Tabla III - 13 - Jurisdicciones cuyo pase a la Fase 2 del “Peer Review Group” se ha bloqueado o condicionado (2013).**

Países	Año/Informe de salida de la "Lista de Paraísos Fiscales"						Informe OCDE - 2 Abril 2009		Peer Review 2010-2013 # Elementos		
	2000	2001	2002	2003	2007	2009	Implementado Estándar Trib.	# Acuerdos Firmados	In place	In place, but	Not in place
<b>(1)</b> <b>República de Nauru (3)</b>				X					3	3	3
Dominica			X					1	3	3	3
Liberia (3)					X			-	7	-	2
Islas Marshall (3)					X			1	5	2	2
Niue			X					-	1	-	7
Panamá			X					-	5	3	1
República de Vanuatu (3)				X				-	3	1	5
<b>(2)</b> Brunei								5	4	-	5
Guatemala								-	4	1	4
Suiza (4)								-	4	3	2
<b>(5)</b> Bostwana									3	2	4
Emiratos Arabes Unidos									3	3	3
Líbano									4	1	4
Trinidad & Tobago									4	2	3

(1) Lista inicial de Paraísos Fiscales de la OCDE (2000)  
 (2) Otros Centros Financieros - Lista de la OCDE (2009)  
 (3) Jurisdicciones incorporadas a la lista de "Paraísos Fiscales no cooperativos" con fecha 18-abr-2002.  
 (4) El pase a la Fase 2 está condicionado  
 (5) Nuevas Jurisdicciones incorporadas al proceso del Peer Review Group

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los Informes de la OCDE sobre el Proyecto de Prácticas Fiscales Perniciosas y sobre Transparencia e Intercambio de Información, así como del Anexo II del informe "Tax Transparency 2013 - Report on Progress" (Global Forum, 2013b).

Estos retrasos en el proceso de revisión de la Fase 1, junto con las incorporaciones al Foro Global de nuevas jurisdicciones desde su reunión inicial en 2009, provocaron una demora en el calendario inicial previsto para la finalización de la revisión total (Fases 1 y 2), que se traslada desde el primer semestre de 2014 al segundo semestre de 2015 (Global Forum, 2013b, p. 63)

Finalmente, el Foro Global asumió la revisión de la implementación de la nueva norma global sobre intercambio automático de información, encargo que recibió de los líderes del G20 en la cumbre que celebraron en San Petersburgo, (G20, 2013, párr.51). Asimismo, anunció que

<sup>229</sup> La incorporación a este colectivo de la jurisdicción de Nauru que, además de figurar en la lista inicial de paraísos fiscales de la OCDE en 2000, también fue incluida en la Lista de "Paraísos Fiscales no Cooperativos" de 2002, eleva a seis (sobre un total de siete) los casos de este último colectivo en los que se ha dado la dificultad para pasar de la Fase 1.

también estudiará (como parte de su examen de los Términos de Referencia en el contexto del monitoreo continuo) como incluir adecuadamente el concepto de “*propietario final*” o “*titular real*” (para lo que los líderes del G20 en la referida reunión le solicitaron que se apoyase en el trabajo llevado a cabo por el GAFI), y al objeto de asegurar que todos los países tengan información sobre la propiedad efectiva de las entidades que operan en sus jurisdicciones.

**c) Berlin, Alemania, los días 28-29 octubre de 2014.**

En su séptima reunión, el nuevo Foro Global dio la bienvenida a Croacia y Perú como nuevos miembros, lo que eleva el número total a 123 miembros<sup>230</sup> (Global Forum, 2014a). El principal resultado de esta fue la resolución de los miembros del Foro Mundial de elevar la transparencia fiscal a un nuevo nivel, que se materializó a través de:

- los compromisos asumidos por una mayoría abrumadora para implementar la nueva norma sobre Intercambio Automático de Información<sup>231</sup> (Automatic Exchange of Information -AEOI-) para 2017 o para finales de 2018; y
- la aprobación de la revisión de los “Términos de referencia”, que ahora incluirán un requisito para mantener la información de los beneficiarios reales, y cuyos cambios se aplicarán a la ronda de revisiones a partir de 2016<sup>232</sup>.

Durante esta reunión, y como el año anterior, además de continuar con la calificación de las revisiones pendientes de las Fase 1, se procedió a la asignación de calificaciones a 21 jurisdicciones adicionales en la Fase 2. La evolución global de las calificaciones aplicadas en estos dos últimos años se detalla en la Tabla III-14.

Aun cuando no se ha calificado como “*Non compliant*” a nuevas jurisdicciones, si se ha producido un incremento significativo, tango en las calificadas como “*Partially compliant*” (pasan de 2 a 9), como en las “*Largely compliant*” (que pasan de 26 a 38).

<sup>230</sup> En la Declaración de Resultados de esta reunión (Global Forum, 2014a) se corrige el error incurrido en la Declaración de Resultados de la reunión del año anterior (Global Forum, 2013a) que informaba que el número total de miembros era de 122, cuando realmente era de 121 como ya se ha explicado en la Nota 227.

<sup>231</sup> El Foro Global aprobó la nueva norma sobre el AEOI, desarrollada por la OCDE y los países del G20, y se felicitó de los compromisos asumidos por la gran mayoría de sus miembros para implementar esta norma. Un total de 89 jurisdicciones miembros del Foro Global se han comprometido a implementar el intercambio recíproco de información sobre cuentas financieras de forma automática, con los primeros intercambios a partir de 2017 o 2018 (Global Forum, 2014a, párr.5).

<sup>232</sup> Antes de comenzar la siguiente ronda de revisiones con respecto a la EOI a petición, el Foro Global modificará los Términos de Referencia que incluirán el requisito de mantener la información sobre el beneficiario real, la incorporación de la actualización de 2012 al Artículo 26 del Modelo de convenio tributario de la OCDE y su Comentario, que ahora contempla claramente las solicitudes de grupo, y una evaluación más profunda de la integridad y calidad de los intercambios de EOI (Global Forum, 2014a, párr.7).

**Tabla III - 14 - Calificaciones de la Fase 2 del "Peer Review Group" (2013-2014).**

Calificación aplicada	Tax Transparency 2013	Tax Transparency 2014
Compliant	18	20
Largely Compliant	26	38
Partially Compliant	2	9
Non Compliant	4	4
<b>TOTALES</b>	<b>50</b>	<b>71</b>

**Fuente:** Anexo II de los informes "Tax Transparency 2013 - Report on Progress" (Global Forum, 2013b) y "Tax Transparency 2014 - Report on Progress" (Global Forum, 2014b).

Respecto de las revisiones de la Fase 1, poco se avanza en el grupo de las que no han podido pasar a la Fase 2, ya que de las 14 jurisdicciones pendientes al finalizar 2013, tan solo los informes complementarios sobre 3 de ellas (Botswana, Niue y los Emiratos Árabes Unidos) concluyeron que habían avanzado lo suficiente como para poder pasar a la Fase 2, y en una nueva jurisdicción se determinó que no podía pasar, por lo que el total de jurisdicciones pendientes se eleva a 12 (véase la Tabla III-15).

**Tabla III - 15 - Jurisdicciones cuyo pase a la Fase 2 del "Peer Review Group" se ha bloqueado o condicionado (2014).**

Paraisos Fiscales OCDE Informe de 2000	Año/Informe de salida de la "Lista de Paraisos Fiscales"						Informe OCDE - 2 Abril 2009		Peer Review 2010-2014 # Elementos		
	2000	2001	2002	2003	2007	2009	Implemen- tado Estándar Trib.	# Acuerdos Firmados	In place	In place, but	Not in place
(1) Dominica			X					1	3	3	3
Liberia (3)					X			-	7	-	2
Islas Marshall (3)					X			1	5	2	2
República de Nauru (3)				X				-	1	-	7
Panamá			X					-	3	1	5
República de Vanuatu (3)				X				-	3	1	4
(2) Brunei								5	4	-	5
Guatemala								-	4	1	4
Suiza (4)								-	4	3	2
(5) Líbano									4	1	4
Micronesia									1	1	6
Trinidad & Tobago									4	2	3

(1) Lista inicial de Paraisos Fiscales de la OCDE (2000)  
(2) Otros Centros Financieros - Lista de la OCDE (2009)  
(3) Jurisdicciones incorporadas a la lista de "Paraisos Fiscales no cooperativos" con fecha 18-abr-2002.  
(4) El pase a la Fase 2 está condicionado  
(5) Nuevas Jurisdicciones incorporadas al proceso del Peer Review Group

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los Informes de la OCDE sobre el Proyecto de Prácticas Fiscales Perniciosas y sobre Transparencia e Intercambio de Información, así como del Anexo II del informe "Tax Transparency 2014 - Report on Progress" (Global Forum, 2014b).

Como algunas de ellas permanecían bloqueadas en esta situación desde, al menos, 2011, y a que, en base al calendario planificado (Global Forum, 2014b, Anexo 3), las revisiones de la Fase 2 de la mayoría de estas jurisdicciones deberían haberse iniciado a fines de 2013, el Foro Global acordó invitar a las que llevaban más de 2 años a que solicitasen revisiones suplementarias dentro de los siguientes seis meses y así poder evaluar los avances realizado de forma que, si no realizaban dicha solicitud, o si no pasaban a la Fase 2 después de la revisión complementaria, se les asignaría directamente la calificación de “*Non compliant*”.

Finalmente, y de acuerdo con la petición del G20 (que se aceptó y acordó en la reunión de Jakarta 2013), el Foro Global supervisará la implementación de la nueva norma sobre AEOI que incluirá un proceso de “revisión por pares” para los miembros del Foro Global (teniendo en cuenta el ajuste para ciertos países en desarrollo), así como también la posibilidad de una revisión de otras jurisdicciones relevantes para el trabajo en la implementación de la nueva norma (Global Forum, 2014b, p.36). El nuevo grupo de trabajo creado dentro del Foro Global (Global Forum AEOI Group) ya disponía de un borrador de Términos de Referencia y Metodología que se espera tener finalizados en 2015.

A pesar de los “supuestos” logros que venía pregonando el Foro Global, no hay que olvidar que las alarmas sociales por los escándalos de evasión fiscal se habían comenzado a disparar en 2013 con el caso “*Offshore Leaks*” y, sobre todo, el estruendo causado el año siguiente por el caso “*Luxleaks*” que afectaba de forma directa a una de las jurisdicciones que en 2013 había sido calificada como “*Non compliant*”, y que eran solo un aviso de lo que en años sucesivos se iban a ir produciendo.

#### **d) Bridgetown, Barbados, los días 29-30 de octubre 2015.**

La reunión del Foro Global correspondiente a 2015 se celebró en un enclave especial, Barbados, por sus peculiares y equívocas relaciones con la OCDE y el Foro Global. Como ya se ha comentado en el apartado 3.3.3.3, y a pesar de haber sido calificada como paraíso fiscal por la OCDE en su lista inicial del año 2000, realmente no causó baja de la “blacklist” sino que, como enigmáticamente anunció la OCDE en 2002: “*La OCDE dice que Barbados no aparecerá en su próxima lista de paraísos fiscales no cooperativos*” (OECD, 2002a), escenificando lo que aparentemente parecía haber sido una falta de diálogo y entendimiento.

De hecho, en la nueva lista publicada por la OCDE en la cumbre del G20 de Londres, en abril de 2009, Barbados aparecía incluida en el grupo de las “*jurisdicciones que habían*

*implementado sustancialmente el estándar tributario internacionalmente acordado*”, es decir, que había firmado al menos 12 TIEAs, como efectivamente se puede comprobar en “The Exchange of Tax Information Portal”<sup>233</sup>. Pero en la “peer review” llevada a cabo sobre Barbados y publicada en 2011, tan solo 3 de los 9 elementos esenciales fueron calificados “in place” por lo que se determinó que no pasaría a la Fase 2 (Global Forum, 2011b).

Esta suspensión duró poco ya que, en la siguiente reunión del Foro Global en 2012, y “*como resultado del progreso reflejado en su informe complementario*”, que había sido publicado el 5 de abril de 2012, se aprobó que podía pasar a la Fase 2. El contenido del informe de la revisión de esta última fase, publicado el 24 de abril de 2014, determinó que le fuera aplicada a Barbados, durante la reunión del Foro Global de 2014, la calificación de “*Partially Compliant*” lo que ponía en duda para esta jurisdicción su efectiva implantación de los estándares de transparencia e intercambio eficaz de información.

Pese a todo ello, fue designada sede de la siguiente reunión del Foro Global en 2015. “*El trabajo del Foro Global es clave para Barbados y la región del Caribe*”, manifestó Donville Inniss, Ministro de Industria, Comercio Internacional y Desarrollo de Pequeñas Empresas de Barbados, y vicepresidente del Grupo Directivo del Foro Global. “*Barbados estaba orgullosa de ser sede de la 8ª reunión del Foro Global, que es el inicio de una nueva era de intercambio automático de información y cumplimiento fiscal*” (OECD, 2015).

Y efectivamente, entre las medidas acordadas en esta reunión se encontraban (Global Forum, 2015a):

- Reiteración de la resolución de cumplir con los compromisos para implementar el intercambio automático de información dentro de los plazos acordados para los primeros intercambios en 2017 o 2018 (a dicha fecha ya se habían comprometido 96 jurisdicciones).
- Acuerdo sobre el marco operativo para una segunda *Ronda de “peer reviews” del estándar de intercambio de información a petición*, que se lanzará en la segunda mitad de 2016. Esta nueva ronda se basará en los Términos de Referencia mejorados, que ahora incluirán un requisito para mantener e intercambiar información sobre el beneficiario final.

<sup>233</sup> En dicho portal figura que Barbados tiene relaciones de intercambio de información con 48 jurisdicciones a través de 43 DTC y 6 TIEA (<http://eoi-tax.org/jurisdictions/BB#agreements>), de las que, al menos, 16 lo son con otros paraísos fiscales.

Además, en esta reunión se anunció que durante 2015 seis nuevas jurisdicciones se habían unido al Foro Global (Armenia, Bulgaria, Costa de Marfil, Níger, Papua Nueva Guinea y Tanzania), lo que elevó el total a 129 miembros (Global Forum, 2015a).

Los nuevos retrasos en el proceso de revisión, tanto de la Fase 1, como de la Fase 2, provocan una segunda demora en el calendario inicial previsto para la finalización de la revisión total (Fases 1 y 2), que se trasladará, desde el primer semestre de 2014, hasta más allá del segundo semestre de 2016 (Global Forum, 2016b, p.17).

Evidentemente, había prisa por finalizar las revisiones del “peer group” y por mejorar sus calificaciones, aunque ello fuera a costa de flexibilizar su rigidez. A fin de cuentas, había que iniciar la acordada segunda ronda de revisiones durante el segundo semestre de 2016, así como el trabajo de revisión preliminar sobre la implementación del Intercambio Automático de Información (AEOI), a fin de garantizar que las jurisdicciones, que ya se habían comprometido a realizar los primeros intercambios en 2017 y 2018, estuvieran listas para hacerlo.

**Tabla III - 16 - Jurisdicciones cuyo pase a la Fase 2 del “Peer Review Group” se ha bloqueado (2015).**

Paraisos Fiscales OCDE Informe de 2000	Año/Informe de salida de la "Lista de Paraisos Fiscales"						Informe OCDE - 2 Abril 2009		Peer Review 2010-2015 # Elementos		
	2000	2001	2002	2003	2007	2009	Implemen- tado Estándar Trib.	# Acuerdos Firmados	In place	In place, but	Not in place
(1) Liberia (3)					X			-	7	-	2
(1) República de Nauru (3)				X				-	1	-	7
República de Vanuatu (3)				X				-	3	1	4
(2) Guatemala								-	4	2	3
(4) Kazajistán									4	3	2
Libano									4	1	4
Micronesia									1	1	6
Trinidad & Tobago									4	2	3

(1) Lista inicial de Paraisos Fiscales de la OCDE (2000)  
 (2) Otros Centros Financieros - Lista de la OCDE (2009)  
 (3) Jurisdicciones incorporadas a la lista de "Paraisos Fiscales no cooperativos" con fecha 18-abr-2002.  
 (4) Nuevas Jurisdicciones incorporadas al proceso del Peer Review Group

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los Informes de la OCDE sobre el Proyecto de Prácticas Fiscales Perniciosas y sobre Transparencia e Intercambio de Información, así como del Anexo I del informe “Tax Transparency 2015 - Report on Progress” (Global Forum, 2015b).

Las presiones ejercidas por el Foro Global<sup>234</sup> sobre aquellas jurisdicciones con problemas para pasar a la Fase 2 tuvieron su resultado. De las doce jurisdicciones en dicha situación a finales de 2014, cinco lograron su pase durante 2015 a la Fase 2 (entre las que se encontraban Suiza y Panamá), aunque una nueva jurisdicción ingresó en el grupo durante este periodo, lo que situó al final la cifra de jurisdicciones pendientes en 8 (véase la Tabla III-16).

Por lo que se refiere a las calificaciones, en su informe anual (Global Forum, 2015b) el Foro Global incluye detalles sobre el progreso de las revisiones y calificaciones por pares de 86 jurisdicciones (Tabla III-17), en las que han desaparecido las calificadas como “*Non Compliant*” (Chipre, Islas Vírgenes Británicas, Luxemburgo y las Seychelles), que han mejorado tras los nuevos informes suplementarios de las mismas.

**Tabla III - 17 - Calificaciones de la Fase 2 del “Peer Review Group” (2013-2015).**

Calificación aplicada	Tax Transparency 2013	Tax Transparency 2014	Tax Transparency 2015
Compliant	18	20	22
Largely Compliant	26	38	52
Partially Compliant	2	9	12
Non Compliant	4	4	-
<b>TOTALES</b>	<b>50</b>	<b>71</b>	<b>86</b>

**Fuente:** Anexo II de los informes “Tax Transparency 2013 - Report on Progress” (Global Forum, 2013b), “Tax Transparency 2014 - Report on Progress” (Global Forum, 2014b) y Anexo 1 del informe “Tax Transparency 2015 - Report on Progress” (Global Forum, 2015b).

A pesar de todo ello, las alarmas sociales por los escándalos de evasión fiscal continuaron produciéndose, e involucrando a dos de los mayores paraísos fiscales que lograron su pase a la Fase 2 durante 2015. Así durante este año se destapó el denominado “*Swissleaks*” (2015) y en los primeros meses de 2016 se hizo público el más sonado de todos ellos, el denominado “*Papeles de Panamá*”.

Además, no se puede dejar de mencionar uno de los primeros desencuentros entre la OCDE-Foro Global y la Unión Europea. El 17 de junio de 2015 la Unión Europea publicaba una lista de 30 territorios fiscales no cooperantes (véase el apartado 3.4.1.1), compilada a partir de los listados elaborados por los países miembros, la cual causó la reacción de la OECD y en

<sup>234</sup> La decisión adoptada en la reunión de 2014 fue reclamar a las jurisdicciones que llevasen más de 2 años pendientes de pasar a la Fase 2, que solicitasen las correspondientes revisiones suplementarias dentro de los siguientes seis meses y así poder evaluar los avances realizado de forma que, si no realizasen dicha solicitud, o si no se pasase a la Fase 2 después de la revisión complementaria, se les asignaría directamente la calificación de “Non compliant”.



particular del Foro Global, dado que se incluyeron jurisdicciones que, conforme los estándares evaluados por este último, habían superado la evaluación de transparencia.

Este desencuentro se materializa en una “carta pública”, de fecha 19 de junio de 2015, que el director del *Centre for Tax Policy and Administration de la OCDE* (Pascal Saint-Amans) y la directora de la *Secretaría del Foro Global* (Mónica Bhatia) dirigen a los miembros de dicho Foro a través de la página principal de la web del *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* (Saint-Amans y Bhatia, 2015).

En ella califican como “*muy desafortunado que este ejercicio haya parecido la creación de una lista*” y añaden que “*nuestros colegas de la UE han confirmado que esta no es su intención*” (Saint-Amans y Bhatia, 2015). No obstante, insisten estos autores en que:

“Cabe señalar que la Comisión de la UE ha incorporado los términos de referencia del Foro Global en sus principios de buena gobernanza en materia fiscal y, por lo tanto, apoya un vínculo claro entre el cumplimiento de la norma del Foro Mundial y su inclusión en una lista negra nacional. Sin embargo, no está claro cómo este aspecto se incluye en las listas negras nacionales o en la lista de la CE. Además, la inclusión de prácticas tributarias perjudiciales u “otro criterio” para determinar la inclusión en una lista negra nacional hace imposible determinar cómo esto se refleja de manera independiente en una jurisdicción que cumple con los estándares del Foro Global”.

Para, finalmente, dejar claro que:

Como OCDE y Foro Global, nos gustaría confirmar que **la única evaluación aceptable de los países con respecto a su cooperación es la realizada por el Foro Global**<sup>235</sup>, y que varios países identificados en ese ejercicio por la UE cumplen en su totalidad o en gran parte y se han comprometido a cumplir el AEOI, ... Sin perjuicio de las posiciones soberanas de los países, nos complace confirmar que estas jurisdicciones son cooperativas y nos gustaría felicitar por el tremendo progreso logrado en los últimos años, así como por la cooperación e integridad del proceso del Foro Global.

#### e) Tiflis, Georgia, los días 2-4 noviembre 2016.

El año 2016 iba a pasar a la historia como el del gran escándalo en las prácticas de evasión y/o elusión fiscal de políticos, empresarios y grandes fortunas de todo el mundo.

El 3 de abril de 2016, y de forma simultánea en 76 países, se lanzó la noticia a través de 107 medios de comunicación (periódicos, canales de televisión y plataformas digitales) de la mayor filtración informativa de documentos confidenciales de la firma de abogados panameña Mossack Fonseca (que será tratada más adelante en el apartado 4.5.)<sup>236</sup>.

<sup>235</sup> El texto resaltado en negrita no figura como tal en el documento original.

<sup>236</sup> El Foro Social Mundial declaró el 3 de abril como Día Mundial para la abolición de los Paraísos Fiscales. Ese día, en 2016, el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación hizo públicos los “Papeles de Panamá”.

Como señalaba la BBC (2016, abril 6), se trataba de:

...la fuga más grande en la historia, empequeñeciendo los datos publicados por la organización de Wikileaks en 2010. En este contexto, si la cantidad de datos publicados por Wikileaks fue equivalente a la población de San Francisco, la cantidad de datos publicados en los Papeles de Panamá es la equivalente a la de la India.

Dicha información revelaba la ocultación de propiedades de empresas, activos y evasión fiscal de jefes de estado y de gobierno, líderes de la política mundial, personalidades de las finanzas, negocios y deportes. Los implicados contrataban con el bufete de Mossack Fonseca los servicios de constitución y establecimiento de compañías inscritas en un paraíso fiscal con la finalidad primordial de “ocultar la identidad de los propietarios reales” de los activos puestos a su nombre. Y de nuevo Panamá, en el “ojo del huracán”, poniendo otra vez en evidencia los continuos incumplimientos de sus compromisos<sup>237</sup>, así como la escasa voluntad de implantar un marco de transparencia e intercambio de información con arreglo al modelo de la OCDE. En definitiva, un nuevo caso de aplicación del “*cumplimiento simulado*” que, como ya hemos anticipado, será abordado más adelante.

Pero este escándalo se cubrió con un tupido velo durante la celebración de la reunión ya que no mereció ni una sola línea en su declaración final. Tan solo la OCDE publicó, al día siguiente de desvelarse este turbio asunto, una declaración de su Secretario General, Ángel Gurría, en la que, a modo de disculpa, trata de justificar la desidia de su organización durante los últimos 14 años<sup>238</sup> ya que, entre otras manifestaciones, señala que:

“A través del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información, hemos advertido de manera constante y sistemática sobre los riesgos de países como Panamá que no cumplen con los estándares internacionales de transparencia fiscal. Hace apenas unas semanas, les dijimos a los ministros de finanzas del G20 que Panamá estaba retrocediendo en sus compromisos con el intercambio automático de información de cuentas financieras. Las consecuencias de que Panamá no cumpla con las normas internacionales de transparencia fiscal están ahora a la vista del público. Panamá debe poner en orden su casa, implementando inmediatamente estas normas” (OECD, 2016a).

---

<sup>237</sup> El Ministro de Economía y Finanzas de Panamá remitió escrito, fechado el 15 de abril de 2002, al Secretario General de la OCDE “manifestando su disposición de acoger los principios sobre “Transparencia” e “Intercambio de Información Tributaria” promovidos por la OCDE” (OECD, 2002c). Este compromiso solo se asumió tres días antes de que la OCDE publicara el 18 de abril de 2002 su “Lista de Paraísos Fiscales No Cooperativos”, y estaba condicionado a que Panamá no figurase en ella. El 17 de abril de 2002 la OECD (2002d) anunció este compromiso.

<sup>238</sup> Desde el 15 de abril de 2002, fecha en la que Panamá asume formalmente sus compromisos, hasta el 4 noviembre 2016, fecha en la que el Foro Global publica el Informe de Panamá sobre la Fase 2 con la calificación de “Non-Compliant” (OECD, 2016c).

Pero tiene que ser a través de otro documento, y de una forma indirecta<sup>239</sup>, donde la OCDE viene a reconocer “*el incumplimiento sistemático de Panamá en su completa adhesión y acatamiento de las normas internacionales supervisadas por el Foro Mundial sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios*”, y a contestar al gobierno panameño su versión de que “*la OCDE ha reconocido sus esfuerzos para mejorar el acceso a la información sobre la propiedad real de las entidades y su disposición a compartir dicha información con las autoridades de otras jurisdicciones*”, denunciando que:

“En 2009, cuando el objetivo inicial del Foro Global era llegar a un acuerdo internacional sobre el intercambio de información a solicitud, la mayoría de los países y jurisdicciones se apresuraron a participar, mientras que algunos, incluido Panamá, se mostraron reacios a asumir compromisos o avanzar junto con el resto de la comunidad internacional. ... Panamá sigue estando muy por detrás de la mayoría de los otros centros financieros internacionales comparables.

Para impulsar la agenda de transparencia, el G20 identificó el Intercambio Automático de Información como un nuevo estándar internacional en 2014, y casi 100 jurisdicciones y países ya han acordado implementarlo en los próximos dos años. ... Panamá se ha negado hasta ahora a realizar el mismo compromiso” (OECD, 2016b).

Tampoco parece que al G20 le preocupase mucho este asunto ya que, tras su cumbre en Hangzhou (China), del 4 al 5 de septiembre de 2016, no hizo tampoco referencia alguna en el comunicado final de sus líderes. Tan solo se limitó a solicitar que, para la cumbre del año siguiente, se presentase por la OCDE una lista de jurisdicciones que no hubieran avanzado suficientemente en la implementación de los estándares internacionales de transparencia fiscal:

Continuaremos apoyando la cooperación fiscal internacional para lograr un sistema tributario internacional moderno y justo a nivel mundial y para fomentar el crecimiento, ... Le pedimos a la OCDE que informe a los ministros de finanzas y a los gobernadores de los bancos centrales para junio de 2017 sobre el progreso realizado por las jurisdicciones en materia de transparencia fiscal, ... con vistas a que la ***OCDE prepare una lista antes de la Cumbre de Líderes del G20 de julio de 2017 de aquellas jurisdicciones que aún no han avanzado lo suficiente hacia un nivel satisfactorio de implementación de las normas internacionales acordadas sobre transparencia fiscal*** (G20, 2016, párr.19).

Como veremos durante el año siguiente, la respuesta a esta última petición no pudo ser más frustrante, máxime si tenemos en cuenta que la Unión Europea estaba preparando su primera “blacklist” de paraísos fiscales, con fecha prevista de publicación para el 5 de diciembre de 2017, apenas cinco meses después.

<sup>239</sup> Remitiendo, mediante un enlace desde la página de la declaración del Secretario General, a otra página bajo el título de “Preguntas y respuestas sobre los Panama Papers”: <https://www.oecd.org/tax/questions-and-answers-on-panama-papers.htm>

En este contexto se celebra la 9ª reunión del Foro Global en Tiflis, Georgia, del 2 al 4 de noviembre de 2016. Una reunión de tránsito entre la finalización de la primera ronda del proceso del “peer review”, con la asignación de calificaciones al nivel de cumplimiento de 116 jurisdicciones, y el anuncio del lanzamiento de la nueva ronda de revisiones de la norma EOIR, con los términos de referencia más estrictos, en los que se incluye la exigencia de disponibilidad de la información sobre el beneficiario efectivo (Global Forum, 2016a).

Además, y según informa el Foro Global, un total de 101 jurisdicciones ya se habían comprometido a implementar el Estándar AEOI, con intercambios a partir de 2017 y 2018. Los últimos compromisos fueron los de Bahrein, Líbano, Nauru, Vanuatu y, curiosamente, Panamá (Global Forum, 2016b).

Tal y como anunció en su reunión de Berlín en 2004, se implementó el acuerdo de que, aquellas jurisdicciones que llevasen más de 2 años sin pasar de la Fase 1 y no solicitasen revisiones suplementarias, o si después de la mismas continuasen sin pasar a pasar a la Fase 2, se les asignaría directamente la calificación de “Non compliant”, lo que finalmente ocurrió con Trinidad & Tobago, Guatemala y Micronesia. Quedó pendiente Kazajistán ya que disponía de plazo hasta el 30 de noviembre de 2016 para solicitar una nueva revisión.

**Tabla III - 18 - Calificaciones de la Fase 2 del “Peer Review Group” (2013-2016).**

Calificación aplicada	Tax Transparency 2013	Tax Transparency 2014	Tax Transparency 2015	Tax Transparency 2016
Compliant	18	20	22	22
Largely Compliant	26	38	52	77
Partially Compliant	2	9	12	12
Non Compliant	4	4	-	5
<b>TOTALES</b>	<b>50</b>	<b>71</b>	<b>86</b>	<b>116</b>

**Fuente:** Anexo II de los informes “Tax Transparency 2013 - Report on Progress” (Global Forum, 2013b), “Tax Transparency 2014 - Report on Progress” (Global Forum, 2014b) y Anexo 1 de los informes “Tax Transparency 2015 - Report on Progress” (Global Forum, 2015b) y “Tax Transparency 2016 – Report on Progress” (Global Forum, 2016b).

Las calificaciones recibidas por las 116 jurisdicciones (véase Tabla III-18) muestran un nulo avance en el número de jurisdicciones con la máxima evaluación, y un aumento en el número de las peor calificadas al aparecer nuevamente cinco de ellas. El detalle de las 17 jurisdicciones con peor calificación se incluye en la Tabla III-19.

**Tabla III - 19. Jurisdicciones evaluadas en la Fase 2 como “Partially Compliant” y “Non Compliant” (2016).**

Paraisos Fiscales OCDE Informe de 2000	Año/Informe de salida de la "Lista de Paraisos Fiscales"						Informe OCDE 2 Abril 2009		Peer Review 2010-2016 # Elementos					Calificación General						
	2000	2001	2002	2003	2007	2009	Implementado Estándar Trib.	# Acuerdos Firmados	Fase 1	In place	In place, but	Not in place	Fase 2		Compliant	Largely Compliant	Partially Compliant	Non Compliant		
(1)	Andorra (4)						X		-	Fase 1	4	5		-	Fase 2	3	3	4	-	Partially Compliant
	Anguilla			X					-	Fase 1	9	-		-	Fase 2	6	1	3	-	Partially Compliant
	Antigua y Barbuda			X					7	Fase 1	8	-		1	Fase 2	5	4	1	-	Partially Compliant
	Curaçao	X							7	Fase 1	9	-		-	Fase 2	5	-	5	-	Partially Compliant
	Dominica			X					1	Fase 1	7	1		1	Fase 2	4	-	5	1	Partially Compliant
	Islas Marshall (4)					X			1	Fase 1	8	-		1	Fase 2	4	2	2	2	Non Compliant
	Panamá			X					-	Fase 1	6	2		2	Fase 2	4	1	2	3	Non Compliant
	Samoa			X					-	Fase 1	8	1		-	Fase 2	7	-	3	-	Partially Compliant
(2)	Costa Rica								-	Fase 1	7	1		1	Fase 2	6	2	1	1	Partially Compliant
	Guatemala (6)								-	Fase 1	4	2		3	Fase 2					Non Compliant
(3)	Turquía							Turquía		Fase 1	5	3		1	Fase 2	5	2	2	1	Partially Compliant
	United Arab Emirates							U.A.E.		Fase 1	4	5		-	Fase 2	4	2	3	1	Partially Compliant
(5)	Republica Dominicana									Fase 1	7	1		1	Fase 2	6	1	2	1	Partially Compliant
	Federacion de Estados de Micronesia(6)									Fase 1	1	1		6	Fase 2					Non Compliant
	Indonesia									Fase 1	7	1		1	Fase 2	6	3	-	1	Partially Compliant
	Sint Maarten									Fase 1	8	1		-	Fase 2	5	1	4	-	Partially Compliant
	Trinidad y Tobago (6)									Fase 1	4	2		3	Fase 2					Non Compliant
										Fase 2										Compliant

(1) Lista inicial de Paraisos Fiscales de la OCDE (2000)  
 (2) Otros Centros Financieros - Lista de la OCDE (2009)  
 (3) Jurisdicciones que habían implementado sustancialmente el estandar tributario internacional en 2009  
 (4) Jurisdicciones incorporadas a la lista de "Paraisos Fiscales no cooperativos" con fecha 18-abr-2002.  
 (5) Nuevas Jurisdicciones incorporadas al proceso del Peer Review Group  
 (6) Jurisdicciones que no pasaron la Fase 1, ni solicitaron revision en plazo, y fueron calificadas finalmente como "Non Compliant"

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los Informes de la OCDE sobre el Proyecto de Prácticas Fiscales Perniciosas y sobre Transparencia e Intercambio de Información, así como del Anexo I del informe "Tax Transparency 2016 - Report on Progress" (Global Forum, 2016b).

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, y a excepción de Panamá cuya evaluación fue rápidamente corregida el año siguiente, no figuran ninguno de los grandes paraísos fiscales, lo que muestra una clara falta de sintonía con los resultados de la “blacklist” que presentará la Unión Europea a finales de 2017.

**f) Yaundé, Camerún, los días 14-17 noviembre 2017.**

Con carácter previo a la reunión, y atendiendo a la petición que los líderes del G20 habían formulado a la OCDE en su última cumbre de Hangzhou (septiembre 2016), el Secretario General de la OCDE, en su informe al G20 durante su cumbre en Hamburgo (julio 2017) manifestó que:

Después de los Papeles de Panamá, su petición a identificar jurisdicciones que no habían progresado lo suficiente hacia un nivel satisfactorio de implementación de los estándares de transparencia fiscal desencadenó un progreso masivo. ... Como resultado de estos desarrollos, actualmente *solo se identifica una jurisdicción, en línea con su solicitud en julio de 2017, que aún no ha progresado lo suficiente en los estándares de transparencia fiscal* (OECD, 2017a, p.5).

... Hoy, como resultado de estos desarrollos, solo una jurisdicción (*Trinidad y Tobago*) no se considera que haya progresado lo suficiente hacia la implementación satisfactoria de los estándares acordados de transparencia fiscal. (OECD, 2017a, p.11).

Tras los numerosos escándalos provocados por las publicaciones que, prácticamente con carácter anual, se venían realizando desde al menos 2008 (con el estallido del caso “HSBC”) es, cuando menos, arrogante que la OCDE afirme haber identificado una sola jurisdicción que no habría “*progresado lo suficiente en los estándares de transparencia fiscal*”.

Cinco meses después, la Unión Europea publica su “blacklist” en la que, junto a esa jurisdicción, incluye otras 16 más, y ello a pesar de las limitaciones que se había autoimpuesto en su elaboración y que se analizarán más adelante.

La mejora en las calificaciones había sido obtenida sin cumplir con el procedimiento originalmente establecido en el proceso de revisión del “*peer group*”. A tal fin, el Foro Global diseñó un procedimiento de revisión por vía rápida (Fast Track) que se implementó después de la petición del G20, y que llevó a una actualización provisional de 14 calificaciones generales para las que se programó “en un futuro próximo” una revisión por pares completa, en base al Estándar EOIR 2016, (Global Forum, 2017a, párr.12).

Y en vísperas del inicio de la reunión, una nueva alarma social se desata en la opinión pública. El 5 de noviembre de 2017 el periódico alemán “*Süddeutsche Zeitung*”, que también fue el medio que desveló el año anterior los “Panamá Papers”, en el marco de una acción internacional coordinada por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ), comenzó a publicar, simultáneamente con más de 90 medios informativos internacionales, los resultados de una investigación periodística conocida como los “Paradise Papers” (que será analizada en

detalle más adelante en el apartado 4.6.2.), basada en otra filtración múltiple que incluye 13,4 millones de documentos procedentes de dos bufetes de abogados dedicados a proveer servicios 'offshore': “*Appleby*”, fundada en Bermudas, y “*Asiaciti Trust*”, en Singapur.

Como señalan Blanco, Grasso, Escudero y García Rey (2017), “*Paradise Papers*” desvela la ocultación de patrimonio y el movimiento de grandes cantidades de dinero, lejos de las administraciones fiscales, por parte de multimillonarios y multinacionales. No en vano, la oferta básica de “*Appleby*” se basaba en servicios corporativos, constitución de “trusts” y gestión de fondos de inversión.

En esta ocasión el Foro Global si hace una sutil referencia a los “Paradise Papers”:

La reunión tuvo lugar en el contexto de los recientemente publicados "Paradise Papers" que una vez más destacaron públicamente el problema global de elusión y evasión transfronteriza de impuestos, temas que requieren una respuesta internacional para tratarlos de manera efectiva (Global Forum, 2017a, p.2);

pero solo para resaltar el progreso que se ha logrado en el trabajo multilateral en el marco del Foro Global, que se autocalifica como “*el mayor grupo fiscal internacional con diferencia que garantiza la aplicación efectiva de las normas internacionales*” (Global Forum, 2017a, p.2).

Por lo que se refiere al proceso en marcha de elaboración de una “blacklist” por la UE, la única preocupación que algunos miembros expresaron en la reunión fue sobre el hecho de que tal proceso, que incluye criterios relacionados con la transparencia fiscal, se estuviera realizando fuera del marco del Foro Global.

Pero el foco relevante de la reunión, en lo que al proceso de revisión sobre el intercambio de información a petición se refiere, fue “*la conclusión exitosa del procedimiento de revisión por vía rápida que se implementó después del llamamiento del G20 de abril de 2016, para mejorar su calificación a un nivel satisfactorio en la Cumbre del G20 en julio de 2017*”, que “*los miembros acogieron con satisfacción*” (Global Forum, 2017a, p.5) y que, como ya se ha comentado, se realizó a través de un procedimiento de revisión por vía rápida (Fast-Track Process).

A través de este “*Fast-Track Process*” las jurisdicciones tuvieron que demostrar que el progreso realizado los llevaba a una mejora provisional en sus calificaciones generales obtenidas bajo los Términos de Referencia de 2010. Aun cuando el Foro Global manifiesta que el proceso de revisión fue riguroso, reconoce sin embargo que no se realizó una visita in situ y la Secretaría del Foro Mundial preparó un informe preliminar sin la participación de los asesores antes de

ser discutido y aprobado por el PRG, y aprobado por el plenario. Estaba previsto que las jurisdicciones actualizadas se someterían a una revisión completa en 2018, pero ya bajo los Términos de Referencia de 2016 (Global Forum, 2017b, p.25).

**Tabla III - 20 - Jurisdicciones evaluadas en la Fase 2 como “Partially Compliant” y “Non Compliant” (2016) y en el “Fast-Track Review” (2017).**

Paraisos Fiscales OCDE Informe de 2000	Año/Informe de salida de la "Lista de Paraísos Fiscales"						Peer Review 2010-2016					Resultado del "Fast-Track Review" (2017)	
	2000	2001	2002	2003	2007	2009	# Elementos						
	Fase 1		In place	In place, but	Partially Compliant	Not in place	Calificación General						
<b>Andorra (4)</b>						X	Fase 1	4	5		-	Partially Compliant	Largely Compliant
Anguilla			X				Fase2	3	3	4	-	Partially Compliant	
Antigua y Barbuda			X				Fase 1	9	-		-	Partially Compliant	Largely Compliant
Curacao	X						Fase2	6	1	3	-	Partially Compliant	
Dominica			X				Fase 1	8	-		1	Partially Compliant	Largely Compliant
Islas Marshall (4)					X		Fase2	5	4	1	-	Partially Compliant	
Panamá			X				Fase 1	9	-		-	Partially Compliant	Largely Compliant
Samoa			X				Fase2	5	-	5	-	Partially Compliant	
Costa Rica							Fase 1	7	1		1	Partially Compliant	Largely Compliant
Guatemala (6)							Fase2	6	2	1	1	Partially Compliant	
Turquia							Fase 1	4	2		3	Non Compliant	Largely Compliant
United Arab Emirates							Fase2					Non Compliant	
Republica Dominicana							Fase 1	5	3		1	Partially Compliant	Largely Compliant
Federacion de Estados de Micronesia(6)							Fase2	5	2	2	1	Partially Compliant	
Indonesia							Fase 1	4	5		-	Partially Compliant	Largely Compliant
Sint Maarten							Fase2	4	2	3	1	Partially Compliant	
Trinidad y Tobago (6)							Fase 1	7	1		1	Partially Compliant	Non Compliant
							Fase2	6	1	2	1	Partially Compliant	
							Fase 1	1	1		6	Non Compliant	Largely Compliant
							Fase2					Non Compliant	
							Fase 1	7	1		1	Partially Compliant	Largely Compliant
							Fase2	6	3	-	1	Partially Compliant	
							Fase 1	8	1		-	Partially Compliant	Non Compliant
							Fase2	5	1	4	-	Partially Compliant	
							Fase 1	4	2		3	Non Compliant	Non Compliant
							Fase2					Non Compliant	

(1) Lista inicial de Paraísos Fiscales de la OCDE (2000)  
 (2) Otros Centros Financieros - Lista de la OCDE (2009)  
 (3) Jurisdicciones que habían implementado sustancialmente el estandar tributario internacional en 2009  
 (4) Jurisdicciones incorporadas a la lista de "Paraísos Fiscales no cooperativos" con fecha 18-abr-2002.  
 (5) Nuevas Jurisdicciones incorporadas al proceso del Peer Review Group  
 (6) Jurisdicciones que no pasaron la Fase 1, ni solicitaron revision en plazo, y fueron calificadas finalmente como "Non Compliant"

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los Informes de la OCDE sobre el Proyecto de Prácticas Fiscales Perniciosas y sobre Transparencia e Intercambio de Información, así como del Anexo I del informe "Tax Transparency 2016 - Report on Progress" (Global Forum, 2016b) y de la Tabla "The Results of the Fast-Track Reviews" del Informe Tax Transparency 2017 – Report on Progress" (Global Forum, 2017b, p. 26).



De las 14 jurisdicciones sometidas a esta revisión rápida, 12 formaban parte del colectivo peor calificado hasta 2016 (17 jurisdicciones evaluadas como “Partially Compliant” y “Non Compliant”) y 2 estaban pendientes de evaluar (Líbano y Vanuatu). La evaluación del primer grupo, y su comparación con los resultados previos, se detalla en la Tabla III-20.

Adicionalmente, se informó del lanzamiento de la segunda ronda de “revisiones por pares” que será aplicada a todos los miembros del Foro Global, así como las jurisdicciones no miembros identificadas por el Foro Global como relevantes para su trabajo, y serán efectuadas sobre la base de la Metodología y Términos de Referencia ampliados en 2016.

El total de revisiones iniciadas asciende a 36 y, tras la última reunión del PRG en octubre de 2017, el Foro Global ya había aprobado un total de 16 informes de revisión por pares cuyos resultados se detallan en la Tabla III-21.

**Tabla III - 21 - Calificaciones de la 2ª Ronda del “Peer Review Group” (2017)**

Calificación aplicada	Tax Transparency 2017
Compliant	6
Largely Compliant	8
Partially Compliant	2
Non Compliant	-
<b>TOTALES</b>	<b>16</b>

**Fuente:** Informe “Tax Transparency 2017 - Report on Progress” (Global Forum, 2017b, p.28).

A pesar de los aparentes buenos resultados iniciales, las conclusiones son diferentes si los comparamos con las evaluaciones que estas mismas jurisdicciones obtuvieron en la primera ronda de revisiones. Desde esta perspectiva, 8 jurisdicciones obtienen la misma evaluación, 5 empeoran y tan solo 3 mejoran (Italia, Jersey y las Islas Mauricio) al pasar de “Largely Compliant” en la primera ronda, a “Compliant” en la segunda ronda. Y por lo que se refiere al elemento esencial “A1” de los términos de referencia<sup>240</sup>, no se produce mejora alguna en la evaluación y sí 9 jurisdicciones que empeoran. Estas conclusiones no son objeto de valoración por el Foro Global en 2017, pero ya no podrán pasar desapercibidas el año 2018.

<sup>240</sup> En la versión de 2010, este elemento hacía referencia a que “Las jurisdicciones deben garantizar que la información sobre la propiedad e identidad de todas las entidades y acuerdos relevantes esté disponible para sus autoridades competentes”. Con la revisión realizada en 2016 este elemento pasa a hacer referencia a que “Las jurisdicciones deben garantizar que la información sobre la propiedad e identidad, **incluida la información sobre propietarios legales y beneficiarios**, para todas las entidades y acuerdos relevantes esté disponible para sus autoridades competentes”.

Por otra parte, no deja de ser un contrasentido que dos de las tres jurisdicciones que han mejorado en su evaluación global, vayan a ser protagonistas, en el corto plazo, de nuevas alarmas sociales (Jersey y las Islas Mauricio<sup>241</sup>), tal y como tendremos ocasión de comprobar más adelante.

### **g) Punta del Este, Uruguay, los días 20-22 de noviembre 2018.**

La inquietud manifestada por algunos miembros, durante la sesión del año anterior, respecto del proceso en marcha de elaboración de una “blacklist” por la UE parece haber desaparecido. A pesar de la publicación de dicha “blacklist” el 5 de diciembre de 2017, el comunicado final sobre los resultados de esta reunión no merece ni una sola línea sobre este asunto.

Por el contrario, dicho comunicado final se llena de declaraciones ampulosas sobre *“el papel clave de la transparencia fiscal para ayudar a los gobiernos de todo el mundo a mejorar la movilización de recursos nacionales, y ... el progreso continuo de los miembros del Foro Global en aras de una mayor transparencia fiscal”* (Global Forum, 2018a, párr.3). Parecería que ya nadie se acordase de la existencia y las consecuencias de los *“Offshore Leaks”* (2013), *“Luxleaks”* (2014), *“Swissleaks”* (2015), *“Panamá Papers”* (2016) y los *“Paradise Papers”* (2017), que no evidencian precisamente la tan alardeada “transparencia fiscal”, o de la disparidad de los resultados entre las revisiones del Foro Global y las realizadas por la Unión Europea para la publicación de su *“lista de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales”*.

Realmente, el año 2018 va a ser un año de transición en lo que a la segunda ronda de “revisiones por pares” se refiere. Según afirma el Global Forum (2018b): *“En general, los resultados de la segunda ronda son positivos y el 90% de las calificaciones recién asignadas son satisfactorias, es decir, ‘Cumple’ o ‘Cumple en gran medida’ con el estándar EOIR”*.

Esta afirmación es, cuando menos, tendenciosa ya que se produce un deterioro en la calidad de las evaluaciones. Dado que se trata de una segunda revisión de lo que, supuestamente, ya se ha verificado en la primera ronda y que, salvo la excepción del elemento “A1” de los Términos de Referencia, el resto de los elementos son prácticamente los mismos, la mejora general (o como mínimo el mantenimiento) de las evaluaciones debería ser la tónica general. Pero la comparación de las evaluaciones para los mismos países y en las dos rondas presenta los

---

<sup>241</sup> Paradójicamente, poco más de un año y medio después estalló el escándalo de los “Mauritius Leaks”.

siguientes resultados: 19 jurisdicciones obtienen la misma evaluación, 8 empeoran (Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Ghana, India, Jamaica y Japón), y 10 mejoran al pasar nueve de ellas (Bahréin, Estonia, Guernsey, Italia, Jersey, Mauricio, Mónaco, San Marino y Singapur) de “*Largely Compliant*” en la primera ronda, a “*Compliant*” en la segunda ronda, y una (Indonesia) de “*Partially Compliant*” en la primera a “*Largely Compliant*” en la segunda.

Los resultados de una evaluación suplementaria (Jamaica), permiten mejorar a esta jurisdicción de “*Partially Compliant*” a “*Largely Compliant*”, que era la evaluación que ya había obtenido en la primera ronda.

Ya este año, y bajo el epígrafe de “*Comienzan a surgir desafíos clave en esta ronda*” el Foro Global reconoce los peores resultados que se están produciendo en la revisión del elemento esencial “A1” de los términos de referencia<sup>242</sup> y que, en su opinión, son el causante de que las calificaciones generales de algunas jurisdicciones se hayan rebajado, generalmente de “*Compliant*” a “*Largely Compliant*” (Global Forum, 2018b, p. 25).

Los resultados presentados muestran que la valoración de este elemento para las 38 jurisdicciones evaluadas (solamente son comparables en 37 ya que Kazajistán no logró pasar a la Fase 2 de la primera ronda y, por tanto, no llegó a ser evaluada) es la misma en ambas rondas para 16 jurisdicciones y empeora en la segunda ronda para 21 jurisdicciones (el 57% de todas las evaluadas).

Los informes de los próximos años evidenciarán si esta situación se mantiene o, por el contrario, se ha conseguido reconducir, pero transcurridos diez años de la implantación de este proyecto y los escándalos fiscales que, en paralelo, se han venido produciendo desde 2008, existen serias dudas de que finalmente, el modelo del “*peer review group*” contribuya de una manera eficaz a la desaparición de los regímenes fiscales perjudiciales y/o a la reducción significativa del fraude y la evasión fiscal a través de los paraísos fiscales.

En esta misma línea apunta Woodward (2016) al constatar como los CFO han estado repetidamente en la línea de fuego de las instituciones internacionales (primero en la década de 1990 y luego a raíz de la crisis financiera de 2008), y termina preguntándose ¿cómo es que lo están haciendo tan bien? ya que, al parecer, han resistido este último ataque normativo.

---

<sup>242</sup> “Las jurisdicciones deben garantizar que la información sobre la propiedad e identidad, ***incluida la información sobre propietarios legales y beneficiarios***, para todas las entidades y acuerdos relevantes esté disponible para sus autoridades competentes” (en negrita y cursiva la variación de la versión 2016 sobre la versión inicial de 2010).

Pero hay más voces discordantes con el proyecto de la OCDE/Foro Global que argumentan que es fundamentalmente defectuoso. Meinzer (2012a) señala que las “peer reviews” del Foro Global han tenido un éxito limitado en términos de presión sobre algunos “parias notorios” en materia de transparencia fiscal, y que:

El estándar actual de transparencia y sus revisiones por pares promovidas por el Foro Global no son adecuadas para resolver los problemas fiscales internacionales fundamentales que afectan, tanto a los países en desarrollo, como a los desarrollados (Meinzer, 2012a, párr.102).

La ineficacia de la norma y las “peer reviews” también se ha confirmado mediante un análisis econométrico realizado por Johannesen y Zucman (2014) que utilizaron información restringida sobre depósitos bancarios del Banco de Pagos Internacionales” (Meinzer, 2012a, párr.48).

Y concluye este autor que:

“...es motivo de gran preocupación que la OCDE/Foro Global continúen promoviendo su estándar, mucho más débil, a otros países mientras sus propios miembros buscan alternativas más efectivas. Es difícil evitar concluir que las “peer reviews” del Foro Global son un ejercicio de inutilidad progresiva” (Meinzer, 2012a, párr.104).

### 3.4. La Unión Europea: ¿A remolque o en competencia con el G20-OCDE?

La Unión Europea, como parte integrante del G20 y de la OCDE, se ha movido entre el apoyo indiscutible a todos los acuerdos e iniciativas de ambos grupos en materia de lucha contra los regímenes fiscales perjudiciales y los paraísos fiscales, y la iniciativa de abordar una “lista negra” propia que, como veremos más adelante, adolece de bastantes de los defectos de sus predecesoras (González Martín, 2020).

No sonaban aún lejanos los ecos de las demandas del Parlamento Europeo cuando proponía:

*“una acción más enérgica contra los paraísos fiscales, las lavanderías de dinero negro que permiten evadir impuestos. La Eurocámara estima que los acuerdos de intercambio de información fiscal alcanzados por el G-20 y la OCDE no son suficientes para atajar el problema que provocan. ... El texto aprobado la semana pasada exige a la OCDE, al G-20 y a la Unión ‘que adopten criterios más rigurosos para la identificación de los paraísos fiscales’.” (Missé, 2010)*

El informe del Parlamento Europeo venía a denunciar la hipócrita conducta de los países occidentales, que permitían que muchas grandes empresas obtuviesen importantes beneficios en los países en desarrollo eludiendo sus obligaciones fiscales<sup>243</sup>.

<sup>243</sup> El texto, aprobado por 283 votos a favor, 278 en contra y 15 abstenciones, sostiene que el impacto negativo de los paraísos fiscales “puede constituir un obstáculo insuperable para el desarrollo económico de los países pobres, usurpando la soberanía de otros países y creando incentivos para la delincuencia económica”. El informe fue aprobado por un cerrado margen porque el Partido Popular Europeo votó en contra, al oponerse a todas las referencias a “la coordinación de políticas económicas y al establecimiento de tasas al sistema financiero”.

Como consecuencia directa de las revelaciones “LuxLeaks”<sup>244</sup>, en noviembre de 2014, según las cuales muchas empresas multinacionales habían celebrado acuerdos secretos con las autoridades luxemburguesas que les permitían reducir sus obligaciones fiscales (en algunos casos a casi el 1%) cuando la actividad económica que ejercían en ese país era escasa o totalmente inexistente, el Parlamento Europeo decidió, en diciembre de 2014, autorizar la elaboración de un informe de iniciativa legislativa sobre el aumento de la transparencia, la coordinación y la convergencia en las políticas de tributación de las sociedades en la Unión Europea (Parlamento Europeo, 2015, p. 28).

En paralelo, la Comisión Europea toma la iniciativa y presentó en el mes de junio de 2015 un Plan de Acción tendente a lograr un impuesto de sociedades justo y eficaz mediante una serie de medidas que introducen una reforma fundamental de la fiscalidad de las empresas en la UE. Un aspecto central de esa labor era asegurar que los beneficios generados en el mercado único fuesen efectivamente gravados en el lugar donde se desarrollase la actividad.

Dicho plan de acción se recoge en la comunicación que la Comisión Europea remite el 17 de junio de 2015 al Parlamento Europeo y al Consejo y en la que se reconoce que la normativa fiscal actual aplicable a las empresas ya no se ajusta al contexto moderno al gravarse los ingresos de éstas a escala nacional, mientras que el entorno económico se ha vuelto más globalizado, móvil y digital, con unos modelos de actividad y estructuras organizativas más complejos lo que facilita trasladar beneficios y hace más complicado determinar en qué país se deben gravar las rentas (Comisión Europea CE, 2015a, p. 2).

Asimismo, continúa afirmando que, en esta situación, el hecho de que las empresas multinacionales reorienten artificialmente sus beneficios a los países con ventajas fiscales, al objeto de reducir al mínimo su contribución fiscal global, ha causado alarma social en los ciudadanos que se ven fuertemente afectados por los esfuerzos de ajuste presupuestario a los que se ven sometidos por los gobiernos de sus estados.

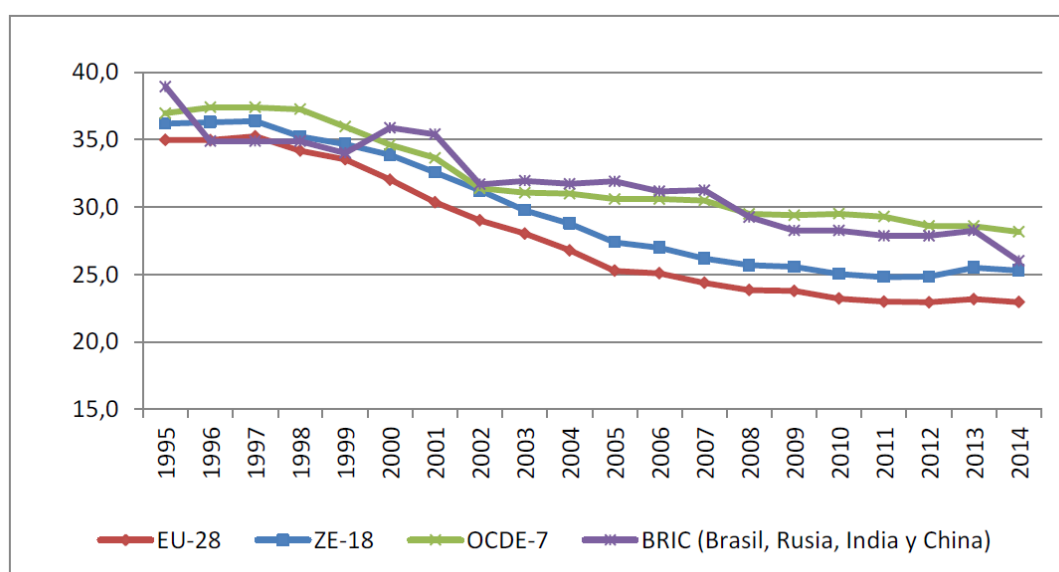
Además hay que tener en cuenta que la coexistencia en la UE de 28 sistemas fiscales diferentes en un mercado integrado también ha originado una fuerte competencia fiscal entre los Estados miembros, con la consecuencia inmediata de la reducción progresiva de los tipos de sus

---

<sup>244</sup> Las revelaciones pusieron de manifiesto que casi 340 empresas multinacionales consiguieron acuerdos secretos con Luxemburgo que permitieron a muchas de ellas reducir al mínimo su deuda tributaria global en detrimento del interés de los ciudadanos de la Unión, sin crear, o apenas creando, actividad económica en Luxemburgo, y que algunos asesores fiscales habían ayudado a empresas multinacionales de manera deliberada y selectiva a obtener, al menos, 548 resoluciones fiscales en Luxemburgo entre 2002 y 2010. Véase apartado 4.4.4.

impuestos de sociedades a fin de salvaguardar sus bases imponibles y atraer inversiones extranjeras directas, situación que ha permitido a las empresas aprovecharse de los desajustes, a la par que ha generado nuevas oportunidades para los planificadores fiscales agresivos. Esta evolución se puede apreciar en el Gráfico III- 3 en el que se muestra la disminución de los tipos legales del impuesto de sociedades, particularmente pronunciada en la zona euro (ZE-18), y en la Unión Europea (UE) en su conjunto (Comisión Europea CE, 2015a, p.4).

**Gráfico III - 3 - Tipos legales del impuesto de sociedades (1995-2014)**



**Fuente:** Comisión Europea CE. (2015, junio 17). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. "Un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea: cinco ámbitos de actuación fundamentales"*, p.4. Bruselas. Recuperado 21 octubre 2018, de <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/ES/1-2015-302-ES-F1-1.PDF>

En el plano internacional, y cinco meses después, los líderes del G20 aprobaron en noviembre de 2015 el paquete final de medidas de la OCDE sobre la “Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios” (BEPS) que establecía nuevas normas globales en materia de fiscalidad de las empresas y proponía una serie de medidas que los países habían de aplicar para poner coto a la elusión del impuesto de sociedades y garantizar una competencia fiscal leal en todo el mundo.

Finalmente, el Informe que el Parlamento Europeo decidió elaborar en diciembre de 2014, fue publicado el 2 de diciembre de 2015 y en el mismo se enumeran una serie de medidas y recomendaciones sobre las que se “*pide a la Comisión que, no más tarde de junio de 2016, presente al Parlamento una o varias propuestas legislativas*” (Parlamento Europeo, 2015).

Entre las recomendaciones relacionadas con los paraísos fiscales, se encontraban las tres siguientes:

- **Recomendación C 2: Crear una definición común y estricta de «paraísos fiscales».** *“El Parlamento Europeo solicitaba a la Comisión Europea que presentase una propuesta que, en cooperación con la OCDE y las Naciones Unidas, estableciera criterios estrictos para definir los «paraísos fiscales». Estos criterios debían:*
  - *Basarse en indicadores detallados, transparentes, sólidos, objetivamente verificables y comúnmente aceptados, desarrollando en mayor medida los principios de buena gobernanza, tal como se definen en la Comunicación de la Comisión de 2009 titulada «Fomento de la buena gobernanza en el ámbito fiscal»: intercambio de información y cooperación administrativa, competencia fiscal justa y transparencia.*
  - *Abarcar conceptos como el secreto bancario, el registro de la titularidad de las sociedades, los fideicomisos y las fundaciones, la publicación de las cuentas de las sociedades, la capacidad para intercambiar información, la eficacia de la administración fiscal, el fomento de la evasión fiscal, la existencia de instrumentos jurídicos perjudiciales, la prevención del blanqueo de capitales, la automaticidad del intercambio de información, la existencia de convenios bilaterales, los compromisos internacionales en materia de transparencia y la cooperación judicial a escala internacional”* (Parlamento Europeo, 2015, pp. 22-23).
  
- **Recomendación C 3: Contramedidas hacia las empresas que recurren a los paraísos fiscales.** *“El Parlamento Europeo solicitaba a la Comisión Europea que presentase una propuesta de catálogo de contramedidas que la Unión y los Estados miembros deberían aplicar, como partes interesadas y como financiadores de organismos públicos, bancos y programas de financiación, a las empresas que recurriesen a los paraísos fiscales con el fin de poner en marcha sistemas de planificación fiscal agresiva y que, por lo tanto, incumpliesen las normas de buena gobernanza fiscal de la Unión”* (Parlamento Europeo, 2015, p. 23).
  
- **Recomendación B 6: La introducción de un número de identificación fiscal europeo común.** *“El Parlamento Europeo pedía a la Comisión Europea que presentase una propuesta para introducir un número de identificación fiscal (NIF) europeo. La propuesta se basará en el esbozo de NIF europeo que figura en el plan de acción de la Comisión sobre la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal de 2012 (acción 22) y en el resultado de la subsiguiente consulta de 2013”* (Parlamento Europeo, 2015, p. 22).

Para esta última recomendación, el Parlamento se apoyaba en el siguiente “considerando”:

- vi) *considerando que para que el intercambio automático de información en general y sobre acuerdos tributarios en particular sea eficaz se requiere un régimen europeo común de número de identificación fiscal; que la Comisión debe considerar la posibilidad de crear un registro europeo común de sociedades* (Parlamento Europeo, 2015, p. 11).

Esta medida se considera de vital importancia, a la vez que imprescindible, para que el “Registro a escala de la Unión de beneficiarios efectivos”, que debería estar en funcionamiento

antes del 26 de junio de 2017, ayudase a detectar la posible elusión fiscal y la transferencia de beneficios.

### 3.4.1. La “Blacklist” de Paraísos Fiscales de la UE.

#### 3.4.1.1. Preparativos y primeros pasos.

El primer paso de la Comisión Europea para el desarrollo de un sistema común de elaboración de listas se describe en su citada Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo titulada “*Un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea: cinco ámbitos de actuación fundamentales*”, del mes de junio de 2015 (Comisión Europea CE, 2015a).

Por primera vez la Comisión publicaba una lista de terceros países, a nivel de la UE, de los territorios fiscales no cooperadores, compilada a partir de las listas negras nacionales de sus Estados miembros, aunque finalmente, de las 121 jurisdicciones identificadas, solo se incluyeron las jurisdicciones citadas más frecuentemente (véase la Tabla III-22) e identificadas por, al menos, diez Estados miembros (Comisión Europea CE, 2015b).

El objetivo primordial de esta iniciativa fue aumentar la transparencia de los procesos nacionales de compilación de listas y presentar la información sobre las distintas jurisdicciones que en ellas figuran en un formato de más fácil acceso para los terceros países y las empresas.

Y esta publicación va a convertir en uno de los primeros desencuentros entre la OCDE-Foro Global y la Unión Europea que, como ya se ha comentado, se materializó en una “carta pública”, de fecha 19 de junio de 2015, que Pascal Saint-Amans, director del *Centre for Tax Policy and Administration de la OCDE*, y Mónica Bhatia, directora de la *Secretaría del Foro Global*, dirigen a los miembros de dicho Foro a través de su página principal de la web, calificando como “*muy desafortunado que este ejercicio [documento de antecedentes] haya parecido la creación de una lista*” y que:

... como OCDE y Foro Global, nos gustaría confirmar que la única evaluación aceptable de los países con respecto a su cooperación es la realizada por el Foro Global, y que varios países identificados en ese ejercicio por la UE cumplen en su totalidad o en gran parte, y se han comprometido a cumplir el AEOI (Saint-Amans y Bhatia, 2015).



*Tabla III - 22 - Lista de la UE (2015) de territorios  
fiscales no cooperadores de terceros países*

Andorra**
Anguila*
Antigua y Barbuda**
Bahamas**
Barbados*
Belice**
Bermudas*
Islas Vírgenes Británicas*
Brunéi**
Islas Caimán*
Islas Cook
Granada**
Guernesey*
Hong Kong**
Liberia
Liechtenstein***
Maldivas
Islas Marshall**
Mauricio*
Mónaco**
Montserrat*
Nauru
Niue*
Panamá
San Vicente y las Granadinas**
San Cristóbal y Nieves**
Seychelles*
Islas Turcas y Caicos*
Islas Vírgenes de los Estados Unidos
Vanuatu

\* Adopción temprana de la nueva norma internacional de intercambio automático de información; primeros intercambios en 2017.

\*\* Compromiso de adoptar la nueva norma internacional de intercambio automático de información; primeros intercambios en 2018.

\*\*\* Adopción temprana de la nueva norma internacional de intercambio automático de información; primeros intercambios en 2017. Participación actual en un diálogo acerca de la fiscalidad de las empresas con el Grupo «Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas».

**FUENTE:** ANEXO de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea: cinco ámbitos de actuación fundamentales, de fecha 17-06-2015. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5e1fd1b0-15b7-11e5-a342-01aa75ed71a1.0013.01/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5e1fd1b0-15b7-11e5-a342-01aa75ed71a1.0013.01/DOC_2&format=PDF) (Último acceso: 22-10-2018)

La publicación de esta lista (denominada por la Comisión como “*lista paneuropea*”) se planteó como solución provisional mientras se alcanzaba el objetivo final de disponer de un sistema común en la UE para la evaluación, escrutinio y elaboración de una lista de “terceros países” y tuvo un efecto inmediato ya que algunos países no estaban al corriente de que figuraban en las listas nacionales hasta que se hizo pública esta versión consolidada de las listas de los Estados miembros (Comisión Europea CE, 2016a, p. 11).

Y es este aspecto, el ser una lista de “terceros países”, lo que restará credibilidad y eficacia a la futura lista, al excluir en su elaboración a los países miembros de la UE, además de otros significativos “paraísos fiscales”.

Para alcanzar este objetivo final, la Comisión Europea propuso un proceso dividido en tres etapas, que incluyó en enero de 2016 en una nueva Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo titulada “*Estrategia exterior para una imposición efectiva*” (Comisión Europea, 2016a, pp. 12-13):

- La primera etapa consistiría en una labor interna de identificación de los “terceros países” que deben ser objeto de escrutinio prioritario por la UE. Para ello, la Comisión elaborará un “cuadro de indicadores” que permita determinar el impacto potencial de las distintas jurisdicciones en las bases imponibles de los Estados miembros. Los primeros resultados del cuadro de indicadores se deberían presentar a los Estados miembros antes del otoño de 2016.
- En la segunda etapa, y a partir del cuadro de indicadores, se deberá decidir qué países deben ser evaluados a la luz de los criterios de buena gobernanza actualizados de la UE. La evaluación de los sistemas tributarios de los países seleccionados será llevada a cabo por la Comisión, junto con el Grupo del “*Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas*”<sup>245</sup> y, finalmente,
- En la tercera etapa, los Estados miembros decidirán qué países en cuestión serán incorporados a la lista común de la UE de jurisdicciones problemáticas en materia fiscal. Esta decisión se basará principalmente en las recomendaciones de la Comisión resultantes del proceso de escrutinio.

Apenas transcurridos tres meses desde dicha Comunicación, el 3 de abril de 2016 se produjo un hecho relevante que, sin duda, iba a marcar la evolución de este asunto: la publicación de los “Papeles de Panamá”, que se abordará en detalle en el apartado 4.5.

Como tareas de la primera etapa, con fecha 5 de julio de 2016, y en una nueva comunicación, la Comisión informa al Parlamento Europeo que los Ministros de Finanzas de la UE habían aprobado el proceso de elaboración de listas en el ECOFIN en mayo de 2016 y habían solicitado

---

<sup>245</sup> El Consejo ECOFIN creó el 9 de marzo de 1998, en el marco del Consejo, el Grupo «Código de Conducta» (Fiscalidad de las Empresas) con el fin de evaluar las medidas fiscales dentro del ámbito de aplicación del **Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas**.

que se dispusiera ya de una primera lista de la UE en 2017 (González Martín, 2020). Adicionalmente, solicitaron al Grupo del “Código de Conducta (Fiscalidad de las empresas)” que considerara la adopción de las contramedidas complementarias apropiadas (Comisión Europea, 2016b, p. 10).

Asimismo, la Comisión consideraba que la lista común de la UE debería conformar un importante instrumento de disuasión destinado a los países que se negasen a sumarse a la tendencia mundial hacia una fiscalidad más justa y transparente. Añadía además que el reciente llamamiento del G-20 en favor de la confección de una “*lista internacional de jurisdicciones que se nieguen a cooperar*”<sup>246</sup> proporcionaba un valor añadido al proceso de elaboración de listas emprendido por la UE. Como se comprobará más adelante, el referido valor añadido no podía quedar más en entredicho al comparar los resultados tan dispares de ambas listas.

Para llevar a cabo el análisis previo y completar el “cuadro de indicadores”, la Comisión recopiló, en la medida de lo posible, datos de todos los países y jurisdicciones del mundo (se incluye como ANEXO II). Sin embargo, y es aquí donde se puede empezar a cuestionar el trabajo, al seguirse un enfoque diferenciado según el estado de las jurisdicciones (Comisión Europea, 2016c, p. 2):

- En primer lugar, los 28 estados miembros y los territorios considerados parte de un Estado miembro (como los contemplados en el artículo 355 (1) del TFUE<sup>247</sup>), no se incluyeron en las tablas del cuadro de indicadores. Por tanto, todos los territorios bajo soberanía de cualquier estado miembro quedaron automáticamente excluidos y entre ellos, no podemos obviar que, bajo la soberanía del Reino Unido y Holanda, se encuentran un significativo número de los paraísos fiscales más relevantes.
- En segundo lugar, las jurisdicciones de terceros países que ya contasen con un acuerdo de transparencia con la UE figurarían por separado en el cuadro de indicadores. En aquel momento se incluyeron a Suiza, Liechtenstein, Andorra, Mónaco y San Marino que, al igual que en el apartado anterior, se trataban de algunos de los paraísos fiscales más significativos.

---

<sup>246</sup> En la cumbre del G20 en Hangzhou (China), celebrada durante los días 4 y 5 de septiembre de 2016, se solicitó a la OCDE que preparase para la cumbre del G20 de julio de 2017 una lista de aquellas jurisdicciones que aún no hubieran avanzado lo suficiente hacia un nivel satisfactorio de implementación de las normas internacionales acordadas sobre transparencia fiscal (G20, 2016, párr.19).

<sup>247</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

- Y, finalmente, los 48 países menos desarrollados (PMA) identificados por las Naciones Unidas también se presentaron por separado, en reconocimiento de las limitaciones particulares que ellos afrontaban.

Con las anteriores exclusiones, un total de 160 jurisdicciones fueron evaluadas para una preselección potencial sobre la base de los indicadores seleccionados. Ante las primeras críticas suscitadas por este enfoque, la Comisión se esforzó en aclarar que el referido cuadro no representaba ningún juicio sobre las jurisdicciones analizadas, ni era una lista preliminar de la UE, sino que era una fuente de datos objetiva y robusta, producida por la Comisión, para ayudar a los Estados miembros en los próximos pasos del proceso.

Pero como señalaba el “Financial Times”, “*La otra cosa que muestra el ‘cuadro de indicadores’ es que trabajar en listas negras fiscales es como pedirles que organicen una fiesta en la oficina: es imposible mantener a todos contentos*” (Brunsden, 2016). Cuando la Comisión publicó el año anterior la lista negra, que simplemente agrupaba todas las listas existentes en los estados miembros, se enfrentó a la crítica directa de la OCDE y del Reino Unido, que se quejó de la inclusión en la misma de las dependencias de la Corona británica (González Martín, 2000).

Otra de las quejas recibidas, y señalada por el “Financial Times”, fue que la lista de 2015 (que incluía a 30 países) seleccionó a pequeñas naciones de manera arbitraria, al tiempo que hacía la vista gorda a las lagunas fiscales bien explotadas por algunos estados de EE. UU. como Delaware.

El 14 de septiembre de 2016, la Comisión completó la primera etapa al presentar un “cuadro de indicadores” de todas las jurisdicciones de terceros países a efectos fiscales. Este cuadro presentaba los resultados de un minucioso análisis previo realizado por la Comisión, según el cual se examinaron las jurisdicciones de terceros países en relación con los indicadores objetivos de economía, finanzas, estabilidad y buen gobierno fiscal.

Los indicadores seleccionados se agruparon en tres magnitudes (Comisión Europea, 2016c, p. 2):

- ✓ **Fortalecimiento de los vínculos económicos con la UE** (*Strength of economic ties with the EU*): para analizar la solidez de los lazos económicos entre el tercer país y la UE, se examinaron indicadores tales como datos comerciales, filiales controladas por residentes de la UE y flujos de inversión extranjera directa (IED) bilaterales.

- ✓ **Actividad financiera** (*Financial activity*): para determinar si una jurisdicción tenía un nivel desproporcionadamente alto de exportaciones de servicios financieros, o una desconexión entre su actividad financiera y la economía real, se utilizaron indicadores como el total de IED, flujos de ingresos financieros específicos y estadísticas sobre filiales extranjeras.
- ✓ **Factores de estabilidad** (*Stability factors*): para ver si la jurisdicción sería considerada por los evasores de impuestos como un lugar seguro para colocar su dinero, se examinaron los indicadores generales de gobernabilidad, como la corrupción y la calidad regulatoria.

Una vez que los indicadores seleccionados identificaron las jurisdicciones económicamente más relevantes, la Comisión hizo una evaluación básica del nivel de riesgo potencial de estas jurisdicciones facilitando la evasión fiscal. Los indicadores de riesgo utilizados fueron (Comisión Europea, 2016c, pp. 2-3):

- (1) **Transparencia e intercambio de información:** el estado de las jurisdicciones con respecto a las normas internacionales de transparencia, es decir, el intercambio de información bajo demanda y el intercambio automático de información, además de contar con acuerdos para evitar la doble imposición con todos los estados miembros de la Unión.
- (2) **La existencia de regímenes fiscales preferenciales:** la existencia de regímenes preferenciales potenciales, identificados por la Comisión sobre la base de información pública disponible (IBDF, sitios web nacionales, etc.) que favorezcan las estrategias de planificación fiscal utilizadas por las grandes multinacionales.
- (3) **La ausencia de un impuesto de sociedades o con tasa impositiva del 0%.**

Finalizada esta fase, correspondía implementar la segunda etapa, y a los Estados miembros de la UE decidir qué países deberán ser sometidos a un examen más completo en los meses siguientes a fin de determinar con exactitud cuáles no juegan limpio en materia de fiscalidad.

Para avanzar en ello, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros, celebrado el 8 de noviembre de 2016, llegó a un acuerdo sobre los criterios y el procedimiento que se emplearían para establecer la primera “*blacklist*” de la UE, de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales, estando previsto que el examen de los países y territorios no cooperadores finalizase en septiembre de 2017, de modo que se pudiera aprobar por el Consejo la lista definitiva a finales de dicho año (Consejo de la Unión Europea, 2016).

De acuerdo con las Conclusiones del Consejo del 8 de noviembre de 2016, se encargó al Grupo «Código de Conducta» (Fiscalidad de las Empresas) que formara grupos de revisión con representantes de los Estados miembros de la UE y la Comisión Europea. Estos grupos examinaron los 92 países y territorios seleccionados detectándose una serie de deficiencias que el referido grupo de trabajo comunicó a los países y territorios pertinentes en octubre de 2017. El Grupo pidió un compromiso político de alto nivel con objeto de resolver los problemas antes del final de 2018, o de 2019 para algunos países en desarrollo. Los países y territorios respondieron mediante “*cartas de compromiso*” en las que se basó la decisión inicial de incluir o no a un país o territorio en la lista.

En las semanas previas a la decisión final, la expectación era máxima y ciertas tensiones se pusieron de manifiesto al publicarse en la prensa que la UE advertiría a 53 jurisdicciones del riesgo de ser incluidos en la lista negra como paraísos fiscales.

Finalmente, y según personas cercanas a las conversaciones, Bruselas solo advirtió a 41 países después de que el Reino Unido<sup>248</sup> provocase que se retuvieran las advertencias a una docena de jurisdicciones con las que mantenía estrechos vínculos (entre otras las Bermudas, la Isla de Man y las Islas Caimán, lo que un funcionario llamó "sospechosos habituales") (Toplensky, 2017). Nuevamente el Reino Unido continuaba avanzando en su proceso para mantenerse en el futuro como uno de los mayores “paraísos fiscales” del mundo (González Martín, 2020).

Otras críticas llegaron también de *Transparency International*<sup>249</sup> (grupo al que el diario Financial Times califica de “lobby”), quién manifestó que el grupo de trabajo del “Código de Conducta» (Fiscalidad de las Empresas), a cargo del proceso, “*es el grupo del consejo más secreto: la caja negra del consejo*” y anticipó que la lista negra eran “*un proceso político*” y que el secreto arriesgaba la creación de una lista que estaba “*lejos de ser objetiva y comprensiva*” (Toplensky, 2017).

Además, y en los días previos a su publicación, un artículo del “Public Finance International”<sup>250</sup>, criticaba que los estados miembros de la UE estuvieran excluidos del análisis,

<sup>248</sup> También el diario “The Guardian” se hizo eco de esta actuación del Reino Unido en su artículo “*From paradise to blacklist: EU’s net starts to close on tax Havens*” publicado el 2 de diciembre de 2017 y disponible en <https://www.theguardian.com/world/2017/dec/02/paradise-to-blacklist-eu-tax-havens> (Último acceso: 29-10-2018).

<sup>249</sup> *Transparency International* es una ONG que promueve medidas contra crímenes corporativos y corrupción política en el ámbito internacional. Se fundó en 1993 y publica anualmente el Índice de Percepción de Corrupción, una lista corporativa sobre la corrupción a nivel mundial.

<sup>250</sup> Public Finance International (PFI) es una publicación del Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), con sede en el Reino Unido, único organismo contable profesional en el mundo dedicado exclusivamente a las finanzas públicas.

y daba cuenta del estudio realizado por la organización **OXFAM** en el que, aplicando los mismos criterios de la UE a sus 28 estados miembros actuales, así como a los 92 no miembros, evidenciaba que Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos y Malta cumplían todos los criterios para ser catalogados como un paraíso fiscal junto con 35 países no pertenecientes a la UE<sup>251</sup>, por lo que OXFAM advirtió que la blacklist de paraísos fiscales no sería creíble si estos cuatro países de la UE estaban excluidos (Rensch, 2017a).

A mayor abundamiento, Alex Cobham, Chief Executive de la organización **TAX JUSTICE NETWORK** y Wouter Lips (Researcher at the Department of Political Science at Ghent University), publicaron el 27 de noviembre de 2017 un informe titulado “*Paradise lost. Who will feature on the common EU blacklist of non-cooperative tax jurisdictions?*” (Lips y Cobham, 2017) en el que presentaban los resultados del proceso de reevaluación llevado a cabo siguiendo los mismos criterios de la UE y que, obviamente, presentaba resultados diferentes a los de esta última, aunque bastante similares a los ofrecidos por el análisis de OXFAM al que anteriormente se ha hecho referencia (González Martín, 2020).

De hecho, fueron identificadas 60 jurisdicciones no pertenecientes a la UE que no cumplían con los criterios establecidos y de las cuales concluían que deberían incluirse en la futura lista un total de 41, así como otros seis estados miembros de la UE: Chipre, Irlanda, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y el Reino Unido.

No obstante, entre sus conclusiones señalaban que había que esperar a la publicación de la “blacklist” final para ver en qué medida se fundamentaban sus dudas sobre el proceso, y si la UE permitiría que la lista negra fuese dictada por el interés diplomático o económico en lugar del objetivo de lograr una tributación efectiva o de justicia fiscal.<sup>252</sup>

Y como punto final concluían aseverando que: “*La blacklist de la UE, por el contrario, descansará en criterios acordados solo por un grupo de países poderosos; cuya evaluación no puede objetivamente verificarse por completo; y que luego se aplican a los demás, pero no a ellos mismos*”<sup>253</sup> que marcaba las diferencias con una “blacklist” basada en acuerdos con un criterio comprensivo, transparente y objetivamente verificable, como los del “*Índice de Secreto*

<sup>251</sup> *EU countries 'fail fair tax tests'*: 29-11-2017. Disponible en: <https://www.publicfinanceinternational.org/news/2017/11/eu-countries-fail-fair-tax-tests> (Último acceso 03-11-2018)

<sup>252</sup> Texto original: “*We await release of the final blacklist to see how much of these doubts about the process are founded, and if the EU lets the blacklist be dictated by diplomatic or economic interest rather than the aim of effective taxation, or tax justice*”

<sup>253</sup> Texto original: “*The EU blacklist, in contrast, will rest on criteria agreed only by one group of powerful countries; whose evaluation cannot be fully verified objectively; and which are then applied to others but not to themselves*”

*Financiero*”<sup>254</sup> que podría usarse válidamente como base para implementar contramedidas económicas contra las jurisdicciones que no lo cumplieren (Lips y Cobham, 2017).

### 3.4.1.2. Publicación de la “blacklist” y primeras reacciones.

Como estaba programado, el 5 de diciembre de 2017, el Consejo de la UE adoptó las Conclusiones sobre la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales (Consejo de la Union Europea, 2017). En dichas conclusiones, además de publicar la referida lista, consideró que “*la UE y los Estados miembros podrían aplicar medidas de defensa eficaces y proporcionadas, ajenas al ámbito fiscal o dentro del mismo, por lo que respecta a los países y territorios no cooperadores, mientras figuren en la lista*”, y recomendó “*que los Estados miembros tomen determinadas medidas defensivas coordinadas en el ámbito fiscal como figura en el anexo III del presente documento, de conformidad con su legislación nacional y de conformidad con las obligaciones en virtud del Derecho internacional y de la Unión*” (Consejo de la Unión Europea, 2017, párr. 16-17).

**Tabla III - 23 - Lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales publicada el 5-Dic-2017**

Bahrein	Namibia
Barbados	Palau
Corea del Sur	Panamá
Emiratos Árabes Unidos	Santa Lucía
Granada	Samoa
Guam	Samoa Americana
Islas Marshall	Trinidad y Tobago
Macao	Túnez
Mongolia	

**Fuente:** Anexo 1 del documento de CONCLUSIONES DEL CONSEJO sobre la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales. Recuperado de <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15429-2017-INIT/es/pdf>

<sup>254</sup> El Índice de Secreto Financiero (FSI, por sus siglas en inglés) se viene publicando cada dos años desde 2009 por la Red de Justicia Fiscal (Tax Justice Network) y se viene utilizando en una serie de importantes índices más amplios, como el Índice de Compromiso al Desarrollo, del Centro para el Desarrollo Mundial, y el *Basel Anti-Money Laundering Index* publicado por el Centro Internacional para la Recuperación de Activos (véase <https://www.financialsecrecyindex.com/research-and-analysis>).



La lista publicada incluía un total de 17 países o territorios no pertenecientes a la UE (véase Tabla III-23) que “no se habían comprometido suficientemente en respuesta a las inquietudes de la UE”. Adicionalmente, se anunció que el Consejo revisaría la lista, al menos una vez al año, aunque, como ya veremos, se producirán seis revisiones de la lista en menos de un año, que la reducirán, aún más, a un papel meramente testimonial.

Al margen de esta lista, quedó pendiente un colectivo de 47 jurisdicciones, incorporadas a una denominada “lista gris” (Tabla III-24), al haberse comprometido a cumplir con los criterios de la UE para finales de 2018, o para 2019 en el caso de los países en vías desarrollo sin centros financieros, y con ello evitar ser incluidos en la “blacklist”.

**Tabla III - 24 - Lista “gris” de países que no cumplen con las normas de la UE publicada el 5-Dic-2017**

Albania	Malasia
Andorra	Maldívas
Antigua Rep. Yugosl. de Macedonia	Marruecos
Armenia	Mauricio
Aruba	Montenegro
Belice	Nauru
Bermuda	Niue
Bosnia y Herzegovina	Nueva Caledonia
Botswana	Omán
Cabo Verde	Perú
Curaçao	Qatar
Fiji	San Marino
Groenlandia	San Vicente y las Granadinas
Guernesey	Serbia
Hong Kong SAR	Seychelles
Isla de Labuan	Suiza
Isla de Man	Swazilandia
Islas Caimán	Tailandia
Islas Cook	Taiwán
Islas Feroe	Turquía
Jamaica	Uruguay
Jersey	Vanuatu
Jordania	Vietnam
Liechtenstein	

**Fuente:** Elaboración propia a partir del Anexo 1 del documento de CONCLUSIONES DEL CONSEJO sobre la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales. Recuperado de <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15429-2017-INIT/es/pdf>

A modo de resumen, la descripción general del proceso de elaboración de la “blacklist” de la UE se describe en el Gráfico III-4:

**Gráfico III - 4 - Descripción general del proceso de evaluación y selección llevado a cabo por la UE**

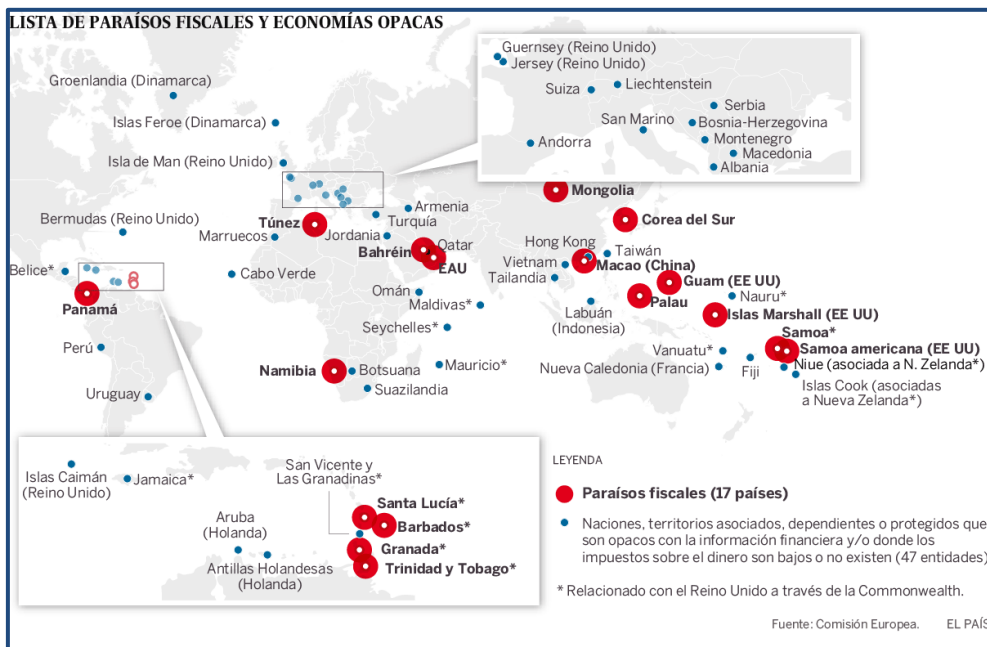
<b>DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROCESO DE SELECCIÓN</b>	
<b>213 jurisdicciones pre-evaluadas por el "Cuadro de Indicadores"</b> (241 menos los 28 Estados Miembros de la UE)	
<b>92 elegidos para el examen</b>	
<b>20</b> Fueron dados por conforme	<b>72</b> se les pidió aclarar deficiencias
<b>47</b> comprometidos con: Mejorar la transparencia, Detener las prácticas fiscales perjudiciales. Introducir requerimientos esenciales. Implementar BEPS OCDE <b>(LISTA GRIS)</b>	<b>8</b> afectados por huracanes tendrán más tiempo. <sup>(a)</sup>
<b>17 en la Lista negra de la UE</b>	

<sup>(a)</sup> Antigua and Barbuda, Anguilla, Bahamas, British Virgin Islands, Dominica, St Kitts and Nevis, Turks and Caicos, US Virgin Islands

Fuente: European Commission - Fact Sheet. Questions and Answers on the EU list of non-cooperative tax jurisdictions. [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-17-5122\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-5122_en.htm)

En el Gráfico III-5 se puede visualizar la distribución geográfica de ambas listas:

**Gráfico III - 5 - Distribución geográfica de la "Lista Negra" y la "Lista Gris" de Paraísos Fiscales de la UE publicadas el 5 de diciembre de 2017**



Fuente: Edición impresa de EL PAÍS de fecha 6 de diciembre de 2017. Imagen incluida encabezando el artículo "La UE publica una lista negra con 17 paraísos fiscales" en su pag.40. Recuperado el 11 de junio de 2019 de [https://elpais.com/economia/2017/12/05/actualidad/1512490043\\_204009.html](https://elpais.com/economia/2017/12/05/actualidad/1512490043_204009.html)

Las críticas a esta lista no se hicieron esperar. La asesora de políticas de OXFAM, Aurore Chardonnet, manifestó que los líderes de la UE dejaban que demasiados paraísos fiscales se "zafen" y que era

*“preocupante ver a la mayoría de los países pequeños en la lista negra de la UE, mientras que los paraísos fiscales más notorios (lugares vinculados al Reino Unido como las Bermudas, las Islas Caimán, Jersey y las Islas Vírgenes) se escapan con un puesto en la lista gris”* (Rensch, 2017b).

Más contundente fue la organización TAX JUSTICE NETWORK quién calificó a la nueva lista negra como *“otra lista ineficaz y vacía”*, criticando la oportunidad perdida por la UE de crear una lista común para que pudiera implementar políticas que mitigasen los impactos dañinos que los paraísos fiscales tienen en el sector de las finanzas y en el dinero público, y afirmando que el lanzamiento de la lista había sido un *“anticlímax”* al destacar que ni siquiera había un acuerdo de los estados de la UE sobre las sanciones a aplicar, algo que se suponía que debía haberse acordado antes de que la UE comenzara su proceso de evaluación de los países (Turner, 2017).

Por su parte, GESTHA, el Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda, el mismo día 5 de diciembre, y antes de que se hiciese pública la Lista de la UE, ya anticipaba que sería *“incompleta”*, por lo que, a su juicio, tendría unos efectos muy limitados en la lucha contra la evasión fiscal. De hecho, habían hecho pública su propia lista de paraísos fiscales en la que aparecen un total de 130 territorios 'offshore' clasificados en una *“lista negra”* de 30 países, y otra *“lista gris”* de 100 paraísos, según la capacidad de dichos territorios para favorecer la evasión o la elusión fiscal, y en la que no excluyen a los países miembros de la Unión Europea ni a los territorios 'offshore' que igualmente pertenecen a algunos miembros comunitarios (GESTHA, 2017).

Pero las críticas no solo surgen de organizaciones y grupos ajenos a las instituciones europeas. Numerosos eurodiputados han mostrado su malestar sobre alguno de los criterios utilizados para formar parte de la lista publicada en diciembre de 2017. Así, el eurodiputado holandés Paul Tang afirma que la blacklist *“debería incluir países europeos, hay amplias evidencias de que hay inversión extranjera fluyendo hacia países pequeños como Irlanda o Luxemburgo, sin relación alguna con su actividad real”*, coincidiendo con el europarlamentario de Los Verdes, Ernest Urtasun, quién afirma que *“el proceso de selección debería ser aplicado rigurosamente a todos por igual, incluidos los Estados de la UE”* (Sánchez, 2019).

Más relevante aún, y como se verá más adelante, será el mismo Parlamento Europeo el que solicite a la Comisión que incluya en la “blacklist” a determinados países miembros de la UE.

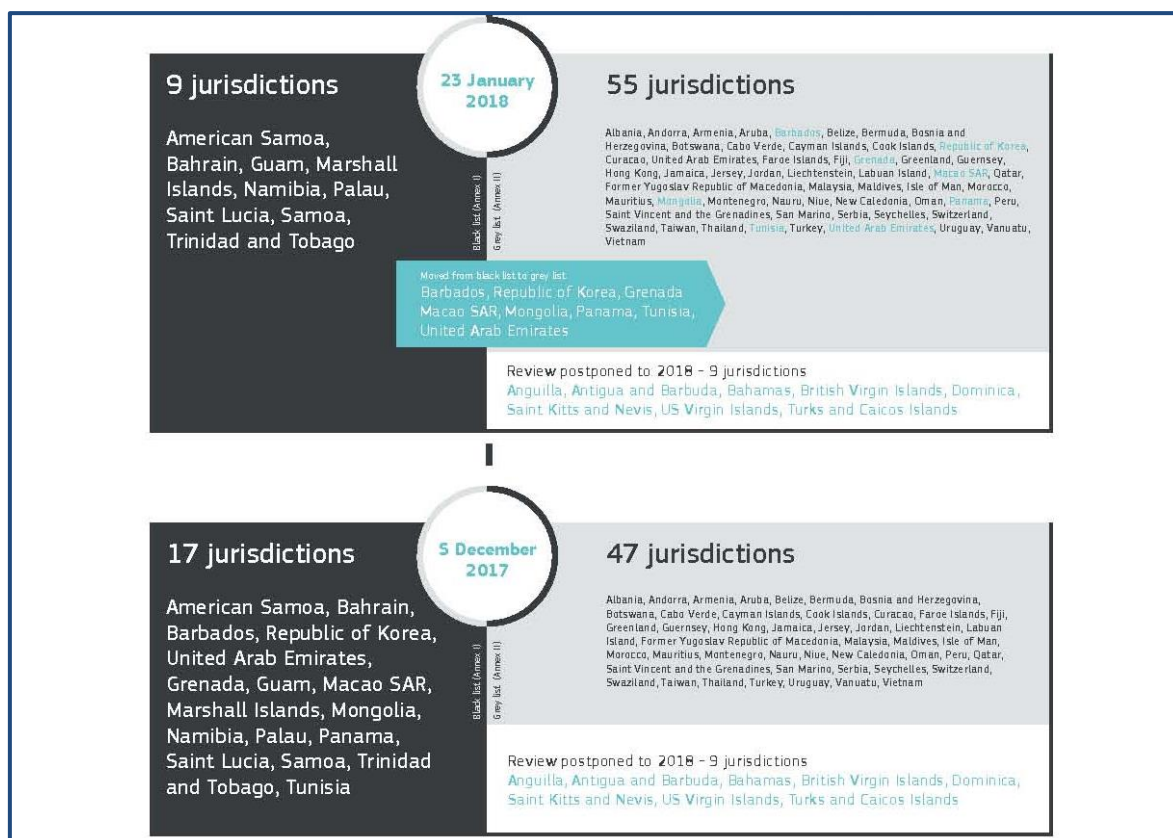
### 3.4.1.3. La “blacklist”: Una vida efímera.

Tras casi tres años de filtraciones, escándalos, presiones y delicadas negociaciones necesarias para que la Unión Europea creara su propia “lista negra” de paraísos fiscales, bastó con algo más de un mes para que la misma quedara en entredicho.

#### 3.4.1.3.1. La primera revisión de 2018.

El 23 de enero de 2018, la UE anuncia la salida de la “lista negra” (y su pase a la “lista gris”) de 8 territorios: Panamá, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, Barbados, Granada, Macao, Mongolia y Túnez, de los 17 que la conformaban (Gráfico III-6). Y el motivo fue que habían “presentado compromisos” de colaborar con la UE contra la evasión fiscal.

**Gráfico III - 6 - Revisión lista de la UE de Países y Territorios no cooperadores (23-01-2018)**



FUENTE: European Commission. *Evolution of the EU list of tax havens.*

[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/eu\\_list\\_update\\_04\\_12\\_2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/eu_list_update_04_12_2018_en.pdf) (Último acceso: 12-12-2018)

Y de nuevo, los “*compromisos presentados*” para salir de las listas no se hacen públicos haciendo gala, una vez más, de una falta de transparencia en el proceso de decisión. Como explicó en rueda de prensa en la misma fecha el titular de finanzas búlgaro, Vladislav Goranov<sup>255</sup> (Redacción Pressdigital, 2018):

“Este proceso, para ser creíble, debe ser suficientemente transparente, pero pienso que sin el permiso de las respectivas jurisdicciones que han asumido estos compromisos sería injusto revelarlos porque les hemos pedido cambios específicos sin decirles que serán revelados”.

Estas declaraciones venían a dar respuesta a la solicitud que el 18 de enero de 2018, días antes del anuncio de salida, formuló la Comisión Europea a los Estados de la Unión para revelar los compromisos que habían asumido países como Panamá para no entrar en la lista comunitaria de paraísos fiscales, pese a que no cumplían los requisitos sobre la lucha contra la evasión fiscal:

Pido a todos los Estados miembros que publiquen las cartas de compromisos que han recibido. Necesitamos que los ciudadanos, ONG, parlamentos y medios puedan ver los progresos que se han hecho”, dijo en una rueda de prensa el comisario europeo de Asuntos Económicos, Pierre Moscovici (EFE, 2018).

Pero ¿en que se diferencian estos compromisos de los que fueron asumidos por estas mismas jurisdicciones con la OCDE, primero en la lista inicial del año 2000, y después tras la nueva lista en 2009? Parece evidente que estamos nuevamente asistiendo a una repetición del proceso que hemos venido en denominar la “*Paradoja Temporal del Día de la Marmota*”, al que ya se ha aludido en apartados anteriores, y que, como en los episodios ya vividos de la OCDE, se vuelve a repetir el ciclo de publicar listas que, sin apenas esfuerzos de los territorios en ellas incluidos (mera asunción de compromisos que no son fiscalizados), y sin esperar a verificar su cumplimiento, se ven reducidas y minimizadas en un corto espacio de tiempo (González Martín, 2020).

La noticia de la actualización de la lista negra provocó duras críticas de algunos miembros del Parlamento Europeo, como Jeppe Kofod<sup>256</sup>, de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas, quien manifestó que “*Esta decisión es increíble. La lista negra de paraísos fiscales de la UE corre el riesgo de perder por completo la poca credibilidad que tenía como instrumento serio para luchar contra los paraísos fiscales, la evasión fiscal internacional y la evasión fiscal*”, y ello especialmente porque solo ha pasado un mes desde que se publicó la lista negra (Johnston, 2018, p. 300).

---

<sup>255</sup> Bulgaria ostentaba la presidencia de turno de la UE durante el primer semestre de 2018

<sup>256</sup> Coautor de un informe publicado a finales de 2017 relativo a la Investigación especial sobre lavado de dinero, evasión fiscal y evasión fiscal (conocido informalmente como el comité de PANA).

El eurodiputado alemán Markus Ferber, miembro de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del parlamento, afirmó que, tras la exclusión de Panamá de la lista negra, ésta “*se vuelve ridícula*”, añadiendo que:

Perdonar “el paraíso fiscal más prolífico del mundo ... sería una señal fatal para el papel de la UE en la lucha contra la evasión fiscal y el lavado de dinero. Panamá ha construido su reputación de paraíso fiscal y centro de lavado de dinero de primer nivel durante años, los Papeles de Panamá son prueba de ello. Perdonar a Panamá después de solo un poco más de un mes y una carta sin compromiso que promete mejorar es difícil de superar en términos de ingenuidad” (Toplensky, 2018, enero 16).

El también eurodiputado alemán Werner Langen, expresidente de la comisión especial de investigación de los llamados “Papeles de Panamá”, consideró que se trataba de una decisión “*inapropiada*”, y añadió que “*El Consejo no debería decidir sobre la base de cartas y garantías no vinculantes, sino sobre hechos*”. Por su parte, la eurodiputada portuguesa Ana Gomes, vicepresidenta de la referida comisión especial, sostuvo que “*la decisión resta credibilidad a la UE*” y asegura que “*algunos de los mayores paraísos fiscales del mundo son los Estados miembros de la UE, que bloquean constantemente cualquier intento de reforma interna significativa*” (Nueva Tribuna, 2018).

Estas declaraciones serán solo el inicio de otros desencuentros de la Comisión con el Parlamento Europeo, que desembocarán en su Resolución de 26 de marzo de 2019, sobre delitos financieros y evasión y elusión fiscales, cuyo contenido se describe en el apartado 3.4.2.

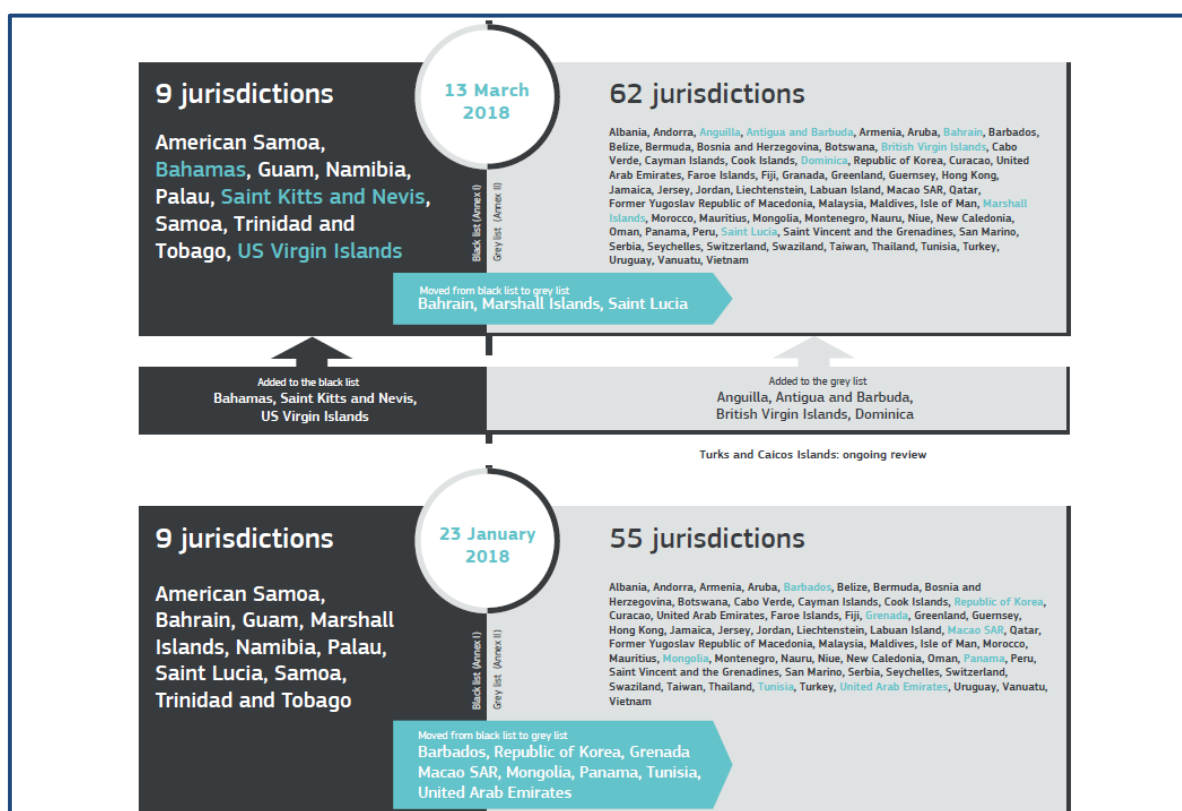
Además, sobre las decisiones de esta revisión se cernían serias dudas acerca de la existencia de presiones, tanto políticas como económicas, para sacar de la “blacklist” a determinadas jurisdicciones. Como se comentará en el apartado ‘3.4.1.4. Presiones políticas y económicas sobre la “blacklist”, tales presiones existieron, lo que vino a incrementar el riesgo de perder por completo la escasa credibilidad que la lista aún tenía.

Tras esta primera revisión, se registrarán otras cinco revisiones durante el año 2018 y que, a la vista de sus resultados, pudiera interpretarse como una cierta prisa por vaciar la “blacklist”. Específicamente, los grupos de defensa de una fiscalidad justa y los legisladores de la UE han cuestionado la velocidad a la que se eliminan las jurisdicciones, cuya naturaleza se ve agravada por la opacidad del proceso general de exclusión (Hong Kong Trade Development Council, 2018).

### 3.4.1.3.2. La segunda revisión de 2018.

El 13 de marzo de 2018, la UE anuncia la segunda salida en el año de la “lista negra” (y su pase a la “lista gris”) de otros 3 territorios: Bahrein, Islas Marshall y Santa Lucía. En total, y en apenas tres meses, ya la han abandonado 11 de los 17 territorios que inicialmente la conformaban (Gráfico III-7). Y las razones aducidas en esta ocasión fueron nuevamente que habían firmado compromisos a "alto nivel político" para enmendar su legislación. En un comunicado el ministro de Finanzas búlgaro, Vladislav Goranov, cuyo país ocupaba en aquel momento la presidencia de turno de la UE manifestó que: *"Me alegra ver que más jurisdicciones de aquellas que introdujimos en la lista en diciembre se han comprometido a reformar sus políticas fiscales de modo que remedien nuestras preocupaciones"* (Público, 2018).

**Gráfico III - 7 - Revisión lista de la UE de Países y Territorios no cooperadores (13-03-2018)**



FUENTE: European Commission. *Evolution of the EU list of tax havens.*  
[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/eu\\_list\\_update\\_17\\_05\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/eu_list_update_17_05_2019_en.pdf) (Último acceso: 23-05-2019)

Adicionalmente, y como resultado del proceso de revisión de los ocho territorios<sup>257</sup> a los que se había ampliado el plazo de respuesta por el impacto que sufrieron debido al huracán Irma que

<sup>257</sup> Véase Gráfico III - 4: Descripción general del proceso de evaluación y selección llevado a cabo por la UE.

arrasó el Caribe, los ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea (UE) aprobaron incluir en la lista negra a tres de ellos: Bahamas, las Islas Vírgenes de los Estados Unidos y las islas caribeñas de Saint Kitts and Nevis, y en la “lista gris” a otros cuatro: Anguilla, Antigua and Barbuda, las Islas Vírgenes británicas y Dominica, quedando solamente pendiente las Islas Turks & Caicos.

Bahamas fue incluida en la “lista negra” porque *“facilita la creación de estructuras offshore (opacas) y acuerdos con el fin de atraer beneficios sin sustancia económica real”*, y en el caso de Saint Kitts & Nevis por tener un régimen fiscal preferencial *“perjudicial”*, según apunta el documento aprobado por los ministros del ECOFIN (Público, 2018).

Por lo que se refiere a las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, su inclusión en la “lista negra” obedece a que:

No aplican ningún intercambio automático de información financiera, no han firmado ni ratificado, incluso a través de la jurisdicción de la que dependen, el Convenio Multilateral de Asistencia Administrativa Mutua de la OCDE en su versión enmendada, tiene un régimen fiscal preferencial perjudicial y no está claro su compromiso a enmendarlo o abolirlo, no aplica los estándares mínimos de BEPS” (Consejo de la Unión Europea, 2018a).

Como resumen de todo lo anterior, la “lista negra” quedó integrada por 9 países y la “lista gris” por 62, permaneciendo pendiente de análisis otra jurisdicción para completar las 72 jurisdicciones identificadas con deficiencias.

#### **3.4.1.3.3. La tercera revisión de 2018.**

Transcurridos apenas dos meses desde el último anuncio, con fecha 25 de mayo de 2018 la UE anuncia la tercera salida del año de la “lista negra” (y su pase a la “lista gris”) de otros 2 territorios: Bahamas y Saint Kitts and Nevis (Gráfico III-8).

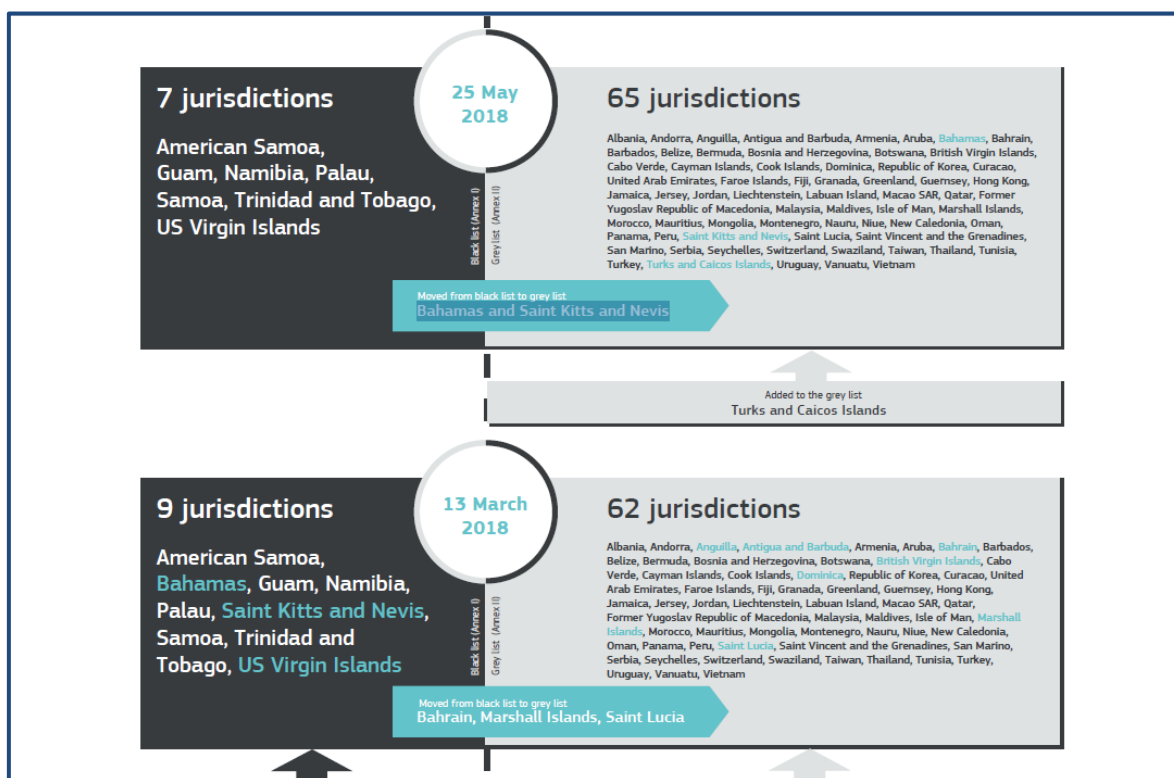
La salida de estas dos jurisdicciones se produce después de *“haber suscrito sendos compromisos a un nivel político elevado con el fin de subsanar las preocupaciones de la UE”* (Consejo de la Unión Europea, 2018b), circunstancia que según parece no fue posible dos meses antes cuando la Comisión decidió incluirlas en la “lista negra”, tras haberles autorizado una prórroga en el plazo de respuesta por el impacto que sufrieron debido al huracán Irma que arrasó el Caribe. Y de nuevo el mero compromiso es la baza esgrimida.

En estas circunstancias llama la atención la afirmación del Consejo al subrayar que los compromisos asumidos serán *“supervisados cuidadosamente”* por el grupo de expertos



dedicado a este trabajo (Grupo «Código de Conducta»), tan llamativa, cuando menos, que la declaración del ya conocido ministro de Finanzas de Bulgaria, Vladislav Goranov<sup>258</sup>, al defender que “*tener menos jurisdicciones en la lista es una medida del éxito*” (Europa Press, 2018a).

**Gráfico III - 8 - Revisión lista de la UE de Países y Territorios no cooperadores (25-05-2018)**



FUENTE: European Commission. *Evolution of the EU list of tax havens.* [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/eu\\_list\\_update\\_17\\_05\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/eu_list_update_17_05_2019_en.pdf) (Último acceso: 23-05-2019)

Por otra parte, el territorio pendiente de evaluar (Islas Turks & Caicos) es finalmente incorporado a la “lista gris”. Con estos cambios, en la “lista negra” solo quedan 7 países que no se han comprometido a modificar sus legislaciones de los 17 con los que se inició en diciembre y en la “lista gris”, por su parte, permanecen 65 países.

Con algo más de una semana de antelación a la fecha del anuncio de la cuarta revisión de la “blacklist”, el 23 de septiembre de 2018 se hizo pública una investigación por parte de la organización *Tax Justice Network* (TJN) que revelaba que la “lista negra” vigente en aquellos momentos, con 7 jurisdicciones como ya se ha comentado, no incluía a ninguno de los 10 principales proveedores de servicios a la UE de “secreto financiero” (servicios tales como

<sup>258</sup> Véase el apartado “3.4.1.3.1. La primera revisión de 2018”.

compañías fantasmas y leyes de secreto bancario que permiten el lavado de dinero, la corrupción, el abuso fiscal y la financiación del terrorismo).

Las conclusiones más relevantes de esta investigación fueron las siguientes (Tax Justice Network, 2018, septiembre 23):

- Los paraísos fiscales que actualmente están en la lista negra de la UE solamente son responsables del 1% de los servicios de “secreto financiero”, mientras que un tercio (34%) es suministrado por centros financieros de la UE que apuntan a otros estados miembros.
- El mayor proveedor de “secreto financiero” para los estados miembros de la UE es Estados Unidos (4,7%), esto es, cinco veces el “secreto financiero” que brindan los siete paraísos fiscales incluidos en la lista negra de la UE.
- Cuatro de los 10 principales proveedores de servicios de “secreto financiero” para la UE son los estados miembros de la UE: Países Bajos (segundo mayor proveedor con el 4%), Luxemburgo (tercero, con el 3,8%), Alemania (sexto, con el 3,3%) y Francia (octavo, con el 2,3%).

Esta nueva investigación viene a desmitificar la idea de que el secreto financiero se limita a unas pocas islas remotas, bordeadas por palmeras, que operan en las periferias de la economía mundial, revelando una imagen clara de los principales centros financieros del mundo que socavan las leyes fiscales de otros países y facilitan otros delitos y prácticas corruptas (Tax Justice Network, 2018, septiembre 23).

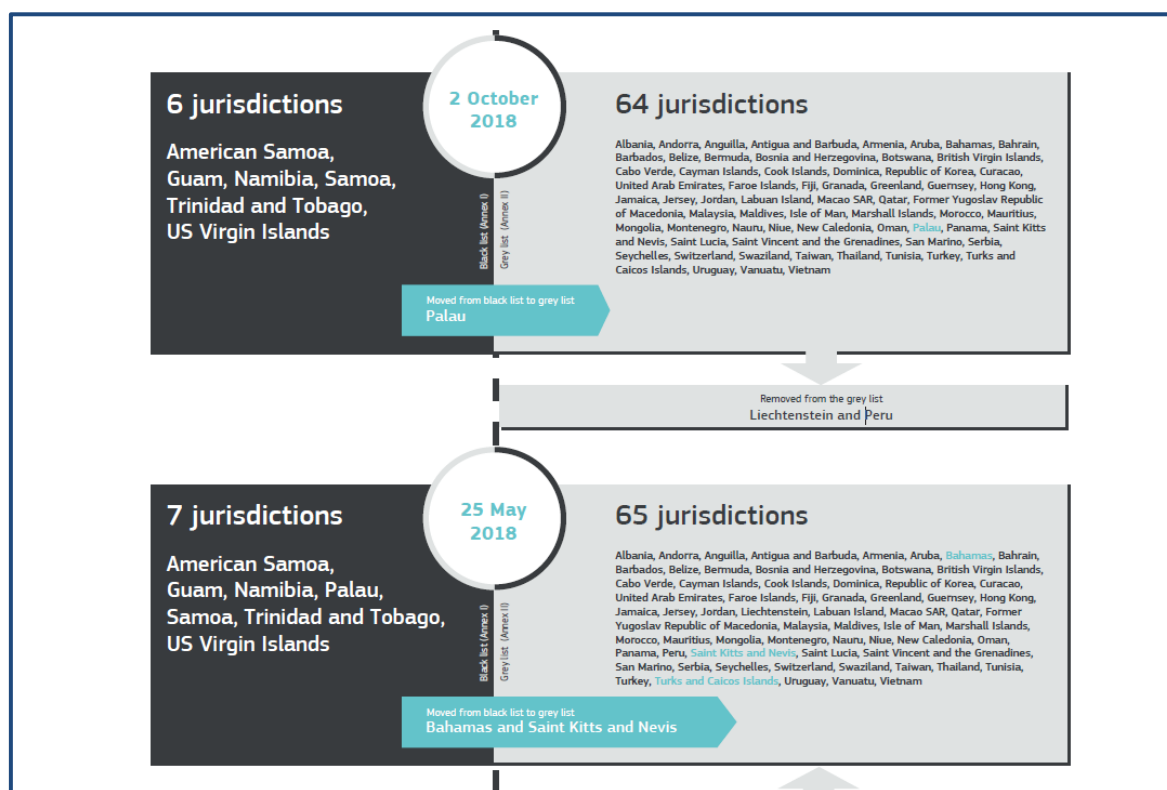
#### **3.4.1.3.4. La cuarta revisión de 2018.**

El 2 de octubre de 2018, la UE anuncia la cuarta revisión del año con la salida de la “lista negra” (y su pase a la “lista gris”) de otra jurisdicción: Palau. Además, en esta revisión se produce la primera salida definitiva de la “lista gris” con el abandono de dos jurisdicciones: Liechtenstein y Perú que habían formado parte de ésta desde su publicación inicial diez meses antes (véase Gráfico III-9).

La salida de Palau se ha producido al considerar la Comisión que ha asumido compromisos a “*alto nivel político*” para resolver las dudas de la UE sobre su sistema fiscal (Europa Press, 2018b).

Por lo que a Liechtenstein y Perú se refiere, los argumentos facilitados para su salida definitiva de la “blacklist” europea son que han completado “*todas las reformas necesarias para cumplir con los principios de buena gobernanza fiscal*” (Europa Press, 2018b).

**Gráfico III - 9 - Revisión lista de la UE de Países y Territorios no cooperadores (02-10-2018)**



FUENTE: European Commission. *Evolution of the EU list of tax havens.*

[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/eu\\_list\\_update\\_17\\_05\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/eu_list_update_17_05_2019_en.pdf) (Último acceso: 23-05-2019)

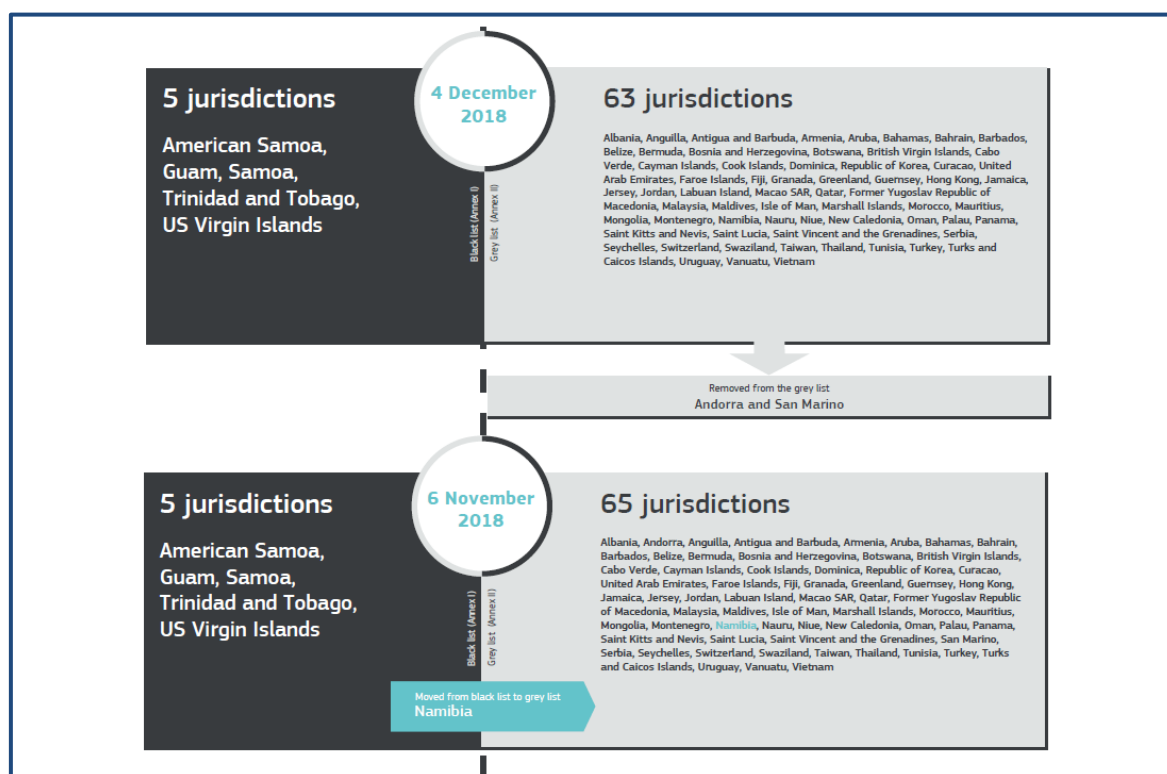
#### 3.4.1.3.5. La quinta y sexta revisión de 2018.

Con fechas 6 de noviembre y 4 de diciembre de 2018, la UE anuncia la quinta y sexta revisión del año, con la salida de la “lista negra” (y su pase a la “lista gris”) de otro territorio: Namibia, y la segunda salida definitiva de la “lista gris” con el abandono de otras dos jurisdicciones: Andorra y San Marino que también habían formado parte de ésta desde su publicación inicial un año antes (véase Gráfico III-10).

La salida de Namibia de este listado obedece, como en anteriores ocasiones, a que el país “*ha contraído compromisos suficientes de alto nivel político para disipar las preocupaciones de la UE*”. Por tanto, esta jurisdicción es trasladada del anexo I de las Conclusiones al anexo II, en el que figuran los países y territorios que cooperan con la UE para reformar sus políticas en materia tributaria (Consejo de la Unión Europea, 2018c).

Andorra figuraba como país con un “régimen fiscal pernicioso” a causa de un sistema de bonificaciones en el impuesto de sociedades (entre otras actividades, los holdings que tenían participaciones en empresas extranjeras solo tributaban un 2%). Los ministros de Finanzas decidieron retirar a Andorra y San Marino de la “lista gris” al considerar que habían “enmendado” o “abolido” los regímenes que resultaban “preferenciales” y “perjudiciales” (Pellicer, 2018).

**Gráfico III - 10 - Revisiones lista de la UE de Países y Territorios no cooperadores (06-11-2018 y 04-12-2018)**



**FUENTE:** European Commission. *Evolution of the EU list of tax havens.*

[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/eu\\_list\\_update\\_17\\_05\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/eu_list_update_17_05_2019_en.pdf) (Último acceso: 23-05-2019)

Así, y apenas transcurridos doce meses desde su nacimiento, las 17 jurisdicciones iniciales de la “lista negra” se ven reducidos a 5, todo un récord de rebajas respecto de sus listas predecesoras de la OCDE, FMI y GAFI. Por el contrario, la “lista gris” inicial pasó de las 47 jurisdicciones iniciales a 63, pero en ella las jurisdicciones incluidas no corren el riesgo de sufrir sanciones.

### 3.4.1.4. Presiones políticas y económicas sobre la “blacklist”.

Como cabía esperar, también en este proceso se han producido presiones políticas y económicas de países y multinacionales. De hecho, España presionó en el ECOFIN para que Panamá saliera

de la lista europea, según reconoció el secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe, a pesar de que alrededor de 2.000 españoles aparecieron con cuentas en los “Papeles de Panamá”:

España intermedió para que Panamá saliera de la lista negra de paraísos fiscales de la Unión Europea porque el país centroamericano ha avanzado mucho en transparencia fiscal y financiera y no se merecía ese trato "injusto" de la comunidad internacional ...

"Nos pareció que (la inclusión en la lista) era una fórmula injusta y a través de los mecanismos de la Unión Europea hemos insistido mucho para sacar a Panamá", reconoció el secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y El Caribe, Fernando García Casas (Expansión, 2018, enero 28).

Adicionalmente, y sobre la base de una filtración masiva de documentos internos de la UE, se ha revelado que la lista se elaboró con la máxima opacidad y con fuertes presiones de algunos de sus miembros (Reino Unido, Luxemburgo, Irlanda y Francia) para suavizarla o sacar directamente de la misma a algunos de sus aliados naturales:

“Reino Unido se va, pero Londres torpedea sistemáticamente cualquier tipo de iniciativa fiscal que perjudique a sus excolonias, en especial a las jurisdicciones no cooperativas que han surgido como setas en el Canal de La Mancha. Los documentos revelan que Reino Unido puso todas las trabas posibles para fijar una metodología útil: defendía, por ejemplo, que los países con un impuesto de sociedades “del 0% o próximo al 0%” no tenían por qué ser paraísos fiscales, siempre según esos documentos”.

.....

Irlanda y Luxemburgo, que no son paraísos, pero sí limbos fiscales que durante décadas han desarrollado la competencia tributaria a la baja, apoyaron demandas británicas. Luxemburgo presionó para evitar las sanciones, que al fin y al cabo son el elemento coercitivo para que los países señalados intenten salir de esos listados. Incluso la Francia de Macron presionó hasta el último minuto para sacar a Marruecos de la lista (Pérez, 2018, febrero 28).

Y para mayor confusión, los compromisos asumidos por los países que están en la “lista gris” no son conocidos, como tampoco es público el calendario para aplicar las medidas imprescindibles para evitar su salto a la “blacklist”<sup>259</sup>:

Los Verdes reclaman “que se publiquen las cartas de los 55 países con los compromisos adquiridos”, aseguraba anoche el eurodiputado Ernest Urtasun; un portavoz del comisario Pierre Moscovici alegó que Bruselas quiere exactamente lo mismo, pero el Consejo —los Estados miembros— “se ha negado sistemáticamente a hacer públicas esas cartas”. “No sabemos ni en qué plazos ni en qué términos se van a enmendar y corregir esos regímenes nocivos”, denuncia Urtasun. Mientras eso siga igual, las listas son papel mojado (Pérez, 2018, febrero 28).

Además de las presiones políticas y económicas a las que se ha hecho referencia, no parece que esta iniciativa haya gozado de una gran credibilidad interna cuando los propios países miembros

---

<sup>259</sup> Andorra debe anular o modificar cuatro regímenes tributarios (según uno de los documentos filtrados), pero nadie, excepto su Gobierno, sabe exactamente cuáles y cuándo.

de la Unión Europea continúan manteniendo sus “blacklists” nacionales, muy diferentes en su composición de la que se supone que debería ser la lista integradora de todos ellos.

Así, a modo de ejemplo, y como eventos más recientes, hay que citar el caso de los Países Bajos que, a pesar de cumplir con los requisitos de la “blacklist” de la UE para haber sido incluido como uno más de sus integrantes (según pusieron de manifiesto en sus estudios, tanto OXFAM, como Tax Justice Network), ha publicado en su Gaceta Oficial con fecha 28 de diciembre de 2018 una nueva “blacklist”<sup>260</sup> con 21 “*jurisdicciones de bajos impuestos*” (en la que figuran varios territorios vinculados a estados miembros de la UE) con el objetivo de ayudar a implementar sus nuevas medidas para combatir la evasión fiscal, y entre las mismas incluye a relevantes paraísos fiscales no contemplados por la UE en su lista.

Y, por supuesto, España con una lista que data del año 1991, prácticamente sin actualizar (salvo la salida de algunas jurisdicciones) durante sus casi 29 años de vida, y pendiente de aprobar una nueva lista que se viene demorando desde hace años, a pesar de los reiterados anuncios sobre su próxima publicación, entre los que merece destacarse el realizado en el Congreso de los Diputados durante el acto organizado el 13 de abril de 2018 por la *Plataforma por la Justicia Fiscal*<sup>261</sup> bajo el título “*Lista Española de Paraísos Fiscales: Un Parlamento Responsable*”, y en el que se pusieron de manifiesto las distintas prioridades de los Grupos Parlamentarios asistentes al mismo (portavoces de la Comisión de Hacienda del Congreso del PP, PSOE, Unidos Podemos y Ciudadanos) en lo que se refiere a las medidas para luchar contra el fraude y la evasión fiscal.

A pesar de los “compromisos” asumidos de poner en marcha cuanto antes la Subcomisión parlamentaria que debería proponer las referidas medidas, así como de actualizar lo antes posible la lista española de paraísos fiscales, lo cierto es que, a pesar del tiempo transcurrido, aún no se ha dado ningún paso en esa dirección, lo cual pone de manifiesto nuevamente la escasa voluntad política para avanzar en este asunto.

---

<sup>260</sup> La lista contiene las 5 jurisdicciones que a la fecha figuraban en la lista negra de la Unión Europea (Samoa Americana, las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Guam, Samoa y Trinidad y Tobago) junto con otras 16 jurisdicciones que no tienen impuestos sobre las corporaciones o éstos son inferiores al 9% (Anguila, Bahamas, Bahréin, Belice, Bermudas, Islas Vírgenes Británicas, Guernsey, Isla de Man, Jersey, Islas Caimán, Kuwait, Qatar, Arabia Saudita, Islas Turcas y Caicos, Vanuatu y los Emiratos Árabes Unidos). <https://www.government.nl/latest/news/2018/12/28/netherlands-publishes-own-list-of-low-tax-jurisdictions-in-fight-against-tax-avoidance> (Último acceso 05-02-2019).

<sup>261</sup> Organización que nació en 2015 para proponer a los partidos políticos la inclusión en sus programas electorales de una serie de medidas sobre fiscalidad, que luchen contra la desigualdad y garanticen un sistema tributario suficiente, equitativo, eficiente y justo. Hizo su presentación en 2016 y está integrada por las siguientes Entidades: Alianza Española contra la Pobreza y la Desigualdad, Attac España, CCOO, Confederación de Consumidores y Usuarios -CECU-, Consejo General de Trabajo Social, Coordinadora de ONG de Desarrollo de España -CONGDE-, EAPN España, Economistas sin Fronteras, Red ONGD de Comunidad de Madrid, GESTHA, InspirAction, Justicia y Paz, Observatorio RSC, Oxfam Intermón, Publiquen Lo Que Pagan, UGT y USO. <https://ecosfren.org/redes-y-campanas/plataforma-por-la-justicia-fiscal/>

Como señaló Susana Ruiz (OXFAM), portavoz de la plataforma organizadora del evento:

*“Necesitamos mayor voluntad política para poner en marcha listas negras con criterios objetivos, que incluyan también sanciones, y una mayor transparencia financiera para que las multinacionales tributen en los países en los que operan”* (Plataforma por la Justicia Fiscal, 2018).

Y esta falta de voluntad política es ya reiterada puesto que, un año antes del referido acto, se había celebrado por la Plataforma otra *“Jornada de Debate”* en el Congreso de los Diputados bajo el título de *“¿Qué hacemos con los Paraísos Fiscales?”*. Dicha jornada tuvo lugar el 3 de abril de 2017 con motivo del aniversario de la publicación por parte del “Consortio Internacional de Periodistas de Investigación” (ICIJ por sus siglas en inglés) de los “Papeles de Panamá”.

El Foro Social Mundial<sup>262</sup> de 2016 decidió que el 3 de abril de cada año fuera declarado el *“Día Internacional de Acción Contra los Paraísos Fiscales”*. Como explica Xavier Caño:

Ese día contra las guaridas fiscales fue elegido porque en esa fecha de 2016 más de un centenar de medios de comunicación del mundo publicaron los resultados de una investigación periodística que desveló como las élites económicas, artísticas, grandes fortunas, miembros de casas reales y de la clase política utilizaban el despacho de abogados Mossack Fonseca de Panamá para evadir o eludir el pago de impuestos, ocultando cuentas y depósitos en guaridas fiscales, mal llamadas paraísos (Caño, 2019, abril 4).

En la referida Jornada en el Congreso de los Diputados, les fue entregado a los representantes de sus cuatro grandes grupos parlamentarios una propuesta de “Proposición No de Ley” para acabar con los Paraísos Fiscales que contemplaría las siguientes medidas (Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa, 2017, abril 4):

- Establecer una nueva lista de paraísos y territorios no cooperantes reales, incluyendo criterios de falta de cooperación fiscal y de baja o nula tributación.
- Gravámenes especiales a los movimientos con paraísos fiscales
- No reconocer personalidad jurídica a las sociedades constituidas en paraísos fiscales
- Sancionar o entorpecer a las empresas con fondos o filiales en paraísos fiscales la obtención de bonificaciones, concursos y exoneraciones y desgravaciones fiscales

---

<sup>262</sup> El Foro Social Mundial nació en 2001 por organizaciones y movimientos sociales que, a partir de una propuesta inicial, se autoconvocaron y movilizaron para un gran encuentro en Porto Alegre, en contraposición al neoliberalismo representado por el Foro Económico Mundial, que se produjo al mismo tiempo en Davos, Suiza. (<https://wsf2018.org/es/historico-conheca-a-trajectoria-do-fsm-2018/>)

- Eliminar la exención a los rendimientos y ganancias patrimoniales obtenidas en paraísos fiscales

En resumen, tras más de tres años de espera, la ausencia de voluntad política se evidencia de nuevo al continuar pendiente la constitución de la referida subcomisión parlamentaria, la toma en consideración de la “Proposición No de Ley” y, como no, la revisión y adaptación de la lista española de paraísos fiscales, y esto último a pesar de las declaraciones públicas que vienen realizando año tras año los sucesivos Directores Generales de Tributos del Ministerio de Hacienda en las Jornadas Tributarias del Registro de Economistas Asesores Fiscales (REAF):

- En las de 2017, el entonces director general de Tributos del Ministerio de Hacienda, Alberto García Valera, anunció que la nueva lista de paraísos fiscales se publicaría a mediados de 2018, seis meses después de que la Unión Europea (UE) publicase la suya (Gil, 2017, noviembre 18).
- Durante su intervención en las mismas jornadas tributarias del REAF, pero un año después (29 y 30 de noviembre de 2018), la entonces Directora General de Tributos, María José Garde, anunció nuevamente que se actualizaría la lista de paraísos fiscales. (Europa Press, 2018c).

Y para cerrar este apartado, se presenta otra evidencia de la reiteración y nuevo episodio de ausencia de voluntad política en la lucha contra la evasión fiscal a través de los paraísos fiscales: Con fecha 28 de noviembre de 2019, y tras más de tres años de negociaciones, las “secrecy jurisdictions” de la Unión Europea, encabezadas por Luxemburgo (además de Irlanda, Chipre y Malta) y apoyadas por otros miembros, votaron en contra en la reunión del Consejo de la UE<sup>263</sup>, rechazando que los grandes grupos multinacionales informen de manera desglosada en qué países generan sus beneficios y pagan sus impuestos, por lo que el objetivo de que las multinacionales europeas declaren los impuestos que pagan en cada uno de los países comunitarios se ha quedado en papel mojado (El País, 2019, noviembre 30).

---

<sup>263</sup> La votación se produce más de tres años después de que la Comisión Europea prometiera desenmascarar las medidas de evasión fiscal de los grandes grupos multinacionales, tras las revelaciones de los Papeles de Panamá.



### 3.4.1.5. Las “penúltimas” modificaciones de la “Blacklist”.

Aunque el “deadline” de cierre del proceso de investigación de esta Tesis se ha fijado en el 31 de diciembre de 2018, los relevantes acontecimientos acaecidos en los primeros meses de 2019 han aconsejado su inclusión al objeto de disponer de una visión, lo más completa posible, de la evolución de la “blacklist” europea de paraísos fiscales, así como de las circunstancias que la han rodeado.

Tras la última revisión del año 2018, los 17 territorios iniciales de la “blacklist” se vieron reducidos, a partir del 4 de diciembre de 2018, a tan solo 5. En los primeros meses de 2019 se producen varios acontecimientos relevantes en el seno de la Unión Europea.

Cuando aún no se habían apagado los ecos de la última revisión de la “blacklist”, la Comisión Europea anunciaba el 13 de febrero de 2019 que había adoptado una nueva lista de “23 *terceros países con deficiencias estratégicas en sus marcos de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo*”<sup>264</sup>. Según indica la Comisión Europea CE (2019a) en su comunicado de prensa, la nueva “blacklist” se ha elaborado tras un profundo análisis con arreglo a una nueva metodología que recoge los criterios más estrictos de la quinta Directiva antiblanqueo (julio de 2018).

Como si se pudieran deslindar los vínculos del blanqueo de capitales con el mundo de los paraísos fiscales que lo encubren, se añade una nueva “blacklist” que, en principio, solo puede introducir más confusión en el logro de la eficacia buscada con este tipo de instrumentos, dándose, además, la circunstancia de contener un significativo número de jurisdicciones comunes en ambas listas.

La propia Comisión es consciente de ello y a la pregunta de ¿en qué se diferencia esta lista de terceros países de alto riesgo de la “blacklist” de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales?, ofrece la siguiente respuesta:

“Las dos listas pueden superponerse en algunos de los países en los que aparecen, pero tienen objetivos, criterios y procesos de compilación diferentes. Si bien la lista de la Unión Europea de jurisdicciones fiscales no cooperativas es un proceso dirigido por el Consejo, la Comisión establece la lista de la UE de terceros países de alto riesgo, basada en las normas de la UE contra el lavado de dinero. Las dos listas se complementan entre sí para garantizar una doble protección para el mercado único frente a los riesgos externos” (Comisión Europea, 2019b).

<sup>264</sup> A raíz de la entrada en vigor de la cuarta Directiva antiblanqueo en 2015, la Comisión publicó la primera lista europea de terceros países de alto riesgo basada en la evaluación del GAFI. La quinta Directiva antiblanqueo amplía los criterios para la identificación de terceros países de alto riesgo e introduce, en particular, la disponibilidad de información sobre la titularidad real de sociedades e instrumentos jurídicos. Esta nueva lista sustituye a la que estaba vigente desde julio de 2018.

Con gran sorpresa, entre los 23 países incluidos en esta lista se encuentran Arabia Saudita, Panamá y cuatro territorios vinculados con los Estados Unidos -Puerto Rico, Guam, Samoa Americana y las Islas Vírgenes Americanas-, y de nuevo se repiten las injerencias políticas: Reino Unido lidera un grupo de estados de la Unión Europea (Alemania, Francia, Italia y España<sup>265</sup>, entre otros) que intenta bloquear la inclusión de Arabia Saudita y Panamá, además de otras jurisdicciones, ya que la nueva Lista requiere el respaldo de la mayoría de los 28 estados de la UE (Guarascio, 2019, febrero 8).

Las presiones logran su objetivo. Según diversas fuentes comunitarias, 27 países han anunciado que bloquearán la lista presentada hacía dos semanas por la Comisión Europea<sup>266</sup>. Así, los Estados tendrían una mayoría suficiente en el Consejo para que la propuesta de la Comisión no prospere y se deba elaborar una nueva lista negra. Según comenta Ernest Urtasun<sup>267</sup>:

La postura de los gobiernos de la UE es vergonzosa. Las presiones diplomáticas de Arabia Saudí han pesado más que el riguroso trabajo realizado por la Comisión en la elaboración de esta lista negra. Esta semana el rey Salman envió cartas a todos los líderes europeos exigiendo que reconsideraran la inclusión de su país en la lista y pocos días después hemos visto que esta acción ha pesado más que los meses de trabajo de la Comisión trabajando con indicadores objetivos y transparentes (Urtasun, 2019, marzo 1).

Como era previsible los peores augurios se cumplen; como señala Pellicer (2019a):

La unanimidad es uno de los resultados más improbables en los debates en la UE. Pero los Gobiernos llegaron a un rápido consenso para bloquear la primera lista negra comunitaria de países cuya legislación favorece el blanqueo de capitales y la financiación de grupos terroristas. Los Gobiernos justificaron el rechazo en la falta de “transparencia y credibilidad” del proceso seguido por la Comisión Europea.

Y, finalmente, fueron 27 los países que lo rechazaron, según fuentes comunitarias. Solo Bélgica no presentó objeciones porque su Gobierno en funciones no tiene facultades para hacerlo (Pellicer, 2019a). No obstante, el Consejo de la Unión Europea (2019a, marzo 7) informa en su comunicado de prensa que: *“El Consejo ha decidido por unanimidad rechazar un proyecto de lista presentado por la Comisión que recoge 23 «terceros países de alto riesgo» en el ámbito del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo”*, justificando su decisión en que *“no puede respaldar la propuesta actual, que no se ha establecido mediante un proceso transparente y resiliente que incentive activamente a los países afectados para que actúen decididamente y que respete al mismo tiempo su derecho a ser oídos”*.

<sup>265</sup> España insiste en que se excluya a Panamá.

<sup>266</sup> La propuesta de la Comisión era más ambiciosa que la del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), mucho más reducida y que no incluye ni Arabia Saudí ni territorios vinculados con Estados Unidos

<sup>267</sup> Ernest Urtasun era eurodiputado del grupo Verdes/ALE en esas fechas.

Pero las decepciones no acaban con esta decisión. Apenas unos días después de este contratiempo, la organización OXFAM International denuncia en un estudio publicado el 7 de marzo de 2019, bajo el título de “*VIA LIBRE. Como la UE está a punto de dar carta blanca a los paraísos fiscales más agresivos del mundo*” (Oxfam International, 2019), que los gobiernos de Europa se preparan para sacar de cualquiera de las dos listas de paraísos fiscales de la Unión Europea a nueve de los paraísos fiscales más agresivos del mundo (Bahamas, las Bermudas, las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Caimán, Guernsey, Hong Kong, la Isla de Man, Jersey y Panamá).

Además, el análisis de OXFAM reclama que Suiza debiera pasar de la “lista gris” a la “lista negra” al no haber reformado todas las prácticas fiscales nocivas que se le habían identificado, y que Estados Unidos, a pesar de incumplir el criterio en materia de transparencia, seguiría sin aparecer en la nueva “blacklist” (Langerock, 2019).

Adicionalmente, y como ya había señalado OXFAM en otro informe previo, si la Unión Europea aplicase sus propios criterios a sus Estados miembros, cinco de ellos deberían incorporarse a la “lista negra” (Chipre, Irlanda, Luxemburgo, Malta y los Países Bajos).

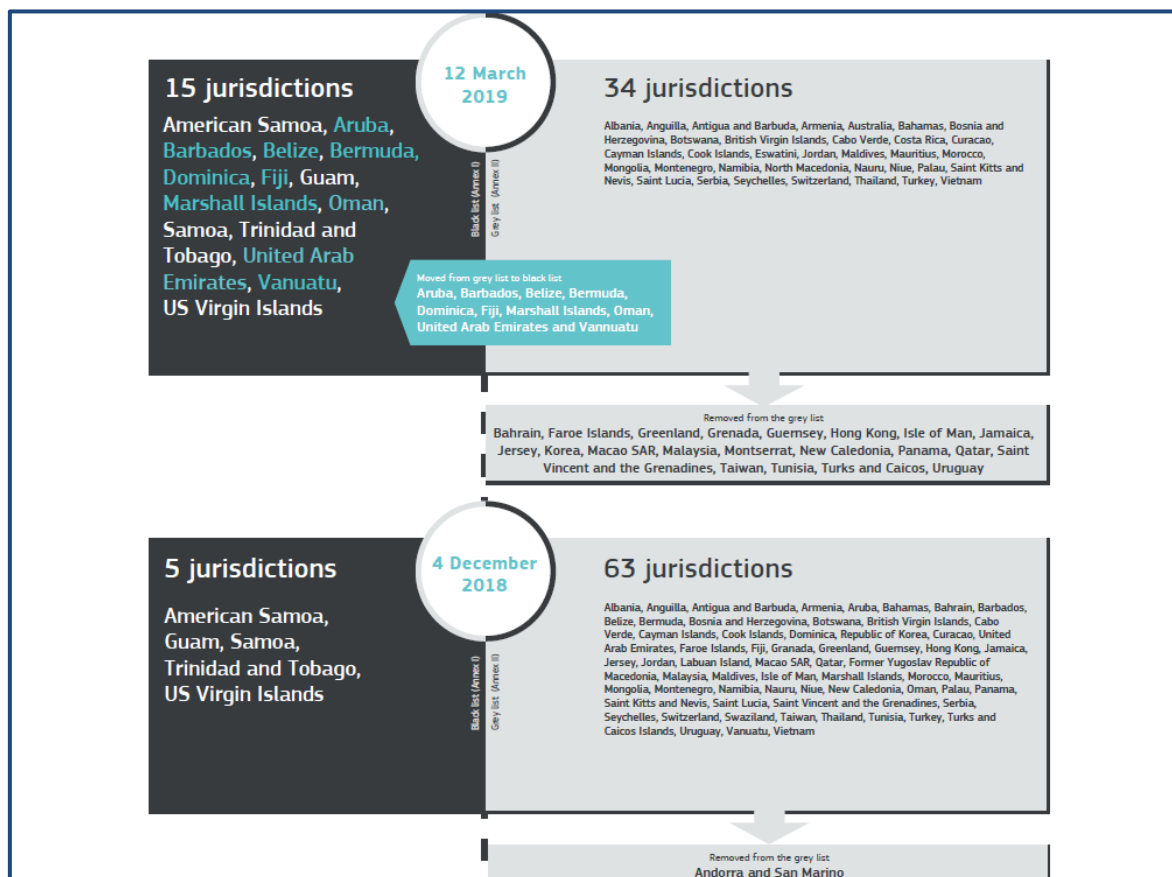
Las predicciones se cumplieron en parte, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (Ecofin) celebrado el 12 de marzo de 2019 pareció descarrilar por segundos, cuando la presidencia rumana dio por hecho que tampoco iba a salir adelante la “lista negra” de paraísos fiscales (Pellicer, 2019b, marzo 12). Finalmente, fue una falsa alarma y, de hecho, la relación de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales creció al pasar de 5 a 15 jurisdicciones (véase Gráfico III-11).

Los cambios producidos, tanto en la “lista negra”, como en la “lista gris” son muy relevantes. Así, y respecto de la “lista negra”:

- Se incorporan a las 5 jurisdicciones ya existentes otras 10 jurisdicciones procedentes de la “lista gris”, por “*no haber dado cumplimiento, en el plazo convenido, a los compromisos que habían adquirido para con la UE*” (Consejo de la Unión Europea, 2019b).
- ✓ Tres de ellas reincidentes, ya que fueron incluidas en la primera versión de la “blacklist” en diciembre de 2017 (Emiratos Árabes Unidos, Barbados y las Islas Marshall).

- ✓ Otras seis que también figuraban en la “lista gris” desde su primera versión (Aruba, Belice, Bermudas, Fiji, Omán y Vanuatu), más Dominica, que ingresó el 13 de marzo de 2018 tras vencer la prórroga concedida a varios territorios por el impacto que sufrieron debido al huracán Irma que arrasó el Caribe.

Gráfico III - 11 - Revisión lista de la UE de Países y Territorios no cooperadores (12-03-2019)



FUENTE: European Commission. *Evolution of the EU list of tax havens.* [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/eu\\_list\\_update\\_17\\_05\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/eu_list_update_17_05_2019_en.pdf) (Último acceso: 23-05-2019)

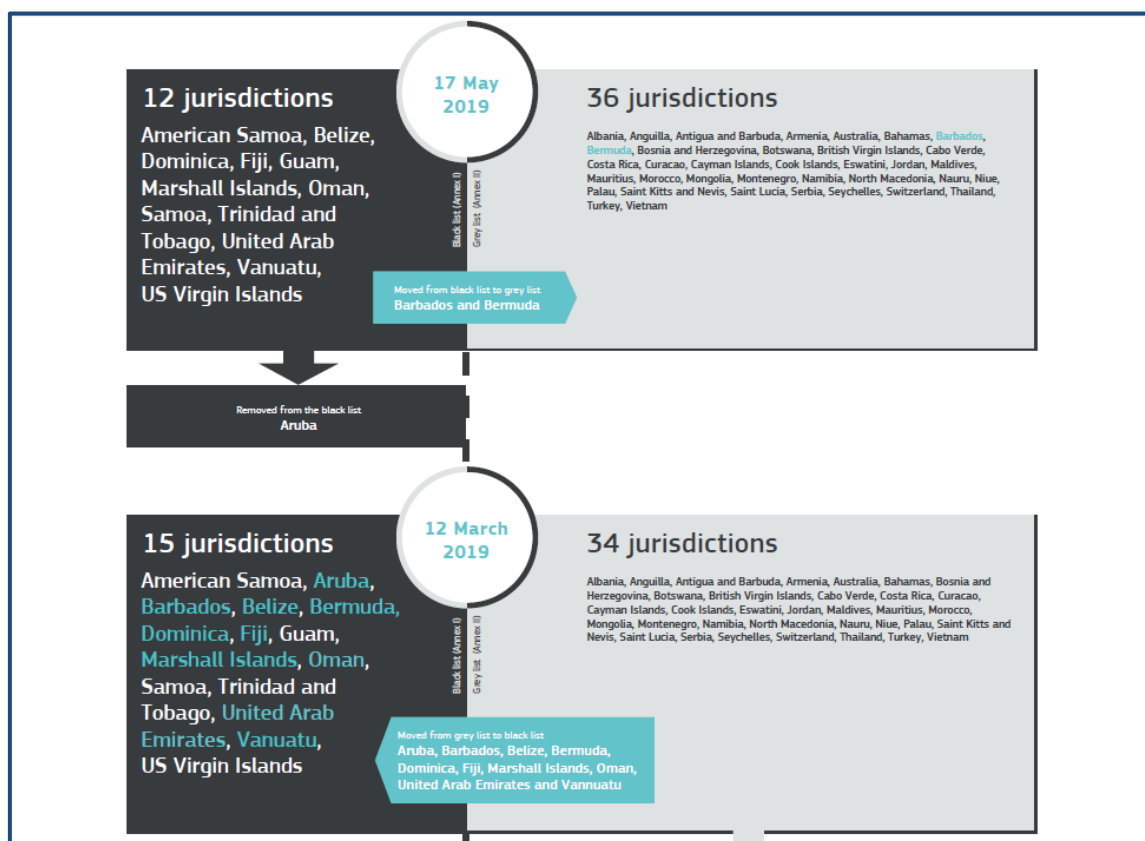
Por lo que se refiere a la “lista gris”:

- Se traspasan a la “lista negra” las 10 jurisdicciones ya comentadas.
- Salen de la lista 21 jurisdicciones que “han cumplido ya sus compromisos de aprobar reformas fiscales” (entre las que se encuentran Guernsey, Hong Kong, la Isla de Man, Jersey y Panamá, cinco de los nueve paraísos fiscales más agresivos del mundo, según OXFAM).
- Tienen entrada 2 nuevas jurisdicciones: Australia y Costa Rica.

Tras los anteriores movimientos, la nueva “blacklist” está integrada por 15 jurisdicciones, mientras que en la “lista gris” permanecen 34 jurisdicciones.

Poco iba a durar esta última lista ya que, apenas dos meses después de su publicación, el Consejo de la Unión Europea, con fecha 17 de mayo de 2019, decide retirar a Aruba, Barbados y Bermudas de la “lista negra”, aunque a estos dos últimos los pasa a la “lista gris” (véase Gráfico III-12).

**Gráfico III - 12 - Revisión lista de la UE de Países y Territorios no cooperadores (17-05-2019)**



**FUENTE:** European Commission. *Evolution of the EU list of tax havens.* [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/eu\\_list\\_update\\_17\\_05\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/eu_list_update_17_05_2019_en.pdf) (Último acceso: 23-05-2019)

Los argumentos esgrimidos para los cambios fueron en esta ocasión:

Barbados ha contraído compromisos de alto nivel político para atender a las preocupaciones de la UE en relación con la sustitución de sus regímenes preferenciales perjudiciales por una medida de efecto similar, mientras que Aruba y Bermudas ya han cumplido sus compromisos. Al mismo tiempo, Bermudas mantiene su compromiso de abordar las preocupaciones de la UE en el ámbito de los fondos de inversión colectiva. En consecuencia, Barbados y Bermudas se trasladarán del anexo I<sup>268</sup> de las Conclusiones al anexo II<sup>269</sup>, que incluye a los países y territorios que han contraído suficientes compromisos de reforma de sus políticas fiscales, mientras que Aruba se retirará totalmente de ambos anexos (Consejo de la Unión Europea, 2019c).

<sup>268</sup> “Lista negra”

<sup>269</sup> “Lista gris”

Sin apenas transcurrir un mes desde la última revisión, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (Ecofin) celebrado el 14 de junio de 2019 aprueba la salida de Dominica de la “lista negra” que queda reducida a 11 jurisdicciones.

El argumento esgrimido por el Consejo se basó en que Dominica:

Ha cumplido sus compromisos y ha abordado las inquietudes de la UE en lo relativo al intercambio automático de información financiera. Más concretamente, ha completado los pasos necesarios para firmar y ratificar el Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de la OCDE (Consejo de la Unión Europea, 2019d).

La evolución seguida por la “blacklist” de la UE, desde su publicación inicial el 5 de diciembre de 2017, hasta la última modificación registrada el 14 de junio de 2019 se detalla en la Tabla III-25.

*Tabla III - 25 - Evolución de la lista de la UE de Países y Territorios no cooperadores (Dic/2017-Jun/2019)*

	Dic 2017	Ene 2018	Mar 2018	May 2018	Oct 2018	Nov 2018	Dic 2018	Mar 2019	May 2019	Jun 2019
<b>72 jurisdicciones iniciales</b>										
<b>UE - "Lista NEGRA" Países No Cooperadores Fiscalmente</b>	<b>17</b>	9	9	7	6	5	5	15	12	11
Bajan de la "Lista NEGRA" a la "Lista GRIS"	↓	8	3	2	1	1	-	-	2	-
Suben de la "Lista GRIS" a la "Lista NEGRA"	↑	-	-	-	-	-	-	10	-	-
<b>UE - "Lista GRIS" Países No Cooperadores Fiscalmente</b>	<b>47</b>	55	62	65	64	65	63	34	36	36
Pasan a la "Lista NEGRA"	↑	-	3	-	-	-	-	-	-	-
Pasan a la "Lista GRIS"	↑	-	4	1	-	-	-	2	-	-
<b>UE - Revisión pospuesta para 2018 y nuevos territorios</b>	<b>8</b>	8	1	-	-	-	-	2	-	-
Eliminados de la "Lista GRIS"	↓	-	-	-	2	-	2	21	-	-
Eliminados de la "Lista NEGRA"	↓	-	-	-	-	-	-	-	1	1

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información contenida en la página web oficial de Fiscalidad: lista de la UE de países y territorios no cooperadores: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>, y: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/eu\\_list\\_update\\_17\\_05\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/eu_list_update_17_05_2019_en.pdf)

De los datos contenidos en dicho cuadro, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- La “blacklist”, que se inició con 17 jurisdicciones, ha recibido el ingreso de 13 nuevas jurisdicciones en dos de las revisiones efectuadas (3 procedentes del colectivo pendiente de revisión, en marzo 2018, y 10 procedentes de la “lista gris” en marzo 2019). Por el contrario, ha registrado la baja de 19 jurisdicciones (17 por traspaso a la “lista gris” que se

produjeron durante las cinco primeras revisiones del año 2018 y en la de mayo 2019, y 2 dadas de baja totalmente en las revisiones de mayo y junio 2019).

- La “**lista gris**”, que registró inicialmente 47 jurisdicciones, ha recibido el ingreso de 24 jurisdicciones (17 procedentes de la “blacklist” ya comentados, 5 del colectivo pendiente de revisión en marzo y mayo 2018, y 2 nuevas jurisdicciones en marzo 2019). Por contra, ha registrado la baja de 35 jurisdicciones (10 por traspaso a la “blacklist” ya citados y 25 que causaron baja total, en su mayoría en marzo 2019).
- En definitiva, de las **72 jurisdicciones iniciales** sobre las que se identificaron deficiencias, en 27 casos, y según el Consejo, se habrían subsanado las mismas, motivo por el fueron dadas de baja en las listas.

Los anteriores datos no hacen más que confirmar el paralelismo seguido por las listas de la Unión Europea con las experiencias anteriores de las “blacklists” de la OCDE y, por tanto, con la reiteración y asimilación al proceso denominado como la “*Paradoja Temporal del Dia de la Marmota*”. La evolución futura de la lista nos confirmará si la Comisión Europea hace prevalecer los intereses de los ciudadanos a los que dice servir o, por el contrario, continuarán primando los intereses políticos de cada uno de sus miembros y la falta de voluntad política para abordar la evasión fiscal, como ha constatado el propio Parlamento Europeo.

### **3.4.2. Resolución del Parlamento Europeo sobre delitos financieros, evasión y elusión fiscal.**

Tras las continuas y escandalosas revelaciones de los últimos cinco años, relacionadas con el fraude fiscal y la corrupción (*Offshore Leaks, Luxleaks, SwissLeaks, Papeles de Panamá, Bahamas Leaks y Paradise Papers*), el Parlamento Europeo decidió el 1 de marzo de 2018 establecer un Comité especial sobre delitos financieros, evasión y elusión fiscal (TAX3), con un mandato de duración de un año, durante el que se celebraron 18 audiencias sobre temas de interés particular, 10 intercambios de opiniones con ministros de finanzas y comisionados europeos y cuatro misiones de investigación a los Estados Unidos, la Isla de Man, Dinamarca y Estonia, y Letonia.

El informe final fue aprobado inicialmente por el Comité el 27 de febrero de 2019 (34 votos a favor y 4 abstenciones), pasando al plenario para su aprobación durante la segunda sesión de marzo (del 25 al 28) en Estrasburgo. El martes 26 de marzo, el Pleno del Parlamento Europeo

aprobó el informe final de la Comisión TAX3 por 505 votos a favor, 63 en contra y 87 abstenciones (Parlamento Europeo, 2019a).

Numerosos fueron los hallazgos y recomendaciones realizados por el Comité Especial, y entre los más significativos desde el punto de vista de este trabajo, se pueden enumerar los siguientes:

- Gran preocupación por la falta general de voluntad política de los Estados miembros en el Consejo para abordar la evasión / elusión fiscal y el delito financiero;
- Siete países de la UE (Bélgica, Chipre, Hungría, Irlanda, Luxemburgo, Malta y los Países Bajos) muestran rasgos de un paraíso fiscal y facilitan una planificación fiscal agresiva;
- Las visas y pasaportes de oro son problemáticos y deberían eliminarse gradualmente;
- Llamamiento renovado para que la UE y sus Estados miembros emprendan contramedidas eficaces y disuasorias contra las jurisdicciones no cooperativas. Estas contramedidas también deben contemplarse contra los Estados Unidos si no garantiza la reciprocidad de la Ley de Cumplimiento Tributario de Cuentas Extranjeras (FATCA);
- El Consejo debería evaluar adecuadamente la situación en Suiza para garantizar que no se introduzcan regímenes fiscales perjudiciales.

Pero por su especial relevancia, en lo que atañe a la elaboración y composición de la “blacklist”, se recogen a continuación las referencias literales incluidas en la citada Resolución del Parlamento Europeo (Parlamento Europeo, 2019b)<sup>270</sup>:

- **309.** Lamenta que el proceso inicial de elaboración de listas de la Unión **solo tuviese en cuenta terceros países;**
- **312.** Toma nota de que ocho grandes economías de tránsito (Países Bajos, Luxemburgo, Hong Kong, las Islas Vírgenes Británicas, Bermuda, las Islas Caimán, Irlanda y Singapur) absorben más del 85 % de las inversiones a escala mundial en entidades con un propósito determinado, que frecuentemente se crean por razones fiscales; **lamenta que solamente una (las Bermudas) siga figurando en la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales;**
- **322.** Pide, en el caso específico de Suiza, para el que no se prevé ningún plazo preciso debido a un acuerdo previo entre Suiza y la Unión, **que se incluya a Suiza en el anexo I<sup>271</sup>** si a finales de 2019 el país, tras el correspondiente proceso de gradación, no ha derogado los regímenes fiscales no conformes que permiten un trato desigual de los ingresos nacionales y extranjeros y beneficios fiscales para determinados tipos de empresas;
- **330.** Recuerda que la **Comisión ha criticado a siete Estados miembros —Bélgica, Irlanda, Chipre, Luxemburgo, Hungría, Malta y los Países Bajos—** por deficiencias en sus sistemas

<sup>270</sup> El **texto en negrita** no figura en el documento original.

<sup>271</sup> “Lista negra” de paraísos fiscales de la UE



fiscales que facilitan la planificación fiscal abusiva, argumentando que socavan la integridad del mercado único europeo; ...

señala que en reciente estudio<sup>272</sup> **ha señalado como paraísos fiscales a cinco Estados miembros de la Unión: Chipre, Irlanda, Luxemburgo, Malta y los Países Bajos**; destaca que entre los criterios y la metodología utilizados para señalar a estos Estados miembros figuraban una evaluación general de sus prácticas fiscales perjudiciales, medidas que facilitan una planificación fiscal agresiva y una distorsión de los flujos económicos basada en los datos de Eurostat, incluida una combinación de flujos elevados de inversiones extranjeras directas, tanto de entrada como de salida, cánones, intereses y dividendos; **pide a la Comisión que considere actualmente al menos a estos cinco Estados miembros como paraísos fiscales de la Unión hasta que se lleven a cabo importantes reformas fiscales**;

- **333.** Lamenta que la **mayoría de las contramedidas propuestas por el Consejo se dejen a la discreción nacional**; señala con preocupación que durante la audiencia de la Comisión TAX3 de 15 de mayo de 2018, algunos expertos<sup>273</sup> pusieron de relieve el hecho de que las contramedidas podrían no incentivar suficientemente a las jurisdicciones no cooperadoras para que cumplan, ya que la lista de la Unión omite algunos de los paraísos fiscales más conocidos; opina que esto socava la credibilidad del proceso de elaboración de listas, como también han señalado algunos expertos;

El Parlamento Europeo, en su informe publicado el 2 de diciembre de 2015 (Parlamento Europeo, 2015), ya había solicitado y enviado a la Comisión Europea una serie de medidas y recomendaciones relacionadas con los “*paraísos fiscales*”, denominación que, por cierto, la Comisión nunca se atrevió a utilizar y la sustituyó por la de “*países y territorios no cooperadores a efectos fiscales*”, en el ánimo de evitar la utilización de un término con una elevada carga despectiva y de rechazo por los ciudadanos que se sentían enormemente afectados por los escándalos financieros que se venían destapando, vinculados con paraísos fiscales, y los esfuerzos de ajuste presupuestario a que se estaban viendo sometidos por los gobiernos de sus países.

En concreto, y entre las citadas medidas, nos estamos refiriendo a la “**Recomendación C 2: Crear una definición común y estricta de «paraísos fiscales»**”<sup>274</sup> (Parlamento Europeo, 2015,

<sup>272</sup> <https://www.oxfam.org/es/informes/libre-como-la-ue-esta-punto-de-dar-carta-blanca-los-paraisos-fiscales-mas-agresivos-del>

<sup>273</sup> Contribuciones de Alex Cobham (Tax Justice Network) y Johan Langerock (Oxfam), audiencia de la Comisión TAX3 sobre la lucha contra las prácticas fiscales perjudiciales dentro y fuera de la Unión, 15 de mayo de 2018.

<sup>274</sup> El Parlamento Europeo pide a la Comisión Europea que presente una propuesta que, en cooperación con la OCDE y las Naciones Unidas, establezca, entre otros, criterios estrictos para definir los «paraísos fiscales».

- Estos criterios han de basarse en indicadores detallados, transparentes, sólidos, objetivamente verificables y comúnmente aceptados, desarrollando en mayor medida los principios de buena gobernanza, tal como se definen en la Comunicación de la Comisión de 2009 titulada «Fomento de la buena gobernanza en el ámbito fiscal»: intercambio de información y cooperación administrativa, competencia fiscal justa y transparencia.
- Estos criterios han de abarcar conceptos como el secreto bancario, el registro de la titularidad de las sociedades, los fideicomisos y las fundaciones, la publicación de las cuentas de las sociedades, la capacidad para intercambiar información, la eficacia de la administración fiscal, el fomento de la evasión fiscal, la existencia de instrumentos jurídicos perjudiciales, la prevención del blanqueo de capitales, la automatización del intercambio de información, la existencia de convenios bilaterales, los compromisos internacionales en materia de transparencia y la cooperación judicial a escala internacional.
- Sobre la base de estos criterios, la Comisión debe presentar una lista revisada de paraísos fiscales que sustituirá a la lista provisional presentada en junio de 2015.

pp. 22-23) que la Comisión no llegó totalmente a implementar (por lo menos, en lo que a definir los “paraísos fiscales” se refiere), De hecho, para la elaboración de su lista tampoco siguió los criterios establecidos por el Parlamento, sino que antepuso los intereses políticos para restringirlos e interpretarlos y así evitar que en la “lista de paraísos fiscales” solicitada pudieran figurar algunos de los estados miembros o de terceros estados en los que confluyeran intereses de los primeros.

En definitiva, lo que se trasluce en la nueva Resolución del Parlamento Europeo es un “tirón de orejas” a la Comisión al señalar que *“lamenta que el proceso inicial de elaboración de listas de la Unión solo tuviese en cuenta terceros países”*, que de las ocho grandes economías de tránsito (Países Bajos, Luxemburgo, Hong Kong, las Islas Vírgenes Británicas, Bermuda, las Islas Caimán, Irlanda y Singapur) también *“lamenta que solamente una (las Bermudas) siga figurando en la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales”* y pide a la Comisión que considere actualmente al menos a *“cinco Estados miembros como paraísos fiscales de la Unión hasta que se lleven a cabo importantes reformas fiscales”*, amén de considerar también a Suiza como paraíso fiscal *“si a finales de 2019 el país, tras el correspondiente proceso de gradación, no ha derogado los regímenes fiscales no conformes”*.

Se trata de la primera vez que un organismo tan relevante como el Parlamento Europeo adopta una posición y vota a favor de una resolución que reconoce a los Países Bajos, Malta, Chipre, Irlanda y Luxemburgo como paraísos fiscales, y solicita a la Comisión que los incluya en la “blacklist” de la UE.

Tras la aprobación de la Resolución ya solo depende de la Comisión Europea implementar las recomendaciones solicitadas para abordar los paraísos fiscales y las prácticas fiscales agresivas dentro de la Unión Europea, pero eso solo el tiempo se encargará de evidenciarlo y mucho nos tememos que éste va a ser muy dilatado.

Por de pronto, los órganos de gobierno de la Unión Europea se renuevan a partir de las elecciones al Parlamento Europeo que han tenido lugar el 26 de mayo de 2019, situación que generará cambios en el resto de los órganos, comenzando por la Comisión Europea y su Presidencia.

- 
- La lista de paraísos fiscales debe estar vinculada con la legislación fiscal pertinente, como punto de referencia para otras políticas y actos legislativos.
  - La Comisión debe revisar la lista al menos una vez cada dos años, o a petición justificada de una de las jurisdicciones que figuren en ella.

Pero las expectativas de que haya una respuesta inmediata a los requerimientos del Parlamento Europeo ya recibieron un jarro de agua fría en las respuestas que, a una pregunta concreta sobre los paraísos fiscales, ofrecieron algunos de los candidatos para suceder a Jean-Claude Juncker en el debate que realizaron el 15 de mayo de 2019: Margrethe Vestager (La Alianza de Demócratas y Liberales de Europa - ALDE), Frans Timmermans (Partido de los Socialistas Europeos) y Manfred Weber (Partido Popular Europeo).

Como señala Feás (2019, junio 19):

Durante el debate de los cabezas de lista candidatos a la Presidencia de la Comisión Europea, los moderadores les plantearon una pregunta interesante: “¿Qué países de la Unión Europea son paraísos fiscales y cómo se cambia su comportamiento para asegurar que Amazon pague los mismos impuestos que el librero de al lado?” Los candidatos no evadieron –nunca mejor dicho– la pregunta, pero no entraron en detalles, más allá de un brindis al sol (“Un paraíso fiscal es para mí donde se pagan los impuestos que corresponden”, dijo Vestager) y una propuesta de establecer un impuesto de sociedades mínimo del 18% (Timmermans). La respuesta, sin embargo, era clara: hay paraísos fiscales europeos que no lo son sólo por su bajo tipo de gravamen; y no únicamente hay que conseguir que las empresas paguen lo que deben, sino que en ese empeño se juega la UE bastante de su credibilidad frente a los ciudadanos.

Solo el transcurso del tiempo se encargará de dar respuesta a dicha pregunta, pero los antecedentes vistos hasta ahora no son en absoluto esperanzadores.

### **3.5. El “Cumplimiento simulado”: Su aplicación por los Paraísos Fiscales**

Durante las últimas décadas, los paraísos fiscales se han convertido en partes integrales del panorama económico mundial cuya existencia es primordial, tanto para las estrategias de los principales actores económicos, como para muchos de los enigmas más apremiantes de la gobernanza global, incluidos el subdesarrollo, la regulación prudencial, el blanqueo de capitales y la elusión y evasión fiscal (Woodward, 2017, p. 243).

La actitud de la comunidad internacional hacía los paraísos fiscales y CFO experimentó durante la década de 1990 una transformación dramática, como ya se ha venido comentando. La condescendencia de sus regímenes fiscales y la opacidad de sus instituciones e instrumentos financieros fueron denunciados por desencadenar o ampliar las crisis financieras, permitiendo el blanqueo del producto de las actividades criminales y los fondos relacionados con actividades terroristas, así como la erosión de las bases imponibles de los estados desarrollados al consentir que las grandes corporaciones y los individuos ricos huyeran de las autoridades fiscales de sus países de residencia (Woodward, 2016, p. 103).

Aparte del interés fugaz en algunos escándalos particularmente indignantes, los paraísos fiscales rara vez invadieron la conciencia pública con anterioridad al inicio de la crisis financiera mundial de 2008. De hecho, el público en general parecía considerar a los paraísos fiscales como una especie de “atracción exótica” (Shaxson, 2011, p. 7, citado por Woodward, 2017) alejada de la vida cotidiana, creencia nada más lejos de la realidad como se han encargado de demostrar los sucesivos escándalos financiero/fiscales que se han venido produciendo desde entonces.

Según Sharman (2006, p.14) la historia de la adopción de medidas por los organismos internacionales en su lucha contra los paraísos fiscales comienza en mayo de 1996, en la reunión del G-7 en Lyon (Francia) en la que los jefes de estado y de gobierno solicitaron a la OCDE un plan de medidas para “contrarrestar los efectos distorsionadores de la competencia fiscal perjudicial”. Desde entonces, han estado repetidamente en la línea de fuego de las instituciones nacionales e internacionales, primero en la década de 1990, luego a raíz de la crisis financiera de 2008 y, finalmente, tras la nueva batalla declarada por la Unión Europea (Comisión y Parlamento Europeo).

Ello ha provocado que las OFC y los paraísos fiscales hayan estado bajo una presión sostenida de las referidas instituciones para que amoldasen sus regímenes fiscales y regulatorios hacia los estándares acordados internacionalmente, so pena de arriesgarse a ser incluidos en una “lista negra” y negarles el acceso a los principales mercados (Woodward, 2016).

Pero esta presión sostenida, lejos de dar los frutos esperados, ha sido habilidosamente sorteada por estas jurisdicciones. Pero ¿cómo es que lo han conseguido hacer tan bien? Woodward afirma que una explicación hasta ahora descuidada en la literatura es que los CFO fingen con éxito el cumplimiento de las nuevas normas internacionales, sin adaptar realmente su contenido (Dietsch y Rixen, 2016, p. 12).

Ante la alternativa de comprometerse a cumplir con los estándares solicitados, que les llevaría a erosionar o tener que poner fin a las prácticas que les proporcionaban una ventaja competitiva, o no aceptar su cumplimiento, con el consiguiente daño reputacional al ser incluidas en una “blacklist”, o por contramedidas que elevarían o harían prohibitivos los costes de sus transacciones comerciales, optaron por una vía intermedia dentro de una estrategia que Walter

(2008) ha denominado “cumplimiento simulado”<sup>275</sup> y en el que los estados adoptan la forma pero no el fondo del cumplimiento.

Un ejemplo de este “cumplimiento simulado” sería el de un paraíso fiscal que podría trasponer un marco regulatorio elaborado para permitir el intercambio de información sobre asuntos fiscales, pero este marco permanece inactivo ante las dificultades, algunas insalvables, para hacerlo operativo<sup>276</sup>. En otras palabras, mientras los actores dan la apariencia externa de cumplimiento a la comunidad internacional, al mismo tiempo están comprometidos en un comportamiento que se aleja considerablemente de ella (Woodward, 2016, pp. 105-108).

Woodward argumenta que el “cumplimiento simulado” es la estrategia preferida por los gobiernos de los paraísos fiscales, en primer lugar, porque no pueden permitirse el lujo de incumplir abiertamente debido al riesgo reputacional y al mayor poder de los grandes estados de la OCDE y, en segundo lugar, porque el cumplimiento íntegro les causaría dificultades con poderosos intereses comerciales domésticos (Dietsch y Rixen, 2016, p. 12).

En definitiva, el “cumplimiento simulado” es más probable que se produzca en aquellas situaciones en las que los estados reconocen que el desafío absoluto de las normas internacionales podría tener graves repercusiones, pero que el cumplimiento íntegro supondría unos costos significativos a los grupos y actores nacionales poderosos (como la industria de servicios financieros) y donde además sería difícil para terceras partes establecer y poner al descubierto el incumplimiento, como ha quedado patente en el proyecto de la OCDE sobre las prácticas fiscales perjudiciales respecto de los niveles de cumplimiento de los compromisos asumidos por los paraísos fiscales.

A mayor abundamiento, Woodward (2016, p.105) señala que las iniciativas de la OCDE (tanto la relativa a las prácticas fiscales perjudiciales, como la de revisión de jurisdicciones a través del modelo del “peer review group” y también respecto a la Declaración de 2014 sobre el intercambio automático de información en materia fiscal) se han visto perseguidas por el cumplimiento simulado, a la vez que predice que los centros offshore continuarán adoptando estrategias de “cumplimiento simulado” con las que podrán conciliar las demandas de las organizaciones internacionales y los mercados, con las de sus “jugadores domésticos”.

---

<sup>275</sup> “Mock compliance” en la versión original.

<sup>276</sup> Se puede comprometer, por ejemplo, a facilitar la identidad de los beneficiarios finales de una sociedad, pero si, por otra parte, no existen registros oficiales de tales beneficiarios, ni obligación de registrarlos, difícilmente se va a poder facilitar tal identidad cuando les sea solicitada.

Y lo mismo puede decirse del “cumplimiento simulado” aplicado por las jurisdicciones incluidas en la reciente “blacklist” de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales publicada por la UE, tal y como se ha podido evidenciar en el apartado anterior.

Analicemos a continuación cómo las jurisdicciones offshore utilizaron el “cumplimiento simulado” en todas y cada una de las iniciativas lanzadas por la OCDE, comenzando con la primera etapa del proyecto de transparencia fiscal de la OCDE (1998-2009) que arrojará una luz importante en la segunda etapa del proyecto, a partir de 2009.

Como ya se ha descrito, el informe que lanzó la OCDE (1998) definía un conjunto de criterios que constituían “prácticas fiscales perjudiciales” y anunció que las jurisdicciones serían evaluadas en relación con los mismos, en la confianza en que los países miembros de la OCDE erradicarían tales prácticas, y que los países que no pertenecían a la OCDE se comprometerían a erradicarlas antes de 2005 para no ser incluidos en una “lista negra” de “paraísos fiscales no cooperativos” a los que someterían a una serie de “medidas defensivas”.

Bien sea por temor a las repercusiones en su reputación, o por los costes materiales del incumplimiento, la mayoría de las jurisdicciones identificadas en 2000 por la OCDE como paraísos fiscales asumieron los compromisos solicitados.

Venturosamente para estas jurisdicciones, la industria de la planificación fiscal transnacional y los grupos de presión que abogaban por el libre mercado se unieron en su ayuda buscando el quitar legitimidad a la lucha contra las prácticas fiscales perjudiciales, tratando de demostrar que iba en contra de las normas existentes, a la vez que evidenciaban una carencia de igualdad de condiciones entre los países miembros de la OCDE y los que no lo eran, consiguiendo que la OCDE reconociera que las posibles contramedidas contra estos últimos territorios (que no llegaron nunca a aplicarse) no comenzaran antes de que fueran aplicables a los propios países miembros<sup>277</sup> (Woodward, 2016, pp. 109-110).

Pero el verdadero punto de inflexión fue el ya comentado cambio de criterio de los Estados Unidos y la retirada de su apoyo a elementos clave del proceso, por lo que el principal objetivo de erradicar las “prácticas fiscales perjudiciales” se fue paulatinamente sustituyendo por referencias a la promoción de la transparencia fiscal a través de un nuevo proyecto de

---

<sup>277</sup> De hecho, la abstención de Suiza y Luxemburgo, dos prominentes paraísos fiscales y miembros de la OCDE, mostraba las diferencias en la asunción de compromisos y erradicación de las referidas “prácticas fiscales perjudiciales”.

intercambio de información. En definitiva, ello vino a significar que los territorios no miembros de la OCDE podían comprometerse a promover la transparencia fiscal, y evitar su entrada en la lista negra de paraísos fiscales no cooperativos, siendo concedores que su compromiso no se activaría debido a la intransigencia continua de los países miembros de la OCDE.

El programa de la OCDE continuó renqueante, pero su impulso se había desvanecido y generó las condiciones perfectas para que los paraísos fiscales se comprometieran a cumplir de forma simulada a sabiendas de que no se producirían contramedidas, por lo que apenas se firmaron TIEAs (solo se negociaron cuarenta y siete TIEA entre 2000 y 2008) o no pudieron ratificarlos, negándoles así el efecto legal (OECD, 2010a).

De este modo, el año 2009 conocerá una segunda etapa de la OCDE. Por un lado, en marzo de 2009, los países de la OCDE que previamente se habían opuesto a la iniciativa de transparencia fiscal de la organización (Austria, Bélgica, Luxemburgo y Suiza) retiraron sus reservas al artículo 26 (Intercambio de información) del Modelo de Convenio Fiscal de la OCDE, lo que activó los compromisos contraídos previamente por los países que no eran miembros de la OCDE; y por otro lado, en la cumbre del G20 que se celebró un mes después, la OCDE presentó un “informe de progreso” que detallaba la posición de los países (tanto miembros, como no miembros de la OCDE) con respecto a la implementación de los estándares fiscales internacionales (OECD, 2009), y en el que aquellos que habían asumido compromisos durante los años anteriores, pero no habían firmado como mínimo doce TIEA, se incluyeron en una “lista gris”.

Como afirma Woodward (2016, p.110), el por qué el G20 aprovechó el trabajo tributario de la OCDE después de la crisis financiera mundial es aún un tema de debate. Eccleston (2013, citado por Woodward, 2016, p.110) cree probable que, tanto el importante espíritu empresarial del Secretario General de la OCDE, como el crecimiento de los déficits gubernamentales en muchas economías del G20, y a que la OCDE tenía un plan listo para un G20 desesperado por demostrar que estaba haciendo algo para responder al embrollo financiero, jugaron todos ellos un papel primordial.

Y todas las jurisdicciones no pertenecientes a la OCDE volvieron a estar de nuevo en una situación similar a la de 2000 en la que, de no cumplir con la firma del mínimo requerido de TIEA, su reputación se vería afectada y podían sufrir las repercusiones materiales de las contramedidas anunciadas en la cumbre del G20 de Londres, en abril de 2009, que la siguiente

cumbre de Pittsburgh (septiembre 2009) confirmó que podrían comenzar a partir de marzo de 2010 (G20, 2009b, p.10, párr.15).

Como ya se ha constatado, todas las jurisdicciones afectadas se lanzaron a la firma de TIEAs y en diciembre de 2009 tan solo quedaban 23 jurisdicciones incluidas en las listas gris y negra, de las 42 jurisdicciones iniciales, cifra que se redujo en diciembre de 2010 a tan solo 9 jurisdicciones. Y de nuevo entró en funcionamiento el “cumplimiento simulado”.

Con los países del G20 a punto de imponer sanciones (aunque en la realidad nunca se producirían), los estados pueden concluir renuientemente que el cumplimiento simulado es una estrategia tan arriesgada y costosa como el incumplimiento directo. La rapidez con que las jurisdicciones han adoptado los TIEA, a pesar de los costos que imponen y las importantes revisiones de las leyes nacionales que han requerido, es, posiblemente, la mejor evidencia de ello.

A partir de la implantación por el Foro Global (OCDE) de los procesos de revisión por pares (“peer reviews”), y sobre todo de su Fase 2 (revisión “in situ”), se podría conferir credibilidad a la afirmación del Foro Global de que *“ha mejorado efectivamente la transparencia y el intercambio de información entre jurisdicciones”* (OECD, 2014, p.55, párr. 34), pero las cifras que periódicamente va publicando el Foro Global encubren el continuo predominio del cumplimiento simulado con el régimen de la OCDE (Woodward, 2016, pp. 112-113).

Que perdure tanto el cumplimiento simulado refleja la persistencia de las condiciones que fomentan tal comportamiento. Primero, a pesar de la amenaza de que las sanciones materiales hayan desaparecido, el daño potencial a la reputación parece haber convencido a la mayoría de las jurisdicciones de los costos excesivos del desafío directo al régimen de la OCDE.

En otras palabras, las listas negras, justificadas o no, infligen daños reputacionales que provocan que algunos negocios se marchen. Del mismo modo, hay pocos incentivos para cumplir plenamente si esto significa extensivos costos adicionales de cumplimiento, y la perforación del manto del secreto asusta a los inversores de fuera. Como concluye un regulador de un pequeño paraíso fiscal isleño:

Es costoso ser un mal ciudadano, pero es aún más costoso ser un buen ciudadano debido a los costos extraordinariamente altos del cumplimiento. Aquellos que opten por el cumplimiento puro encontrarán costos adicionales sin ningún beneficio adicional, especialmente en un mundo donde la movilidad del capital permite que el dinero huya a lugares que podrían estar aplicando reglas internacionales de una manera más flexible (entrevista del autor) (Woodward (2016, p.114).

Además, si hay que creer la retórica del G20 y la OCDE, los paraísos fiscales se enfrentarían a un futuro sombrío, y la decisión de la mayoría de ellos de participar en el proceso del Foro



Global (“peer reviews”) parece indicar que muchas jurisdicciones han llegado a la conclusión de que el incumplimiento flagrante sería una estrategia peligrosa y contraproducente, por lo que las jurisdicciones parecen optar, en cambio, por una estrategia de “cumplimiento simulado” a través del que se comprometen con las iniciativas propuestas y aceptan la formula del cumplimiento para evitar las “blacklists” y las sanciones, pero finalmente no implementarán el contenido de las iniciativas lo que les permitirá conservar las características de su atractivo régimen regulatorio.

Finalmente, esta estrategia del “cumplimiento simulado” es la que de nuevo ha sido seguida por las jurisdicciones involucradas en el proceso de listas de “países y territorios no cooperadores a efectos fiscales” de la UE. Para salir de las listas debían presentar “compromisos” de colaborar con la UE contra la evasión fiscal, documentos que, insistiendo en los errores pasados de la OCDE y el FMI, no se hacen públicos justificando tal omisión en que no se cuenta con el permiso de las jurisdicciones que han asumido tales compromisos (Redacción Pressdigital, 2018). No hace falta reiterar el resultado de tal proceso, la rápida reducción de las listas.

### **3.5.1. Persistencia de la “Paradoja Temporal del Día de la Marmota”.**

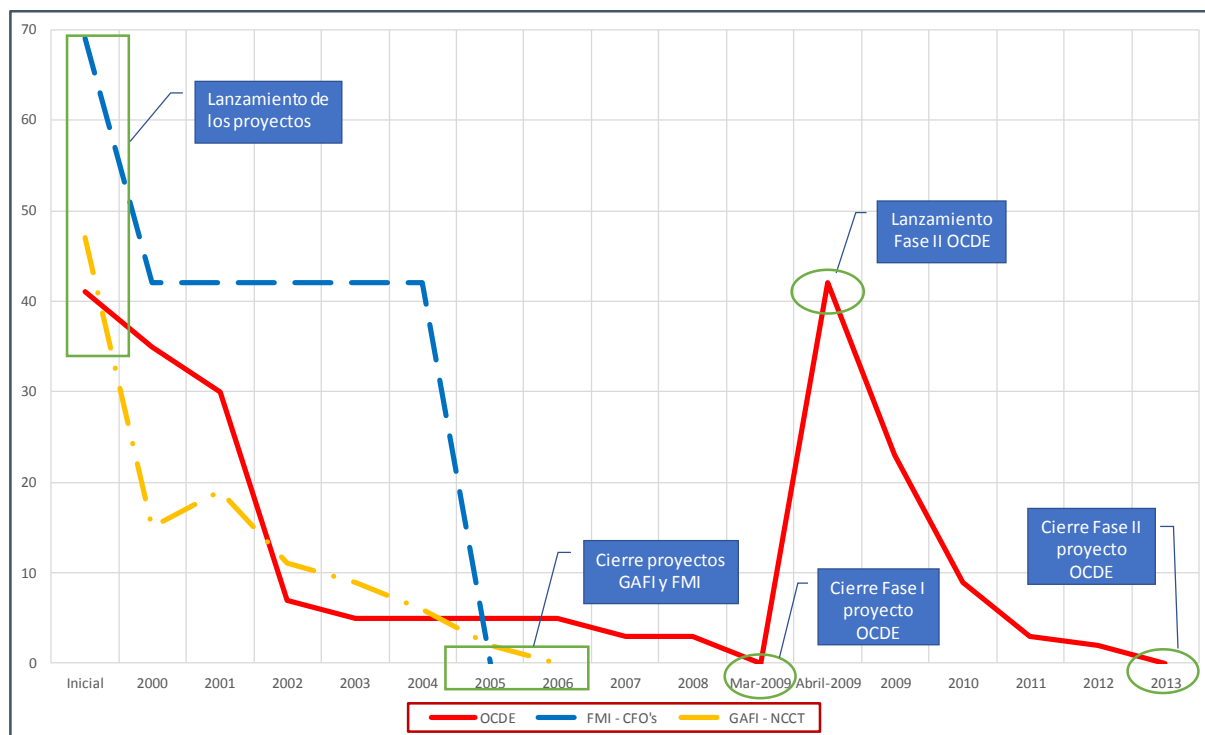
A continuación, podremos visualizar cómo se concretan, de una forma gráfica, los efectos de esta estrategia a través de la evolución de las listas negras y grises de la OCDE, y posteriormente de la UE, lo que nos permitirá validar la “Paradoja Temporal del Día de la Marmota” como paradigma del proceso que se viene repitiendo en los últimos veinte años.

Como en todo proceso de “acción-reacción”, se pusieron en marcha una serie de medidas coercitivas, entre las que destacan la elaboración de “blacklists” por los principales actores encargados de implementar tales estándares (OCDE, FMI y GAFI). Frente a tales medidas, las partes afectadas (paraísos fiscales y CFO) adoptaron los compromisos exigidos para ser dados de baja en tales listas. Transcurridos unos años, los proyectos fueron decayendo en intensidad y, sin verificación real de la implementación efectiva de tales compromisos, fueron siendo cerrados (IMF, 2008) o permanecieron en letargo hasta ser rescatados (OCDE) en las crisis siguientes (véase Gráfico III- 13).

Un nuevo fenómeno de “acción-reacción” fue provocado por la siguiente crisis de 2008, y prácticamente con los mismos actores principales (organismos internacionales y paraísos fiscales/CFO). Así, en la cumbre de abril de 2009 del G20 en Londres, sus líderes se

comprometieron a “poner fin a la era del secreto bancario”, activando, acelerando y profundizando los trabajos previos de la OCDE para promover, nuevamente, la transparencia fiscal internacional.

**Gráfico III - 13 - Evolución del número de integrantes en las “blacklists” de la OCDE, FMI y GAFI (2000-2013)**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los Informes de la OCDE sobre el Proyecto de Prácticas Fiscales Perjudiciales y sobre Transparencia e Intercambio de Información, y del FMI-FSF y GAFI durante los años 2000-2013

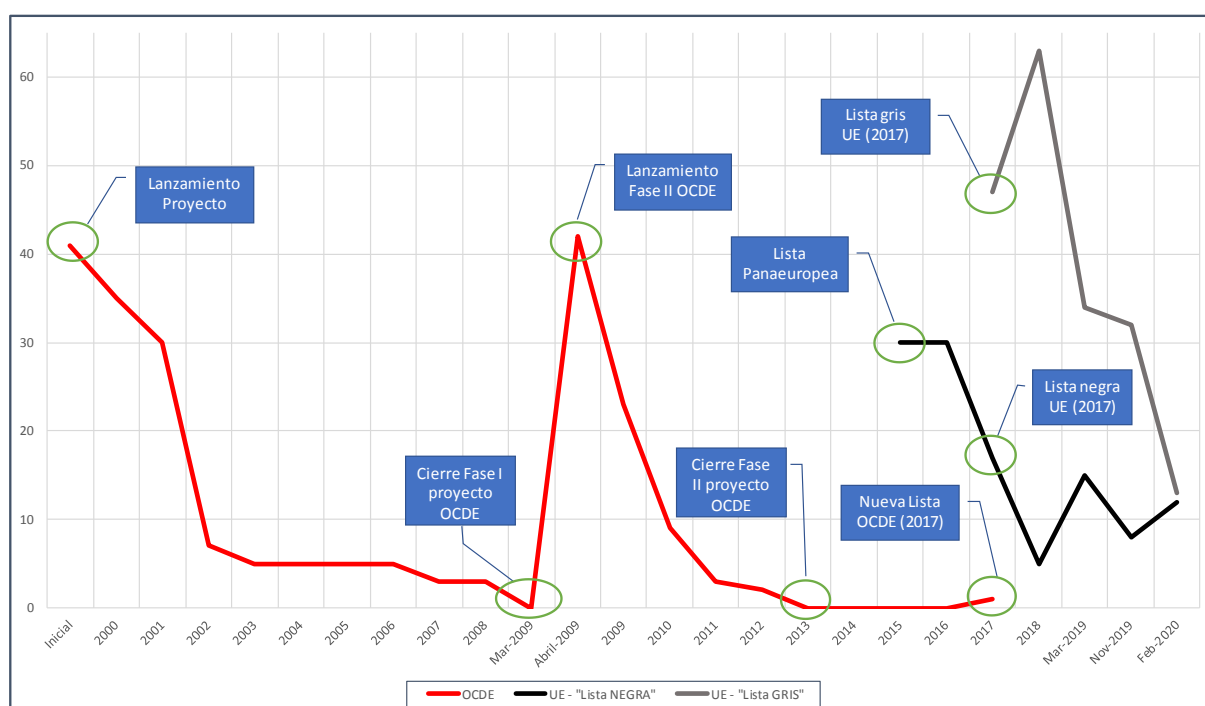
Y de nuevo la historia se repite. Otra vez de vuelta a la “blacklist” que, con la misma rapidez que se llenó, se vació de integrantes en un breve lapso de tiempo merced de nuevo a la asunción de compromisos –acción de “cumplimiento simulado” –, y a la firma de un mínimo número de acuerdos de intercambio de información (TIEA), medidas que fueron reforzadas con un proceso de “peer reviews” que le dieron apariencia de garantía, esta vez sí, de que las jurisdicciones afectadas iban a cumplirlos.

Los desacuerdos en cuanto a la suficiencia de los TIEAs promovidos por el G20 y la OCDE, para atajar el problema de la erosión de las bases imponibles y el fraude fiscal, son la justificación del tercer fenómeno de “acción-reacción” con los mismos o parecidos protagonistas (la Unión Europea y los paraísos fiscales/CFO). Frente a la acción de elaborar y publicar por la UE en 2017 una nueva “lista negra” de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales, se produce la reacción de éstos mediante una actuación en la que han adquirido

una notable experiencia ya que llevan desde 2002 practicándola: la de asumir compromisos (“cumplimiento simulado”) para lograr ser eliminados de la lista.

La no constatación de que los compromisos asumidos formalmente fueran realmente efectivos e implementados, o la no formalización de éstos, conllevó a la Unión Europea en 2019 y 2020 a una revisión de la “blacklist” y volver a incluir en la misma a los “cumplidores simulados”, y vuelta a empezar con la asunción de nuevos compromisos.

**Gráfico III - 14 - Evolución del número de jurisdicciones incluidas en las “blacklists” de la OCDE y la UE (2000-2020)**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los Informes de la OCDE sobre Transparencia e Intercambio de Información, y de la Unión Europea sobre Países y Territorios no Cooperadores a Efectos Fiscales

La integración de datos de las listas de la OCDE y de la UE (Gráfico III-14) permiten contemplar en toda su magnitud la persistencia de la “paradoja temporal” y, por ende, del “cumplimiento simulado”. De una forma más nítida en el caso de la OCDE, ya que en su proyecto no se contempló el reingreso en las “blacklists” de aquellas jurisdicciones que no cumplieran sus compromisos y, por lo tanto, la curva es siempre descendente en cada una de las dos fases: de 2000 a marzo 2009, y de abril 2009 a 2013. La nueva lista se hizo pública en 2017 en la que solo aparecía una jurisdicción: Trinidad y Tobago.

Por lo que se refiere a la “blacklist” de la Unión Europea, su evolución en “W” viene marcada por dos hitos: (i) el trasvase de jurisdicciones entre ésta y su “lista gris” y las salidas de la

misma, por un lado y, (ii) por el otro, los reingresos de jurisdicciones en 2019 y 2020 que, tras haberse sido excluidas previamente por haber asumido compromisos, se evidenció que no los cumplieron en los plazos acordados. Como ya se ha comentado, el caso más flagrante fue el de Panamá (véase apartado 4.5.3.) que ha regresado el 18 de febrero de 2020 a la “lista negra” tras más de veinte años de cumplimiento simulado y de reiteración de la “paradoja temporal”.

### **3.6. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea: Supervisión de Grupos Bancarios Internacionales y sus establecimientos transfronterizos.**

Como ya se ha comentado en el apartado 2.5.3. (Los informes del FMI de junio de 2000), el Fondo Monetario Internacional publicó en junio de 2000 un informe que, bajo el título de “*Offshore Financial Centers. IMF Background Paper*”, venía a proporcionar información básica sobre los negocios de los CFO, así como sobre las iniciativas que estaban teniendo lugar en varios foros internacionales sobre estos enclaves.

Dicha información, como reconocía el propio FMI, era necesaria para una mejor comprensión de las actividades que se llevaban a cabo en los OFC y contribuir al fortalecimiento de la vigilancia del sistema financiero mediante la mejora de las capacidades para identificar y hacer frente a los riesgos circundantes en una etapa temprana (IMF, 2000a).

A la pregunta de cómo se realizan las finanzas offshore, el FMI responde que la actividad bancaria en los CFO era predominantemente llevada a cabo por sucursales y filiales de bancos constituidos en otros lugares, principalmente en los países más grandes, pero también en grandes economías de mercados emergentes.

Y entre las iniciativas que en dicho informe se mencionaban, dirigidas a frenar la participación de los CFO en la regulación financiera laxa, la evasión fiscal y la delincuencia financiera, se encontraba el trabajo sobre la banca transfronteriza y la banca offshore en el que se ha focalizado el “Comité de Supervisión Bancaria de Basilea” (BCBS, por sus siglas en inglés), en adelante “Comité de Basilea”, desde mediados de los años setenta del siglo pasado.

El Comité de Basilea había venido promoviendo activamente desde hacía muchos años una cooperación más eficaz entre los supervisores ‘onshore’ y ‘offshore’. Las cuestiones bancarias transfronterizas fueron el núcleo del “Acuerdo de Basilea” de 1975, que fue revisado en 1983 para tener en cuenta la creciente necesidad de supervisión consolidada de los grupos bancarios internacionales. Este trabajo se vio impulsado por el colapso del Bank of Credit and Commerce

International<sup>278</sup> (BCCI) en 1991 (apartado 4.3.1.), que dio lugar a la publicación en julio de 1992 de las “*Normas Mínimas para la Supervisión de Grupos Bancarios Internacionales y sus establecimientos transfronterizos*”<sup>279</sup>, que se concretaron en las siguientes cuatro normas mínimas, que deben ser aplicadas por las autoridades de supervisión individuales en su propia evaluación de sus relaciones con las autoridades de supervisión en otros países (BCBS, 1992):

1. Todos los bancos y grupos bancarios internacionales deben ser supervisados por una autoridad del país de origen que pueda realizar una supervisión consolidada.
2. La creación de un establecimiento bancario transfronterizo debe recibir el consentimiento previo, tanto de la autoridad de supervisión del país anfitrión, como de la autoridad supervisora del banco y, si es diferente, del grupo bancario del país de origen.
3. Las autoridades de supervisión deben poseer el derecho de recopilar información de los establecimientos bancarios transfronterizos de los bancos o grupos bancarios de los cuales son supervisores en el país de origen.
4. Si una autoridad del país anfitrión determina que alguno de los estándares mínimos anteriores no se cumple a su entera satisfacción, esa autoridad podría imponer medidas restrictivas necesarias para satisfacer sus preocupaciones prudenciales consistentes con estos estándares mínimos, incluida la prohibición de la creación de establecimientos bancarios.

Posteriormente, en 1996, se estableció un Grupo de Trabajo sobre Banca Transfronteriza, compuesto por miembros del Comité de Basilea y del Grupo de Supervisores Bancarios Offshore<sup>280</sup> (OGBS, por sus siglas en inglés). Este grupo preparó un informe en 1996 que, bajo el título de “*La supervisión de la banca transfronteriza*”<sup>281</sup>, incluía 29 recomendaciones para abordar una serie de problemas prácticos que habían surgido en la implementación de las “Normas Mínimas” de 1992.

---

<sup>278</sup> Este banco, registrado en Londres, especulaba con los tipos de interés a través de una sociedad pantalla registrada en las Islas Caimán, que controlaba numerosas sociedades financieras. Su quiebra en 1991 contribuyó a que la cuestión de los centros offshore entrara en la agenda pública (Godefroy y Lascoumes, 2005, p. 279).

<sup>279</sup> Título original: “*Minimum Standards for the Supervision of International Banking Groups and their Cross-Border Establishments*”.

<sup>280</sup> El Grupo de Supervisores Bancarios Offshore se estableció en 1980 como un foro para la cooperación de supervisión entre los supervisores bancarios en los centros financieros offshore. Los miembros del Grupo a la fecha de emisión del informe eran Aruba, Bahamas, Bahréin, Barbados, Bermudas, Islas Caimán, Chipre, Gibraltar, Guernsey, Hong Kong, Isla de Man, Jersey, Líbano, Malta, Mauricio, Antillas Neerlandesas, Panamá, Singapur y Vanuatu.

<sup>281</sup> Título original: “*The Supervision of Cross-Border Banking*”

Dicho documento presenta una serie de propuestas para superar los impedimentos experimentados por los supervisores bancarios en la supervisión efectiva de las operaciones transfronterizas de los bancos internacionales, y en su primera sección examina los medios por los cuales los supervisores del país de origen pueden obtener la información que necesitan para ejercer una supervisión consolidada efectiva de un grupo bancario internacional. Muchas de las veintinueve recomendaciones abordan los relativamente pocos, pero no obstante significativos, impedimentos a la supervisión consolidada efectiva que pueden surgir, y sugieren formas a través de las que se pueden superar (BCBS y OGBS, 1996).

Posteriormente, el Comité de Basilea publicó ya en 1997 sus “*Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz*”<sup>282</sup>, entre los que figura un marco general para la supervisión consolidada eficaz, que también es adecuado para las actividades bancarias extraterritoriales.

### **3.6.1. Análisis de las medidas aplicadas en España: Recomendaciones del Banco de España a las entidades financieras**

En este contexto, España fue admitida como miembro del BCBS el 1 de febrero de 2001, estando representada por el Banco de España, y relacionada con esta representación, el año 2002 ve la luz una nueva publicación bajo el título de “*Memoria de la Supervisión Bancaria en España. 2001*”. Según señala en su presentación, nace con el objetivo principal de “*dar cuenta de su actuación en materia supervisora, en lógica contraprestación a las competencias y grado de autonomía que le otorga nuestra normativa y, mediante la información facilitada, aumentar el conocimiento y comprensión de la normativa y actuaciones supervisoras*” (Banco de España, 2002, p. 5).

Son momentos de una enorme expansión de la normativa regulatoria y el Banco de España no es ajeno a ello al considerar que “*esa rendición de cuentas responde a una demanda social cada vez más intensa, que exige una mayor transparencia en la gestión de los asuntos públicos*”, y que

un mejor conocimiento y comprensión general del mandato recibido por el Banco de España en materia de supervisión, de las normas por las que se rige, de los criterios y prioridades con los que se aplica, de los procedimientos de actuación en los que se concreta y de las actuaciones que todo ello ha suscitado permite que la tarea supervisora se vea complementada y sea más eficiente (Banco de España, 2002, p. 5).

---

<sup>282</sup> Título original: “*Core principles for effective banking supervision*”

Basilea II<sup>283</sup> está en pleno apogeo, y aunque no será efectivo hasta fines del 2006, “*ha extendido la conciencia de que la gama de riesgos bancarios no se limita al riesgo de crédito y los riesgos de mercado, apuntando de manera directa al riesgo operativo*” y a otros riesgos entre los que se encuentra el de reputación (Banco de España, 2004a).

Asimismo, el Banco de España define un marco de buenas prácticas en el diseño y gestión de “*los grupos bancarios españoles que en el pasado reciente habían acometido un importante proceso de expansión, especialmente en Latinoamérica*”. Dicho marco se basa, entre otros, en los siguientes principios que orientan la supervisión en base consolidada del Banco de España y que, según señala en la propia Memoria, ya fueron comunicados a las matrices de las Entidades de Crédito (EC) españolas (Banco de España, 2002, pp. 86-88):

- **Cultura de grupo e información de gestión:**
  - ✓ *El Consejo de administración de la entidad matriz debe implantar unos criterios de organización, gestión, sistema de información interna y controles, adecuados a su naturaleza de grupo internacional.*
  - ✓ *Disponer de una exhaustiva información y de sistemas basados en plataformas informáticas integradas que permitan el seguimiento, la armonización contable consolidada, el análisis del negocio y el control de los riesgos de las mismas, tanto a nivel individual como agregado.*
  - ✓ *Deben desarrollar una intensa labor de auditoría interna desde los Servicios Centrales en cada una de las entidades del grupo, con una cadencia al menos anual, ... procurando la adecuada calidad e independencia de los auditores externos.*
- **Políticas contables prudentes:**
  - ✓ *Armonización previa antes de su consolidación contable, de las sociedades constituidas en otros países y sometidas a normas legales y contables propias.*
  - ✓ *Además, los grupos bancarios españoles con actividad en el exterior deben seguir una política de máxima prudencia, amortizando aceleradamente los fondos de comercio y constituyendo provisiones que puedan amortiguar los quebrantos derivados de acontecimientos futuros no previstos.*
- **Solvencia del grupo y solvencia en base individual:**
  - ✓ *Debe reforzarse el importe, calidad y estructura de los recursos propios del grupo.*
  - ✓ *Cada entidad bancaria en cada país de un grupo consolidable debe contar con recursos propios suficientes para la cobertura de sus riesgos.*
- **Diagrama de dominio:**
  - ✓ *El diagrama de dominio representativo de la estructura del grupo debe ser claro y público.*

<sup>283</sup> “Basilea II está diseñado para acercar los requerimientos de recursos propios al capital económico necesario, introduciendo formas de cálculo más sensibles a los riesgos efectivos asumidos y más incardinados en las técnicas de gestión de riesgos aplicadas en la práctica (Pilar 1); aspira también a asegurar que el énfasis sobre el perfil de riesgos de las entidades se incorpore a los procedimientos de supervisión de las distintas autoridades (Pilar 2); y pretende, por último, promover una mayor transparencia de las entidades en relación con los riesgos de su actividad para que el mercado ejerza correctamente su función disciplinaria (Pilar 3)”. (Banco de España, 2004a, p. 6)

- **Autonomía financiera.**
  - ✓ *Cada entidad de crédito filial ... debe ser independiente, financieramente, de la matriz o de otras entidades del grupo y, por tanto, gestionar su financiación y su liquidez con autonomía.*
  - ✓ *Expresado en otros términos, cada entidad debe recurrir a la financiación del mercado y pagar la prima de riesgo correspondiente a su situación individual.*
  - ✓ *Las operaciones intra-grupo, excepto cuando tengan una base comercial (por ejemplo, créditos documentarios), deberán limitarse a situaciones excepcionales, y los precios aplicados deben ser precios de mercado.*
  
- **Control de la liquidez.**
  - ✓ *El grupo debe diseñar planes adecuados de contingencias sobre su posición consolidada en las divisas en que opera, especialmente en euros y en dólares.*
  - ✓ *Cada filial bancaria debe contar con un sistema de medición continua de su propia liquidez, tanto en moneda local como en dólares, con mecanismos adecuados para hacer frente a las necesidades ordinarias de fondos líquidos.*

Es el principio de un proceso que va a ir desarrollándose y tomando cuerpo en los meses posteriores. Parece evidente que al Banco de España no le gusta la excesiva presencia de los grupos bancarios españoles en determinadas jurisdicciones, así como la actividad que vienen desarrollando a través de éstas (principalmente actividades de banca privada, preferentemente con no residentes en el país, emisiones de valores o, en alguna ocasión, actividades de banca comercial).

Y dicho proceso se materializa en abril de 2004, al anunciar el Director General de Supervisión del Banco de España, con ocasión de un encuentro del sector financiero, la necesidad de “mitigar el potencial riesgo de reputación inherente en la internacionalización de las actividades bancarias” (Banco de España, 2004a, p. 2).

También en dicho acto avanza una serie de “reflexiones relacionadas con la expansión internacional de los grupos bancarios españoles, que en el pasado reciente adquirió una importancia cuantitativa muy relevante”, que las completa con “algunas reflexiones sobre los posibles riesgos de reputación en que pueden incurrir las entidades al definir estratégicamente el contenido, localización y la forma de sus actividades” (Banco de España, 2004a, pp. 14-15):

- **El riesgo de reputación no es un concepto estanco.**
- **El Consejo de Administración de la matriz ha de abordar estas reflexiones, conocer las actividades desarrolladas por el Grupo en el ámbito internacional, ... y asegurarse de que el objeto social y las actividades de cada establecimiento en el exterior estén claramente definidos.**
- **Y debe asegurar también que la matriz realice un control efectivo de tales actividades, para lo que habrá de disponer de información de gestión completa y verificada, ... y contar con un Responsable de Cumplimiento Normativo que incluya competencias sobre las actividades internacionales.**



- *Insistimos en señalar las ventajas de que la firma de auditoría externa de los establecimientos en el exterior sea la misma que audita los estados de la matriz y consolidados del grupo.*

En la conferencia de clausura de este encuentro, el Gobernador del Banco de España (en aquellos momentos Jaime Caruana) volvió a recordar que “los recientes escándalos a nivel internacional, ocurridos en el mundo empresarial, ponen de manifiesto la creciente importancia del riesgo reputacional”, añadiendo que “un factor que se ha repetido frecuentemente en estos escándalos internacionales ha sido la excesivamente compleja y poco transparente estructura organizativa de las empresas implicadas, que han empleado sociedades vehículo domiciliadas en jurisdicciones opacas” (Banco de España, 2004b).

Con estos “avisos a navegantes”, el 2 de julio de 2004, el Banco de España anuncia la publicación de su “Memoria de la Supervisión Bancaria en España. 2003”, a través de la que da a conocer “**La política de las entidades de crédito en la expansión internacional de sus actividades a través de establecimientos off-shore**” (en adelante “la política”), que viene a concretar y detallar las “reflexiones” anunciadas unos meses antes.

Tal y como ya habían anticipado el Gobernador y el Director General de Supervisión del Banco de España en el referido encuentro celebrado unos meses antes, se anuncia que:

las entidades que quieran tener filiales o sucursales en estos centros han de contar con una estrategia clara y definida con respecto al establecimiento y sus actividades, asegurar la máxima implicación de los órganos de administración de la matriz y el control efectivo por ésta, identificar con claridad las actividades de cada establecimiento y procurar la máxima transparencia en su desarrollo” (Banco de España, 2004c, p. 2).

Tras los numerosos escándalos financieros internacionales y la aparente presión que los organismos supranacionales (OCDE, FMI, OGBS, etc.) estaban sometiendo a los antiguos paraísos fiscales para su reconducción a la senda de los territorios cooperantes, el Banco de España no estaba dispuesto a que se repitiera un nuevo caso BBVA<sup>284</sup>, en relación a sus cuentas ocultas en varios paraísos fiscales, a la vez que trataba de controlar y limitar las actividades que los grupos bancarios españoles venían desarrollando, e incrementado en los últimos años, en los denominados centros financieros offshore.

---

<sup>284</sup> En la reunión mantenida el 19 de enero de 2001, los copresidentes de BBVA (Emilio Ybarra y Francisco González) comunican al Gobernador del Banco de España la existencia de unos ingresos extraordinarios de 37.343 millones de pesetas (224,4 millones de euros) que habían sido contabilizados como ingresos extraordinarios del año 2000.

El origen de este resultado extraordinario se encuentra en unos fondos pertenecientes a BBV que habían estado al margen de su contabilidad y q Informe del Banco de España sobre la inspección efectuada al BBVA ue, al cierre del ejercicio del año 2000, se decide incorporar a la misma.

En el transcurso del año 2001 y primer trimestre de 2002 son llevadas a cabo una serie de actuaciones e investigaciones, coordinadas por la Dirección General de Supervisión del Banco de España, cuyos resultados se plasman en un informe fechado en marzo de 2002 (Informe del Banco de España sobre la inspección efectuada al BBVA).

La nueva política aborda, por medio de determinadas valoraciones y consideraciones, cuáles deberían ser, preferentemente, las actividades a desarrollar por la banca española en este tipo de jurisdicciones y, en su caso, bajo qué premisas y condiciones.

Así, tras señalar que *“el modelo de banca que vienen desarrollando preferentemente las entidades de crédito españolas, tanto en España como en otros países en el caso de los grupos que han abordado un proceso de expansión internacional, es el de banca comercial”*, concluye afirmando que *“en general la estrategia de las entidades de crédito españolas no pasa por la realización de actividades en centros off-shore”* (Banco de España, 2004d, p. 107).

En otras palabras, lo que la banca española ha sabido hacer muy bien históricamente es la banca comercial, así es que no hay necesidad de nuevos experimentos en su expansión internacional.

En esta misma línea, Carlos Jiménez Villarejo<sup>285</sup> condenaba en el FORO SOCIAL EUROPEO, celebrado en Londres (15-17 octubre 2004), la presencia de la banca española en los paraísos fiscales:

Particularmente, cuando estamos ante el fenómeno conocido como de banca privada, consistente en los servicios especializados y personalizados que el banco ofrece a clientes, normalmente de una fortuna personal considerable, residente en España, servicios que consisten en ofrecer productos financieros opacos, que, ocultando la titularidad de los clientes sirven para deslocalizar rentas o patrimonios (Jimenez Villarejo, 2004, p. 6).

El Banco de España admite la realidad de los centros off-shore (léase paraísos fiscales) como espacio de la actividad bancaria<sup>286</sup>, aunque reconoce la existencia de riesgos legales y de reputación en los que se incurre con las actividades realizadas a través de establecimientos off-shore, lo que le anima a minimizarlos así como a *“garantizar una gestión efectiva y prudente por el Grupo, asegurar una supervisión efectiva y anticiparse a eventuales perjuicios que pudieran afectar a las entidades de crédito españolas incluso si llevan a cabo una gestión ortodoxa de estas actividades”* (Banco de España, 2004d, p. 107).

El Banco de España reconoce lo que es un secreto a voces, que la banca desarrolla a través de sus filiales en dichos centros actividad propia de banca privada con residentes españoles, que los fondos captados en dichos centros se “remansan” en el mismo y que hay serios problemas en “la identificación precisa y documentada del cliente final” de los depósitos fiduciarios constituidos por las filiales offshore del grupo en la entidad matriz (Jiménez Villarejo, 2004, p. 7).

<sup>285</sup> Carlos Jiménez Villarejo (Málaga, 3 de junio de 1935) es un jurista español que en 1995 fue nombrado primer fiscal anticorrupción en España (nombre oficial: Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada). Ocupó el cargo hasta el año 2003.

<sup>286</sup> Las entidades de crédito españolas *“en algunos casos mantienen sucursales o filiales en estos territorios”* en las que se realizan diversas actividades y que *“en muchos supuestos se trata de situaciones heredadas por las entidades españolas en sus operaciones de compra de filiales bancarias en el exterior, ya que, a su vez, estas tenían filiales o sucursales en territorios off-shore”* (Banco de España, 2004d, p. 107).

Con estas premisas, el Banco de España considera que el mantenimiento de establecimientos off-shore por los grupos de entidades de crédito españoles debe sujetarse al cumplimiento de una serie de principios desglosados en cuatro ejes de desarrollo (Funciones de los Órganos de Administración de la Matriz, Requisitos operativos del establecimientos off-shore, Requerimientos de Control Interno y Transparencia) que, para una mejor comprensión, se describen en la Tabla III-26. En definitiva, lo que el Banco de España traslada a las entidades de crédito es todo un procedimiento de control que deben cumplir si pretenden mantener sus establecimientos off-shore, y cuyas directrices se resumen a continuación:

- Implicación máxima del Consejo de Administración de la matriz que debe conocer las actividades desarrolladas y asumir expresamente la responsabilidad de su mantenimiento en cada centro off-shore, definiendo políticas expresas sobre las inversiones en este tipo de centros y realizando un seguimiento especial de las actividades que, en los mismos, se lleve a cabo. Para las labores de supervisión de tales actividades se responsabiliza al Comité de Auditoría.
- Una clara identificación de las actividades llevadas a cabo por cada establecimiento offshore, con requerimientos específicos sobre el uso de ‘vehículos de propósito especial’ y criterios específicos para desempeñar las actividades de banca privada y emisión de activos.
- Requerimientos específicos para el control efectivo por la matriz del grupo bancario sobre las actividades off-shore, respecto de los sistemas de control interno e información periódica disponible. Además, asigna responsabilidades específicas a las Unidades de Cumplimiento Normativo (exigencia de un responsable global que elaborará información periódica para el Consejo en la que exponga sus conclusiones sobre el grado de cumplimiento tanto de las normas legales, como de la normativa interna en cada establecimiento off-shore) y de Auditoría Interna (deberá elaborar planes de visitas de inspección y emisión de informes con determinados requisitos).
- Requisitos de transparencia mediante la inclusión en su Memoria Anual de información en detalle sobre las actividades desarrolladas en cada establecimiento off-shore, así como sobre sus volúmenes, riesgos y mecanismos de control establecidos.

**Tabla III - 26 - Principios a los que debe sujetarse el mantenimiento de establecimientos off-shore por los grupos de entidades de crédito españoles**

Funciones de los Organos de Administración de la Matriz	Consejo de Administración	<p>Debe evaluar constantemente de la necesidad de operar en centros off-shore</p> <p>Debe conocer y medir los riesgos legales y de reputación en que se incurre, y</p> <p>Valorar si la rentabilidad que aporta al grupo cualquiera de las actividades justifica el nivel de riesgo asumido</p> <p>Inversiones en estos centros</p> <p>Tipo de actividades que se han de llevar a cabo</p> <p>Límites aplicables</p> <p>Medidas que se deban adoptar para mitigar los riesgos de reputación y legal</p> <p>Controles que se han de efectuar sobre los diferentes riesgos en que se incurre</p> <p>Información que debe estar disponible</p> <p>Criterios específicos sobre inversión directa o indirecta de fondos de clientes en activos emitidos por el grupo</p>	<p>Cuando el establecimiento off-shore realice actividades de banca privada</p>	
	<p>Debe definir Políticas expresas sobre:</p> <p>Seguimiento Especial</p>	<p>De las Actividades realizadas</p> <p>De sus Problemas</p> <p>De sus Riesgos</p>	<p>Deberá recabar información periódica y detallada</p>	<p>Relativo a las colocaciones en entidades de crédito españolas</p>
Requisitos operativos del establecimiento off-shore	Comité de Auditoría	Supervisará el control interno ejercido sobre las actividades off-shore	Elevará anualmente al Consejo un informe al respecto	
	Objeto social y actividades	Deben estar claramente identificados y definidos		
	Vehículo de Propósito Especial (SPV)	Evitar el uso de un mismo vehículo para canalizar actividades diferentes		
	Banca Privada	Los fondos captados no se remansarán en el propio centro off-shore, sino que se localizarán en las entidades on-shore del grupo que emitan la garantía para su captación		
	Depósitos fiduciarios	Las Políticas deben incluir criterios específicos sobre inversión directa o indirecta de fondos de los clientes en activos computables como recursos propios u otros emitidos por el grupo.		

(Continuación)

Requisitos de Control Interno	Auditoría Interna	Los sistemas de control interno de la matriz deben extenderse a la actividad de los establecimientos off-shore	Toda esta información (incluida la relativa a los procedimientos y controles establecidos) deberá estar a disposición del Banco de España.
		Contar en sus servicios centrales con información periódica y detallada de las actividades del establecimiento y sus riesgos	
Transparencia	Cumplimiento Normativo	Elaborar planes definidos de visitas de inspección y emisión de informes con periodicidad mínima anual	Imprescindible que la política de prevención de blanqueo y de las exigencias relativas al conocimiento del cliente se apliquen de manera tan rigurosa como en España.
		Comprobación de que la operativa realizada se ajusta a la definición del objeto social del establecimiento	
		Sus Programa de Trabajo incluirán	Revisión de la normativa española aplicable a las transferencias de fondos entre España y el exterior
		Contenidos del Informe	Revisión de la exactitud de la información remitida a la matriz
Auditores Externos	Memoria Anual	Análisis y valoración del riesgo de reputación y legal de la actividad desarrollada, incluida la realizada con clientes residentes en España	Elaborará, al menos anualmente, un informe para el Consejo, exponiendo sus conclusiones sobre el grado de cumplimiento de las normas legales y de la normativa interna en cada establecimiento exterior, y el nivel de los riesgos legales y de reputación incurridos.
		El Grupo debe contar con un Responsable de Cumplimiento Normativo, que extenderá su actuación a las actividades desarrolladas en todos los países	
		Asegurar que la firma de auditoría externa del establecimiento off-shore, siempre que sea posible, sea la misma firma de auditoría de la matriz española y de los estados consolidados del grupo bancario.	
		Los grupos deberán informar con detalle en la memoria anual de las actividades desarrolladas en cada establecimiento off-shore, su naturaleza, su volumen, sus riesgos y los mecanismos establecidos para controlarlos.	

Fuente: Memoria de la Supervisión Bancaria en España 2003. (Banco de España, 2004d, pp. 108-109). Recuperado 21 abril 2009, de: [https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/Publicaciones\\_an/Memoria\\_de\\_la\\_Su/index2003.html](https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/Publicaciones_an/Memoria_de_la_Su/index2003.html)

Pero el contenido de esta política, para no quedarse en “papel mojado”, necesita de su implementación. Como ya se ha comentado, los principios que orientan la supervisión en base consolidada del Banco de España (*Memoria de la Supervisión Bancaria en España 2001*), ya fueron comunicados a las matrices de las Entidades de Crédito (EC) españolas (Banco de España, 2002, pp. 86-88), por lo que entraría dentro de lo razonable el suponer que los “*principios a los que deben sujetarse las entidades de crédito españolas para el mantenimiento de establecimientos off-shore*”, fueron igualmente comunicados a las mismas antes de su publicación (julio 2004).

Una posible evidencia de ello la encontraríamos en la publicación de los Informes Anuales de los dos mayores grupos bancarios españoles (SANTANDER y BBVA), durante los primeros meses de 2005 (correspondientes al ejercicio de 2004), que ya incorporaban algunas de las exigencias contempladas en dichos principios, como se verá en los apartados siguientes.

Además, es también razonable vislumbrar que el Banco de España solicitase a estas entidades un compromiso formal de los Consejos de Administración de su matriz, en relación a la estrategia que iban a seguir sobre sus establecimientos permanentes domiciliados en los CFO, que además incorporase una manifestación expresa acerca del cumplimiento de los principios que emanan de la Memoria de Supervisión Bancaria de 2003, con indicación del grado de implantación de cada uno de ellos.

También es plausible que se les solicitase una enumeración de los establecimientos que se iban a mantener, así como una justificación del porqué de ese mantenimiento e información sobre la estrategia que se fuese a seguir sobre los mismos. Según se comenta, el Banco de España ha seguido muy de cerca la evolución y el cumplimiento de los compromisos de ambas Entidades en esta materia.

### **3.6.2. Aplicación de la política del Banco de España: Casos del SANTANDER y BBVA.**

Hasta la publicación de la Política en la Memoria de Supervisión Bancaria de 2003, muy poco se conoce sobre las actividades y la presencia de las entidades de crédito españolas en los denominados CFO. De hecho, y solo mediante un profundo análisis de los Informes Anuales, que las mismas están obligadas a publicar, se puede obtener una mínima información<sup>287</sup> sobre

---

<sup>287</sup> Por lo que se ha podido comprobar tras el análisis de los Informes Anuales de los Grupos SANTANDER y BBVA, correspondientes a los ejercicios transcurridos desde 2004 hasta 2018, los datos publicados por ambos respecto de sus “sociedades dependientes y entidades estructuradas consolidadas” se circunscriben a los siguientes: Nombre, país de

las sociedades filiales que poseen y cuyo domicilio declarado figure en aquellas jurisdicciones a las que se puede calificar como tales. Obviamente, de las actividades que sus propias sucursales realicen en los CFO, más allá de conocer su actividad genérica, es inexistente cualquier otra información e, incluso en algunos casos, ni mención sobre su existencia, lo que ha supuesto un importante hándicap en el trabajo llevado a cabo.

Es a partir del ejercicio 2004 cuando las entidades de crédito españolas deben dar cumplimiento a la obligación de informar con detalle en su “Informe Anual” de las actividades desarrolladas en cada CFO, su naturaleza, su volumen, sus riesgos y los mecanismos establecidos para controlarlos, aunque, como se describirá más adelante, no siempre facilitarán la información sobre estos aspectos con el nivel de detalle exigido.

Pero, para cumplir con esta obligación, antes hay que resolver dos cuestiones: la definición de centro off-shore y la identificación de los territorios a las que habría que considerar como tales. Respecto de la primera, y como ya se ha comentado en el Capítulo I, el Banco de España se alinea con el resto de las organizaciones internacionales en señalar la dificultad para dar una definición precisa de estos centros. Adviértase que, en coherencia con la organización (BCBS-BIS) a la que, en este caso, está adscrito, el Banco de España emplea en su nueva política el concepto de “centros financieros offshore” y no el de “paraísos fiscales”, con el que “*se pretende hacer referencia a aquellos territorios que atraen un volumen importante de actividad de no residentes*” (Banco de España, 2004d, p. 107).

Además de la anterior característica, el Banco de España señala que en estos centros se dan algunas de las circunstancias siguientes:

- ✓ *regímenes poco exigentes para obtener licencia bancaria,*
- ✓ *supervisión menos desarrollada,*
- ✓ *posibilidad de operar sin presencia o con escasa presencia física,*
- ✓ *régimen especial de secreto bancario,*
- ✓ *ventajas fiscales,*
- ✓ *facilidad para establecer vehículos de propósito especial (SPV) y*
- ✓ *diferencias legales en el trato a residentes y no residentes.*

---

domicilio, actividad, % de participación de la matriz (directo e indirecto), volumen de activos y pasivos (sólo BBVA), cifra de capital más reservas/patrimonio, resultado del ejercicio y valor en libros.

La segunda cuestión es más compleja ya que deja al arbitrio de las entidades de crédito la identificación de los territorios a las que habría que considerar “centros off-shore”. Esta circunstancia no garantiza la homogeneidad de criterio que hayan podido seguir las entidades y, posiblemente, introduzca elementos de confusión en la comparación de la información facilitada por cada una de ellas.

En el ámbito bancario profesional, tradicionalmente se han venido usando como sinónimos los términos “CFO” y “paraíso fiscal”, aunque sobre este último concepto si existe en la legislación española una referencia que, aunque con origen en la normativa fiscal, ha venido aplicándose también en otros ámbitos normativos tales como el de la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación de actividades terroristas (véanse los apartados 1.2.1.4. Los paraísos fiscales desde la óptica de la normativa española y 1.4.2.3. Antecedentes legislativos en España).

Por tanto, las entidades de crédito han podido utilizar tanto la lista de paraísos fiscales incluida en el Real Decreto 1080/1991, como las listas de CFO y paraísos fiscales que, en aquellas fechas, utilizaban las principales organizaciones internacionales (OCDE y FMI/FSF fundamentalmente), o una combinación de todas ellas.

En todo caso, cualquiera que fuera la lista elegida siempre habría un factor que jugaba a favor de las entidades de crédito, al poder eliminar del proceso de reducción de sus establecimientos (y por tanto de las obligaciones impuestas por la nueva política del Banco de España) a aquellas jurisdicciones que fueran causando baja en la lista elegida, bien porque asumían los compromisos necesarios para ello, bien porque dejaban de tener la consideración de paraísos fiscales al firmar con España un acuerdo de intercambio de información en materia tributaria, o un convenio para evitar la doble imposición con cláusula de intercambio de información, a partir del momento en que dichos convenios o acuerdos entrasen en vigor. Y ya se ha tenido ocasión de comprobar en los capítulos anteriores con qué facilidad salían estos enclaves extraterritoriales de cada una de las “blacklists” elaboradas y en las que se les incluía.

En el proceso de análisis que se ha llevado a cabo sobre la presencia de los principales grupos bancarios españoles en centros off-shore, que se aborda a continuación, se han utilizado criterios de concurrencia entre la normativa española y los pronunciamientos de organismos internacionales a este respecto, adoptando como criterio principal de “paraíso fiscal” el de la



legislación española, si bien manteniendo para cada periodo de análisis en concreto, la lista vigente de “paraísos fiscales” de la OCDE.

La razón principal de tal decisión estriba en el mayor número de territorios incluidos en la lista de España (49), frente a los de la lista de la OCDE (41, que finalmente quedó reducida a 39 en 2002 tras la exclusión definitiva de Tonga y Maldivas), y cuyo detalle se recoge en la Tabla III-27.

**Tabla III - 27 - Listas de Paraísos Fiscales vigentes en 2004 (ESPAÑA y OCDE)**

	ESPAÑA RD 1080/91	OCDE (2000)		ESPAÑA RD 1080/91	OCDE (2000)
ANDORRA	0	0	ISLAS VIRGENES DE EEUU DE AMERICA	0	0
ANGUILLA	0	0	JAMAICA	0	
ANTIGUA Y BARBUDA	0	0	JORDANIA	0	
ANTILLAS NEERLANDESAS	0	0	LIBANO	0	
ARUBA	0	0	LIBERIA	0	0
BAHAMAS	0	0	LIECHTENSTEIN	0	0
BAHREIN	0	0	LUXEMBURGO (HOLDINGS 1929)	0	
BARBADOS	0	0	MACAO	0	
BELIZE	0	0	MALAYSIA (LABUAN)	0	
BERMUDAS	0	0	MALTA	0	0
BRUNEI	0		MAURICIO	0	0
CHIPRE	0	0	MONACO	0	0
DOMINICA	0	0	MONTSERRAT	0	0
EMIRATOS ARABES UNIDOS	0		NAURU	0	0
FIJI	0		NIUE- NEW ZELAND		0
GIBRALTAR	0	0	OMAN	0	
GRENADA	0	0	PANAMA	0	0
HONG-KONG	0		SAMOA		0
ISLA DE GUERNSEY / SARK / ALDERNEY	0	0	SAN MARINO	0	0
ISLA DE JERSEY	0	0	SAN VICENTE Y LAS GRANADINAS	0	0
ISLA DE MAN	0	0	SANTA LUCIA	0	0
ISLAS CAIMAN	0	0	SEYCHELLES	0	0
ISLAS COOK	0	0	SINGAPUR	0	
ISLAS MALVINAS	0		ST. CHRISTOPHER & NEVIS		0
ISLAS MARIANAS	0		VANUATU	0	0
ISLAS MARSHALL		0	TONGA <sup>1</sup>		0
ISLAS SALOMON	0		MALDIVAS <sup>2</sup>		0
ISLAS TURKS Y CAICOS	0	0			
ISLAS VIRGENES BRITANICAS	0	0			
				49	41

En la lista de ESPAÑA, pero no en la de la OCDE

En la lista de la OCDE, pero no en la de España

<sup>1</sup> Dejó de ser considerado P.Fiscal por la OCDE en 2001

<sup>2</sup> Dejó de ser considerado P.Fiscal por la OCDE en 2002

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la lista de paraísos fiscales del Real Decreto 1080/1991, y de los informes de la OCDE (OECD, 2000; OECD, 2001; OECD, 2002b)

Este proceso de análisis se ha centrado en los Grupos SANTANDER y BBVA, en base a las siguientes razones:

- Son los dos mayores grupos bancarios españoles, con una numerosa e importante presencia internacional, y a una gran distancia del situado en tercer lugar, con una presencia internacional mínima.
- Se trata de dos de los 20 mayores bancos de la UE en 2016 (por volumen de activos), según el informe elaborado por OXFAM bajo el título “*Bancos en el exilio: Cómo los principales bancos europeos se benefician de los paraísos fiscales*” (Oxfam International, 2017a).

- Según la lista FORBES en su edición de 2019, el Banco Santander ocupa la posición número 12 del ranking de los bancos más grandes por capitalización bursátil, y el BBVA se sitúa en el puesto número 15 del ranking de los mayores bancos regionales por capitalización bursátil (41.600 millones de dólares). En la combinación de ambas listas, los dos bancos españoles<sup>288</sup> estarían situados entre los 50 bancos más grandes del mundo por capitalización bursátil (Forbes, 2019).

### 3.6.2.1. Grupo SANTANDER.

El Banco Santander es la mayor entidad financiera española, el segundo banco europeo (detrás del HSBC) y el décimo banco entre los más grandes del mundo, con un volumen de activos de 1,7 billones US\$ y una capitalización bursátil de 84.100 millones US\$ (Forbes, 2019).

El Grupo Santander tiene presencia en 21 países (bancos, sucursales y oficinas de representación) (Banco Santander, s.f.), además de tener domiciliadas filiales o sociedades participadas en otros 17 países, según figuran en su Informe Anual correspondiente al ejercicio de 2019 (Banco Santander, 2020). Entre el total de países en los que está presente se identifican más de 10 reputados paraísos fiscales<sup>289</sup>, aunque uno de ellos (Suiza) no figura ni en la lista española ni, actualmente, en la de la OCDE.

A efectos expositivos, se abordan dos periodos consecutivos de tiempo dado que la información publicada por el Grupo no es homogénea para el periodo total analizado. Así, para el primer periodo, comprendido entre 2004 y 2008, la información es más detallada y completa que para el segundo periodo, comprendido entre 2009 y 2018, y ello con independencia de las ausencias de información y faltas de consistencia detectadas que se señalarán más adelante.

#### a. Periodo 2004-2008.

En su Informe Anual correspondiente al ejercicio 2004, el Grupo Santander es muy parco en sus explicaciones, quizás debido a la premura con la que han tenido que incorporar las exigencias de información derivadas de la nueva Política del Banco de España.

<sup>288</sup> El tercer banco español (Caixabank) en la lista global de bancos ocupa el puesto número 86 del ranking FORBES, con una capitalización bursátil de 19.900 millones de dólares (Forbes, 2019).

<sup>289</sup> Bahamas, Bermudas, Islas Caimán, Guernsey, Jersey, Isla de Man, Luxemburgo, Malta, Panamá, Singapur y Suiza.

En apenas media docena de párrafos (treinta y una líneas) viene a describir de forma sucinta las actividades que, al cierre del ejercicio, vienen realizando las denominadas “*entidades off-shore del Grupo*” (Banco Santander, 2005, p. 181):

- ✓ Bancarias y financieras, tales como tesorería, financiación, comercio exterior, banca privada internacional, trading, etc.
- ✓ Obtención de financiación de terceros, incluidas las emisiones de acciones preferentes y deuda.
- ✓ Tenencia de participaciones.
- ✓ Seguros y servicios.

No se realiza una identificación explícita de las referidas “*entidades off-shore*” remitiéndose a las listas de sociedades que integran su Grupo Consolidado y de las que, sin integrarlo, poseen un porcentaje de participación superior al 3% (Anexos I, II y III del Informe Anual).

Adicionalmente, y respecto de los mecanismos establecidos para controlar los riesgos, se limita a señalar que:

El Grupo tiene establecidos los procedimientos y controles adecuados (Gestión del Riesgo, planes de inspección, comprobación y revisión e informes periódicos) para evitar la existencia de riesgos reputacionales y legales en dichas entidades. Asimismo, el Grupo mantiene la política de reducir el número de unidades, tal y como ha hecho en los últimos ejercicios. Adicionalmente, las cuentas anuales de las unidades off-shore son auditadas por expertos independientes (Banco Santander, 2005, p. 181).

Hay que esperar a su Informe Anual, correspondiente al ejercicio de 2005, para conocer con algo más de detalle el número de entidades radicadas en CFO, así como información relativa a las mismas, si bien, y en nuestra opinión, no se da una completa respuesta a los requerimientos de información<sup>290</sup> establecidos por el Banco de España.

A modo de resumen, el Grupo Santander informa de su presencia en “paraísos fiscales”, aunque no facilita el criterio utilizado para identificarlos, diferenciando entre la presencia del Grupo, antes de la incorporación al mismo del Grupo ABBEY, y la presencia de este último Grupo. Así, al 31 de diciembre de 2005 se identifican un total de **66 entidades** (entre filiales y sucursales), presentes en **10 enclaves** extraterritoriales (Banco Santander, 2006, pp. 195-198):

- El Grupo participa en el capital social de **25 filiales** residentes en paraísos fiscales, excluidas las dependientes de Abbey...,
- ...excluyendo las dependientes de Abbey, mantiene **8 sucursales** situadas en las Islas Caimán (5), en Bahamas (2) y en las Antillas Holandesas (1), ...

---

<sup>290</sup> “Los grupos deberán **informar con detalle** en la memoria anual de las actividades desarrolladas en cada establecimiento off-shore, su naturaleza, **su volumen, sus riesgos y los mecanismos establecidos para controlarlos**” (Banco de España, 2004d, p. 109) (El texto resaltado en negrita no figura como tal en el documento original)

- ...**Abbey** tiene al cierre del año **26 filiales** residentes en paraísos fiscales, y
- Adicionalmente, **Abbey** controla **2 sociedades emisoras** (en las Islas Caimán) y mantiene **5 sucursales** ubicadas en Hong Kong (2), en Isla de Man (2) y en las Islas Caimán (1).

De los 33 establecimientos originarios del Banco Santander, la mayoría se concentra en las Islas Caimán (17) y en las Bahamas (10) siendo la actividad de banca privada, y el trading de renta variable y operaciones de financiación, las actividades más rentables según señala el Grupo en su informe anual. De los 347,9 millones de euros que afirman haber aportado las principales filiales a los resultados del Grupo durante el ejercicio, el 97% se concentra en tres filiales domiciliadas en Bahamas.

Respecto de las sucursales del Banco Santander, no se aporta información sobre las actividades desarrolladas ni sobre sus resultados económicos ya que, según se indica en el informe, “*todas ellas dependen de, e integran su balance y cuenta de resultados en, sus correspondientes matrices, principalmente residentes en Iberoamérica*” (Banco Santander, 2006, p. 197).

Es éste, por tanto, el punto de partida de nuestro análisis que, con el mismo esquema y las limitaciones descritas, se mantiene a los largos de los Informes Anuales correspondientes a los ejercicios 2006, 2007 y 2008, en los que, si bien se observa una reducción en el número de entidades durante los dos primeros años, se aprecia, por el contrario, un crecimiento<sup>291</sup> tanto en el número de entidades en 2008 (cerrando con el mismo número que en 2005), como en el número de jurisdicciones en los que está presente (aparecen dos nuevas jurisdicciones: Bermudas y Singapur).

No obstante, hay que destacar que la actividad de banca privada desarrollada por el Grupo en Bahamas, no se va a ver afectada durante estos años, al mantenerse el número de entidades a través de las que se lleva a cabo, e incrementar su número de empleados durante 2006 y 2007, para reducirse en 2008 hasta un número ligeramente inferior al de 2005.

Parece bastante evidente que las actividades llevadas a cabo en Bahamas son las que le reportan al Grupo los mejores resultados. De los 706 millones de euros que el Grupo declara haber ganado durante el periodo 2005-2008 en las filiales offshore con origen en el Banco de Santander (sin incluir sus propias sucursales offshore, ni las filiales y sucursales procedentes de

---

<sup>291</sup> En gran parte motivado por las adquisiciones realizadas en 2008 por el Grupo Santander de Alliance & Leicester y Bradford & Bingley (ambas entidades del Reino Unido) y del Grupo Sovereign (EE.UU.).

las adquisiciones realizadas en el Reino Unido y Estados Unidos), más del 95% (674 millones de euros) son generados en Bahamas.

Por otra parte, hay que señalar que no se hace mención alguna en este epígrafe del Informe a sus filiales en Luxemburgo si bien, de la información disponible, no es posible determinar si éstas se ajustan a las características a que se hace referencia expresa en el Real Decreto 1080/1991 (Holding 1929).

La evolución detallada del número de entidades en los CFO durante este periodo, que se incluye en la Tabla III-28, no permite valorar el esfuerzo realizado por el Grupo Santander en la reducción de su presencia en este tipo de jurisdicciones. Es más, al cierre del ejercicio 2008 se puede observar que la mayor reducción en el número de filiales del Banco Santander (excluyendo las relativas a las adquisiciones realizadas en esos años) se concentra en las Islas Caimán (que pasan de 17 a 8), absorbiendo esta jurisdicción la práctica totalidad de la reducción global (de 33 a 23).

**Tabla III - 28 - Evolución del número de establecimientos domiciliados en centros financieros offshore del Grupo Santander (2005-2008)**

	2005			2006			2007			2008					
	Tot	S	Ab	Tot	S	Ab	Tot	S	Ab	Tot	S	Ab	All	Sov	Otr
<b>Número Total Filiales y Sucursales Offshore</b>	<b>66</b>	<b>33</b>	<b>33</b>	<b>53</b>	<b>28</b>	<b>25</b>	<b>46</b>	<b>24</b>	<b>22</b>	<b>66</b>	<b>23</b>	<b>16</b>	<b>20</b>	<b>4</b>	<b>3</b>
Bahamas	10	10		9	9		9	9		9	9				
Hong Kong	5	1	4	1	1		1	1		4	2		1	1	
Panamá	1	1		1	1		1	1		1	1				
Antillas Holandesas	2	2		2	2		1	1		1	1				
Islas Cayman	20	17	3	13	11	2	9	8	1	16	8	1	2	3	2
Isla de Man	7	1	6	4	1	3	4	1	3	7		3	4		
Guernsey	3	1	2	3	1	2	3	1	2	5	1	2	1		1
Jersey	16		16	17		17	15		15	16		9	7		
Liberia	1	1		0			0			0					
Gibraltar	1		1	1		1	1		1	1		1			
Malta	-			2	2		2	2		0					
Bermudas	-			-			-			5			5		
Singapur	-			-			-			1	1				
<b>Resultados Consolidados Offshore (MM €) (1)</b>	<b>414</b>	<b>348</b>	<b>66</b>	<b>67</b>	<b>19</b>	<b>48</b>	<b>199</b>	<b>146</b>	<b>53</b>	<b>248</b>	<b>193</b>	<b>55</b>	<b>?</b>	<b>?</b>	<b>?</b>
- De los que en Bahamas (3)		337,51			10,85			134			192				
<b>Resultados Consolidados Grupo (MIM €) (2)</b>	<b>6.220</b>			<b>7.596</b>			<b>9.060</b>			<b>8.876</b>					
% Obtenido Off-shore (1)/(2)	6,7%			0,9%			2,2%			2,8%					
% Obtenidos en Bahamas (3)/(1)		97,0%			57,1%			91,8%			99,5%				
<b>Entidades NO informadas</b>															
-Suiza	2			2			2			2					
-Luxemburgo	-			-			1			2					
<b>Empleados en Bahamas-Santander</b>	<b>125</b>			<b>136</b>			<b>137</b>			<b>120</b>					
<b>Empleados en Jersey/I.Man-Abbey</b>	<b>365</b>			<b>166</b>			<b>141</b>			<b>130</b>					

S : B. Santander      Ab: Abbey      All: Alliance & Leicester y Bradford & Bingley  
Sov: Sovereign      Otr: Resto

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los Informes Anuales e Informes de Auditoría y Cuentas Anuales del Grupo Santander correspondientes a los ejercicios 2005 a 2008.

Por el contrario, Bahamas pasa a ser la jurisdicción con mayor número de filiales (tan solo reduce su número en una durante los cuatro años), siendo también las filiales offshore más rentables, como ya se ha comentado.

Finalmente, hay que señalar que se han observado inconsistencias en la identificación de sociedades, entre la información reflejada en el nuevo apartado de “Entidades Off-shore” exigido por el Banco de España, y las listas de “Sociedades Dependientes” incluidas en los Anexos de los Informes Anuales. Así, hay un número significativo de sociedades declaradas en centros offshore que no figuran en las listas de “Sociedades Dependientes”, y viceversa, lo que introduce un cierto grado de incertidumbre sobre la integridad de la información facilitada por el Grupo Santander.

#### **b. Periodo 2009-2018.**

A partir del Informe Anual correspondiente al ejercicio 2009, el Grupo Santander reduce sustancialmente la información que venía incluyendo en el apartado sobre “Entidades offshore” (ya no facilita información diferenciada entre la entidades originarias del Grupo Santander y las procedentes de las diferentes adquisiciones en Reino Unido y Estados Unidos), así como otra información relevante (detalle por sociedades de su contribución a los resultados consolidados), lo que imposibilita comparar los datos y mantener las series con la información facilitada hasta el ejercicio 2008. Tampoco facilita la información requerida sobre la naturaleza de sus actividades, sus volúmenes y sus riesgos.

Es significativo que sea a partir de este año el cambio en el nivel informativo, coincidente con la reunión del G20 celebrada el mes de abril de 2009 en Londres, y en la que la OCDE publica una nueva lista de territorios y jurisdicciones que no han implementado la normativa fiscal aprobada por este organismo (incluye tanto paraísos fiscales como otras jurisdicciones).

Este hito, que ha sido desarrollado ampliamente en apartados precedentes, marca, en nuestra opinión, un antes y un después en la política de identificación que, sobre los CFOs, venían siguiendo los dos principales grupos financieros españoles.

A la resistencia del Grupo Santander, puesta de manifiesto en los años previos, para no desprenderse de sus negocios offshore más rentables, y también de mayor riesgo reputacional (como se evidenciará en años posteriores - léase los escándalos de los “*Papeles de Panamá*” y de las “*listas Falciani*”-), la nueva política de la OCDE le va a permitir flexibilizar la

consideración de “paraíso fiscal” que es la característica básica para facilitar información sobre sus entidades offshore, sin “incumplir” la política del Banco de España en esta materia.

**Tabla III - 29 - Paraísos Fiscales del RD.1080/1991 que han firmado o rubricado con España un AII o CDI en el periodo 2008-2015**

Año	Jurisdicción (Firmado)	Jurisdicción (Rubricado) <sup>292</sup>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ANTILLAS HOLANDESAS</li> <li>• JAMAICA</li> <li>• ARUBA</li> </ul>	
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TRINIDAD Y TOBAGO</li> <li>• LUXEMBURGO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BERMUDAS</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ANDORRA</li> <li>• BAHAMAS</li> <li>• SAN MARINO</li> <li>• PANAMA</li> <li>• BARBADOS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ISLAS CAYMAN</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• HONG KONG</li> <li>• SINGAPUR</li> <li>• SUIZA<sup>293</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ISLAS COOK</li> <li>• SANTA LUCIA</li> <li>• SAN VICENTE/GRANADINAS</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CHIPRE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MACAO</li> <li>• MONACO</li> <li>• BAHREIN</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OMAN</li> </ul>	
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• JERSEY</li> <li>• GUERNSEY</li> <li>• ISLA DE MAN</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información incluida en la página web del Portal Institucional del Ministerio de Hacienda (Ministerio de Hacienda, s.f.a; Ministerio de Hacienda, s.f.b).

La referida política de la OCDE, que potencia la firma de un determinado número de Acuerdos de Intercambio de Información Tributaria (AIIT), como instrumento para abandonar su lista de “territorios y jurisdicciones que no han implementado la normativa fiscal aprobada por este organismo”, unida a la posibilidad de dejar de ser considerados como paraíso fiscal aquellos países y territorios incluidos en el Real Decreto 1080/1991 que firmen con España un acuerdo de intercambio de información tributaria o un convenio para evitar la doble imposición con

<sup>292</sup> RUBRICA: Símbolo gráfico en forma manuscrita que cumple las funciones que los convencionalismos jurídicos y sociales atribuyen a la firma (en este caso compromiso de no alteración en términos sustanciales de lo acordado en la mesa de negociación) que confiere al texto negociado el carácter de definitivo a expensas de las modificaciones que puedan derivarse de los informes y autorizaciones preceptivas durante la tramitación del texto rubricado en instancias paralelas o superiores. La firma del AII o CDI requiere la autorización del Consejo de Ministros y su tramitación y aprobación en las Cámaras legislativas, antes de su entrada en vigor.

<sup>293</sup> Protocolo de modificación del Convenio firmado el 26-04-1966 y modificado el 29-06-2006.

<sup>294</sup> Acuerdos de Intercambio de Información firmados pero pendientes de su tramitación en las Cámaras legislativas y, por tanto, de su entrada en vigor.

cláusula de intercambio de información, va a facilitar la “reducción formal” que no real, del número de CFOs.

Así, y desde el año 2008 un total de 17 territorios y jurisdicciones<sup>295</sup> (véase Tabla III-29) de la lista española de paraísos fiscales han firmado un AII o un CDI, y otros 8 ya lo han rubricado, circunstancia que va a permitir a la banca española realizar una reducción numérica, que no física, de la presencia de estos grupos financieros en paraísos fiscales/centros offshore:

Pero veamos a continuación como se va materializando esa reducción formal sin que los negocios en dichos territorios se vean significativamente afectados.

El Informe Anual, correspondiente al ejercicio 2009, ya comienza a señalar cuál va a ser la estrategia de información sobre la presencia del Grupo Santander en los CFOs:

- “el Grupo tiene **23 filiales residentes en territorios offshore...**
- ... **5 de estas filiales** están en proceso de **liquidación...**, y durante el **ejercicio 2010** se prevé el **inicio de la liquidación de 4 filiales más.**
- Tras las citadas bajas previstas, el Grupo **mantendría un total de 14 filiales offshore.** Estas entidades cuentan con 173 empleados, principalmente en Jersey e Isla de Man...
- Adicionalmente, el Grupo **mantiene 7 sucursales** (Hong Kong, Islas Cayman e Isla de Man)...y cuentan con 81 empleados.
- Asimismo, el Grupo controla desde Brasil **una entidad de titulización** en las Islas Cayman ... y gestiona **una protected cell company** en Guernsey .... Adicionalmente, participa directa o indirectamente en **diversas inversiones financieras con residencia en paraísos fiscales,** ... y participa en un 7,2% en Companhia ... (actualmente denominada Cielo S.A.) sucursal en Cayman.
- Por otro lado, el Grupo tiene **13 filiales domiciliadas en territorios off-shore,** que **no tienen la consideración de entidades off-shore** al ser residentes a efectos fiscales en Reino Unido...
- Asimismo, el Grupo cuenta con **6 filiales y 1 sucursal** situadas en Bahamas (3 de ellas con actividad bancaria) y participa en inversiones financieras en dicho territorio...” (Banco Santander, 2010, pp. 58-59).

En primer lugar, y siguiendo con la tónica ya iniciada en 2005, continúa sin informar sobre el total de establecimientos (filiales, sucursales y demás estructuras) que, al cierre de cada ejercicio, mantiene abiertos en los CFOs.

Su estimación, en base a la información facilitada, se hace compleja y en algunos casos imposible de acometer, ante la ya comentada falta de consistencia y de integridad de las listas de las sociedades del Grupo Consolidado (que figuran en los Anexos del Informe Anual) y las

---

<sup>295</sup> A las que se unen Malta (2006) y Emiratos Árabes Unidos (2007).



sociedades que aparecen citadas en su apartado de “Centros Offshore”, ya que no figuran en dichas listas algunas de las entidades incluidas en el referido apartado, y viceversa.

Además, elimina directamente toda la información relativa a las filiales sobre las que hubiera iniciado algún proceso de liquidación, así como sobre las que lo fueran a iniciar en los próximos ejercicios. Es decir, estas entidades dejan de existir para el Grupo Santander, a pesar de que continúen desarrollando sus actividades, aportando a los resultados consolidados del Grupo y figurando en los citados Anexos del Informe Anual.

Adicionalmente, y para “justificar” una mayor reducción en su número, se “crea” el concepto de *“filiales domiciliadas en territorios off-shore, que no tienen la consideración de entidades off-shore al ser residentes a efectos fiscales en otro país”*, paradigma de la confusión con el objeto de no considerar los negocios y resultados obtenidos en las Islas del Canal que, junto con Bahamas, son dos de sus principales áreas offshore de actividad.

Y respecto a esta última jurisdicción omite toda información, salvo la relativa al número de filiales y sucursales, al señalar que dicho territorio *“deja de ser considerado paraíso fiscal a efectos de la legislación española, tras el acuerdo de intercambio de información firmado entre el Reino de España y la Commonwealth de las Bahamas”* (Banco Santander, 2010, p. 59). La justificación dada a dicha omisión solo tiene el inconveniente de que dicho acuerdo entro en vigor dos años después (2011) del periodo sobre el que se está reportando (2009), por lo que se está excluyendo erróneamente a Bahamas con dos años de antelación.

En el Informe correspondiente al ejercicio 2010, el Grupo Santander comienza a cambiar el enfoque sobre el concepto de “centro financiero offshore” y ya no es la lista española de paraísos fiscales la referente principal, sino que incorpora la lista de paraísos fiscales de la OCDE. Así, tras comenzar señalando el que Grupo tiene 18 filiales residentes en territorios offshore, añade el comentario de que *“estos territorios no son considerados paraísos fiscales de acuerdo con la lista publicada por la OCDE en marzo 2011”* (Banco Santander, 2011, p. 53). Además, no es muy coherente hacer referencia a una lista publicada en marzo 2011 cuando el Informe corresponde al ejercicio 2010 y la situación es analizada al 31 de diciembre de 2010.

De una forma más clara, en el Informe relativo al ejercicio 2011, comienza su exposición sobre “Entidades off-shore”, señalando que *“A la fecha el Grupo tiene 15 filiales residentes en territorios off-shore que no son considerados paraísos fiscales de acuerdo con la lista*

*publicada por la OCDE en diciembre de 2011*” (Banco Santander, 2012, p. 51). Es decir, son territorios offshore, pero no paraísos fiscales para la OCDE, y no explicita si lo son para España.

En cualquier caso, es evidente la confusión que evidencia al utilizar el término “centro off-shore” relacionándolo con la lista española, que es de “paraísos fiscales”, y al concluir que *“Singapur y Hong Kong dejan de ser considerados centros off-shore tras la firma con España en 2011 de Convenios para evitar la doble imposición internacional”* (Banco Santander, 2012, p. 51). Y nuevamente incurre en error ya que, de acuerdo con la legislación española dejarán de ser considerados “paraísos fiscales” (y no “centros off-shore”) cuando los acuerdos firmados entren en vigor, circunstancias que en ambos casos no se producirá hasta el año 2012.

Más acertada es la información relativa a Bahamas y Panamá, cuyos acuerdos entraron en vigor en agosto y julio de 2011, respectivamente, y que, por tal motivo, han dejado de ser considerados paraísos fiscales a efectos de la legislación española (Banco Santander, 2012, p. 51). El único problema es que, como ya se ha comentado, se dejó de incluir la información relativa a Bahamas desde el Informe correspondiente al ejercicio 2009, es decir, dos años antes de la entrada en vigor del acuerdo.

La descripción de sus Entidades off-shore en el Informe correspondiente al ejercicio 2012, además de incluir algún nuevo establecimiento, presenta el hito más relevante que es la exclusión de sus filiales y sucursales en Bahamas, circunstancia a la que no se dedica una sola línea, aunque ya se había anunciado en el Informe del ejercicio anterior: el hecho de que en agosto de 2011 había entrado en vigor el Acuerdo de Intercambio de Información entre Bahamas y España. De esta forma se justifica la ausencia de información sobre una de las jurisdicciones más relevantes para el negocio off-shore del Grupo Santander.

A partir del Informe relativo al ejercicio de 2013, se produce un nuevo cambio en el racional del Grupo Santander sobre el concepto off-shore: *“A la fecha el Grupo no tiene entidades residentes en territorios considerados como paraísos fiscales de acuerdo con la lista publicada por la OCDE”* (Banco Santander, 2014, p. 61). Y se vuelven de nuevo a mezclar los conceptos “off-shore” y “paraíso fiscal”: *“Atendiendo a la legislación española, el Grupo tendría 12 filiales residentes en territorios off-shore”* (Banco Santander, 2014, p. 61).

Además, se corrige parcialmente la información incluida en el Informe de 2011 sobre la consideración de Singapur y Hong Kong como “paraísos fiscales” de acuerdo a la legislación española, a costa de incurrir en dos nuevos errores: señala que han dejado de ser considerados

“centros off-shore” (en lugar de “paraísos fiscales”) y esta circunstancia ocurrió en 2012, como ya se ha comentado anteriormente, en lugar de 2013 como se afirma.

La reducción de la información relativa a las entidades off-shore continúa produciéndose, y ya en el Informe de 2014 apenas se le destina algo más de media página, eliminándose la clasificación que por actividades había venido realizando hasta el ejercicio anterior, además de las inconsistencias y falta de integridad en la identificación de las sociedades incluidas en este apartado y las que figuran en los Anexos de Sociedades del Grupo, situación que se ha venido repitiendo desde la información relativa al ejercicio de 2005.

La dinámica de reducción de la información prosigue en los Informes de 2015 y 2016. Así, en este último, se recoge que “A la fecha, de acuerdo a la normativa española vigente, el Grupo tiene 4 filiales residentes en territorios off-shore” (Banco Santander, 2017, p. 64), insistiendo en la confusión entre “paraísos fiscales” y territorios “off-shore”, al atribuir esta última acepción a la normativa española.

Además, añade que “España firmó en 2015 acuerdos de intercambio de información con Jersey, Guernsey e Isla de Man, esperándose su entrada en vigor para 2017” y que “se prevé que firme también en el futuro con las Islas Cayman” (Banco Santander, 2017, p. 64). En base a todo ello, estos territorios dejarían de tener la consideración de paraíso fiscal, en base a la legislación española, y una vez entren en vigor los correspondientes acuerdos, por lo que “el Grupo no mantendría ninguna entidad residente en territorios off-shore”.

**Tabla III - 30 - Evolución del número de establecimientos domiciliados en centros financieros offshore del Grupo Santander (2009-2016)**

	2008			2009			2010			2011			2012			2013			2014			2015			2016		
	Tot	S	Otr	Tot	S	Otr	Tot	S	Otr	Tot	S	Otr	Tot	S	Otr	Tot	S	Otr	Tot	S	Otr	Tot	S	Otr	Tot	S	Otr
<b>Número Total Filiales y Sucursales</b>	66	23	43	53	24	29	40	21	19	37	18	18	35	18	16	35	19	15	34	17	16	33	15	17	24	12	11
Bahamas	9	9		7	7		7	7		7	7		5	5		5	5		4	4		5	5		5	5	
Hong Kong	4	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Panamá	1	1		1	1		1	1		1	1		1	1		1	1		1	1		1	1		1	1	
Antillas Holandesas	1	1		?			?			?			?			?			?			?			?		
Isla de Cayman	16	8	8	10	10		9	9		9	9		9	9		9	9		8	8		6	6		5	5	
Isla de Man	7	6	7	6	6	4	4	4	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Guernsey	5	1	4	3	3		3	3		2	2		2	2		2	2		2	2		2	2		1	1	
Jersey	16		16	2	2		2	2		2	2		2	2		3	3		3	3		3	3		2	2	
Gibraltar	1		1	-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-	
Bermudas	5		5	-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-	
Singapur	1	1		-	-		1	1		1	1		1	1		1	1		1	1		1	1		1	1	
Territorio no identificado	-	-	-	22	22		12	12		11	11		11	11		10	10		12	12		12	12		6	6	
<b>Resultados Consolidados (MM €) (1)</b>	248	193	55	130	24	106	188	28	160	169	23	146	461	28	433	76	24	52	-20	14	-34	48	11	37	-4,5	0,5	-5
- De los que en Bahamas (3)			192			106			160			146			433			52			-34			37			-5
<b>Resultados Consolidados Grupo (2)</b>	8.876			8.943			8.181			5.330			2.283			4.175			5.816			5.966			6.204		
% Obtenido Off-shore (1)/(2)	2,8%			1,5%			2,3%			3,2%			20,2%			1,8%			-0,3%			0,8%			-0,1%		
% Obtenidos en Bahamas (3)/(1)	99,5%			81,5%			85,1%			86,4%			93,9%			68,4%			n.s.			77,1%			n.s.		
<b>Entidades NO informadas</b>																											
- Suiza	2			3			3			3			3			3			2			3			3		
- Luxemburgo	2			2			2			2			2			2			2			2			2		
- Malta	-			-			-			-			-			-			-			-			-		
<b>Empleados en Bahamas-Santander</b>	120			?			?			?			?			?			?			43			43		
<b>Empleados en Sucursales</b>	?			81			87			87			87			?			?			?			?		
<b>Empleados en Jersey/I.Man</b>	130			173			193			193			156			152			126			118			106		

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los Informes Anuales e Informes de Auditoría y Cuentas Anuales del Grupo Santander correspondientes a los ejercicios 2008 a 2016.

A la vista de todo lo expuesto, y para poder valorar de forma homogénea el esfuerzo del Grupo Santander en la reducción de entidades en los CFOs, en la Tabla III-30 se ha reconstruido, con la información disponible, la evolución del número de entidades al finalizar cada año (sin descartar los territorios o jurisdicciones que hubieran firmado algún AII o CDI –en color verde- y sobre los que el Grupo Santander deja de informar e incluir en sus Informes Anuales.

La publicación en 2017, tanto por la UE, de sus listas de territorios no cooperadores a efectos fiscales, como por la OCDE, de su nueva lista de países no cooperadores en materia fiscal (un solo territorio), marca un punto de inflexión sobre los territorios y jurisdicciones a los que habría que aplicar la consideración de centro off-shore.

Ante la desaparición en 2013 de la lista de paraísos fiscales de la OCDE, el Grupo Santander optó, desde su Informe referido a dicho ejercicio, por hacer mención exclusivamente a la lista española de paraísos fiscales como el único referente a los efectos de identificar a los territorios off-shore. Y en el Informe relativo al ejercicio de 2017 así se pronuncia: *“De acuerdo a la normativa española vigente, Santander tiene operaciones en 4 territorios off-shore”* (Banco Santander, 2018, p. 80).

Pero la aparición de Bahamas en el listado de la UE relativo a los países que dispondrían de un plazo adicional para asumir los compromisos (motivado por haber sido afectados por los huracanes del Caribe), y de Hong Kong, Perú, Suiza, Uruguay y Panamá en su “lista gris”, junto a la previsión de *“que durante 2018 el Gobierno español actualice la lista de países y territorios que tienen la calificación de paraíso fiscal, después de la publicación por la OCDE y la Unión Europea”* (Banco Santander, 2018, p. 81) de sus listas de países y territorios no cooperativos para alinearse con ellos, provoca que se incorpore nueva información, aunque reducida a la simple enumeración de estos países y los siguientes comentarios (Banco Santander, 2018, p. 81):

- ✓ El Grupo no tiene presencia en territorios no cooperadores en materia fiscal detallados<sup>296</sup> por la OCDE en julio de 2017.
- ✓ El Grupo no tiene presencia en ninguno de los 9 territorios que componen actualmente<sup>297</sup> la lista negra [de la UE].
- ✓ Desde el punto de vista de la OCDE, Bahamas es un territorio ampliamente cumplidor en cuanto a la transparencia e intercambio de información con fines fiscales.

<sup>296</sup> Solamente aparece un país (Trinidad y Tobago) en la referida lista que dejó de ser un referente sobre los paraísos fiscales.

<sup>297</sup> La lista a la que se hace referencia no es la original de diciembre 2017 (17 territorios) ya que experimentó su primera revisión en enero de 2018 tras la cual 8 territorios, entre los que se encontraba Panamá, pasaron de la “blacklist” a la “lista gris”.

- ✓ Adicionalmente, en dicha lista [gris], se incluyen Hong Kong, Perú, Suiza, Uruguay y Panamá<sup>298</sup> que no son territorios off-shore atendiendo a la legislación española y que se han comprometido a modificar su legislación.

Esta situación de incertidumbre<sup>299</sup>, se repite en los Informes correspondientes a los ejercicios de 2018 y 2019, en los que se reitera el mismo esquema de información resumida que en el relativo a 2017.

Como conclusión, y aunque es evidente que se ha producido en el periodo 2005-2018 una disminución en el número de establecimientos del Grupo Santander en los denominados centros off-shore, es difícil de cuantificarla de forma exacta por las diferencias observadas en las listas de sociedades incluidas en sus Informes Anuales, y que ya se han comentado.

Por otro lado, no parece tan claro que dicha disminución haya tenido un efecto significativo en su cuenta de resultados. Los cambios de criterio en la cuantificación de los resultados aportados por las entidades presentes en los centros offshore, que se han producido a lo largo del periodo analizado, cuando no la ausencia de dicha información, tampoco permiten de una forma directa establecer magnitudes relativamente homogéneas que permitan ser comparadas.

Al objeto de arrojar algo de claridad a los importes que las entidades off-shore han aportado a la cuenta de resultados consolidada del Grupo Santander (véase tabla III-31), se ha recopilado la información disponible, para el periodo 2004-2019, de las diferentes cifras que aportan las siguientes fuentes:

- a) Entre los principios que deben cumplir los grupos de entidades de crédito españoles, para el mantenimiento de establecimientos off-shore, se encuentra la obligación de *“informar con detalle en la memoria anual de las actividades desarrolladas en cada establecimiento off-shore, su naturaleza, su volumen, sus riesgos y los mecanismos establecidos para controlarlos”* (Banco de España, 2004d, p. 109).

El Grupo Santander viene incluyendo en su Informe Anual, desde el relativo al ejercicio económico de 2004, un apartado específico bajo el título de *“Entidades off-shore”* en el que incorpora la información que ha considerado oportuna para dar cumplimiento a la

---

<sup>298</sup> Parece obviarse que Panamá lleva comprometiéndose con las organizaciones internacionales desde abril de 2002, a cumplir con los requerimientos que en cada momento le fueron planteados sin que llegaran a implementarse nunca.

<sup>299</sup> Al mes de febrero de 2020 aún no se ha actualizado la lista española de paraísos fiscales, ni se ha puesto en marcha la tramitación legislativa del anteproyecto de Ley contra el Fraude Fiscal para combatir las nuevas formas de evasión que fue presentado el 19 de octubre de 2018 (Gobierno de España, 2018).

referida obligación. Si bien, hasta la correspondiente al ejercicio 2008 la información incorporaba un detalle de los resultados a nivel de entidad (que no incluía a sus sociedades emisoras y sucursales), a partir del siguiente ejercicio (2009) dicha información deja de facilitar el detalle por sociedades, señalando de forma ambigua y no identificable el grupo al que se atribuyen<sup>300</sup>.

- b) Una segunda fuente de información la conforman los ANEXOS a los Informes Anuales en los que se identifican una serie de datos<sup>301</sup> relativos a cada una de las sociedades en ellos incluidas<sup>302</sup>. Respecto de los resultados individuales informados para cada sociedad, el Grupo Santander advierte en la práctica totalidad de los informes analizados que:

Debe tenerse en cuenta que los resultados individuales incluyen operaciones realizadas con otras compañías del Grupo, tales como cobro de dividendos, constitución y reversión de provisiones y resultados por reorganizaciones societarias que, conforme a la normativa contable, se eliminan en el proceso de consolidación para evitar duplicidades en el beneficio o el reconocimiento de resultados intergrupo. También se incluyen los beneficios atribuibles a los tenedores de las participaciones preferentes. Por tanto, estos resultados individuales no son representativos de la operativa del Grupo en dichos países ni de los resultados que aportan al Grupo Santander (Banco Santander, 2008, p. 205).

- c) La tercera fuente de información la constituye el denominado “Informe Bancario Anual”, establecido por la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (2013), en base a la que las entidades de crédito vienen obligadas (artículo 89) a informar anualmente, a partir del 1 de enero de 2015, y para cada uno de los países en los que estén establecidas, determinada información en base consolidada (véase el apartado 4.2.2.2. Cómo los principales bancos europeos se benefician de los paraísos fiscales).

En el primer recuadro de la Tabla III-31 se muestra la evolución de los resultados aportados por las sociedades domiciliadas en centros offshore, tal y como los detalla el propio Grupo Santander, descendentes desde 2011 hasta su práctica eliminación en 2019. Como ya se ha comentado, los cambios de criterio respecto de la identificación de las jurisdicciones offshore, unido a las inconsistencias puestas de manifiesto en los Informes Anuales del periodo analizado a lo largo de este apartado, invitan a asumir con precauciones la referida evolución.

<sup>300</sup> En el Informe de 2009 se indica que el beneficio aportado a los resultados consolidados del Grupo corresponde a “los principales bancos y sociedades, cuya actividad se ha desarrollado anteriormente...”

<sup>301</sup> Nombre, país de domicilio, % de participación del Banco y derechos de voto, actividad y cifras de Capital+Reservas, Resultados Netos e Importe de la participación.

<sup>302</sup> ANEXO I - Entidades dependientes de Banco Santander1, ANEXO II - Sociedades de las que el Grupo posee más del 5%, entidades asociadas a Grupo Santander y entidades multigrupo, ANEXO III - Sociedades dependientes emisoras de acciones y participaciones preferentes.

Tabla III - 31. Evolución de los resultados económicos de las sociedades del Grupo Santander establecidas en centros off-shore (2004-2019)

	Ejercicio económico (cifras en millones de euros)																
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
<b>Según epígrafe de "Entidades Offshore", del Informe Anual</b>	<b>414</b>	<b>67</b>	<b>11</b>	<b>134</b>	<b>192</b>	<b>24</b>	<b>188</b>	<b>169</b>	<b>28</b>	<b>24</b>	<b>14</b>	<b>11</b>	<b>0,5</b>	<b>2,7</b>	<b>0,2</b>	<b>n/s</b>	
- Filiales en Bahamas	338	11	134	192	24	188	169	28	24	14	11	0,5	2,7	0,2	n/s	?	
- Filiales en Hong Kong	3	3	7	?	?	?	146	?	?	?	?	?	?	?	?	?	
- Filiales en Panamá	3	1	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	
- Filiales en Antillas Hol.	5	5	?	?	?	?	23	?	?	?	?	?	?	?	?	?	
- Filiales del Grupo Abbey	66	48	53	55	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	
- Sucursales G. Santander en I. Caiman, Bahamas, etc.	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	
<b>Según información de ANEXOS, del Informe Anual (a)</b>	<b>176</b>	<b>1.315</b>	<b>241</b>	<b>313</b>	<b>529</b>	<b>172</b>	<b>647</b>	<b>770</b>	<b>467</b>	<b>(105)</b>	<b>(16)</b>	<b>57</b>	<b>13</b>	<b>749</b>	<b>111</b>	<b>558</b>	
- Filiales domiciliadas en:	14	706	202	225	328	106	524	620	433	52	(34)	37	(5)	17	(21)	301	
Bahamas	110	214	5	5	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Bermudas																	
Guernsey																	
Hong Kong																	
Isla de Man	1	385	?	1	34	5	12	4	6								
Islas Caiman	28	1	1	1	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Jersey	23	9	33	42	41	45	18	24	24	21	14	11	0	714	105	224	
Luxemburgo																	
Malta																	
Panamá	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	
(a): Sin sociedades emisoras ni sucursales																	
<b>Según Informe Bancario Anual (Resultado Bruto a/Impptos.)</b>																	
(1) Bahamas											399	409	308	805	655	842	
Hong Kong											70	65	(5)	(4)	(3)	16	
Isla de Man											4	2	3	4	1	3	
(2) Islas Cayman											305	373	346	768	612	691	
Jersey											16	(36)	(45)	27	1	10	
Luxemburgo																	
Malta																	
Panamá																	
Singapur																	
(1): En 2014 y 2015 se han imputado 10 y 50 millones de euros, respectivamente, del beneficio de una sucursal en Bahamas que tributa íntegramente en México.																	
(2): La mayoría de los beneficios corresponden a una sucursal en Islas Caimán que tributa íntegramente en Brasil.																	

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes Anuales e Informes de Auditoría y Cuentas Anuales del Grupo Santander correspondientes a los ejercicios 2004 a 2019.

A modo de ejemplo, se desconocen las razones por las que en el ejercicio 2009 se dejan de incluir los resultados de las sociedades domiciliadas en Bahamas, que vuelven de nuevo a ser incluidos en los ejercicios 2010 y 2011, para desaparecer definitivamente a partir de 2012. Tampoco están incluidos los resultados de las sucursales (no sociedades) en los referidos centros offshore.

El segundo recuadro de la Tabla III-31 se ha elaborado agregando los resultados netos incluidos en los ANEXOS I y II de los Informes Anuales, de aquellas sociedades que figuran domiciliadas en los territorios offshore registrados, manteniendo este criterio con independencia de su permanencia o no en las diferentes listas de paraísos fiscales. No incluye, por tanto, los resultados de las Sociedades dependientes emisoras de acciones y participaciones preferentes, incluidas en el ANEXO III, ni de las sucursales en dichos territorios por no estar disponibles.

La evolución de estos resultados es más homogénea que la presentada en el primer recuadro, aunque presenta unos descensos significativos en el periodo 2013-2016, siendo muy relevante el incremento de resultados que presentan las sociedades domiciliadas en Jersey a partir de 2017.

Finalmente, el tercer recuadro de la Tabla III-31 toma los resultados brutos antes de impuestos del denominado “Informe Bancario Anual”, que entró en vigor en 2015, por lo que solo permite su comparación con los datos de los dos recuadros anteriores para el periodo 2014-2019. A los datos originales se han incorporado dos ajustes en las cifras de Bahamas (2014-2015) y de las Islas Caimán (2014-2019) para dar entrada a los resultados de sendas sucursales en dichas jurisdicciones, cuyos beneficios tributaron en México y Brasil, según informó el propio Grupo Santander.

La tendencia de la evolución de resultados es creciente, aunque muy influidos por los resultados generados en las Islas Caimán. En esta ocasión es significativa la disparidad de resultados que se muestran para la jurisdicción de Jersey con respecto al recuadro anterior.

En definitiva, parece que llegar a conocer de una manera fiable los resultados económicos que generan las actividades llevadas a cabo en las jurisdicciones del secreto es un empeño, aún más enrevesado que el de elaborar una definición para éstas, o el de identificar y crear una lista de las mismas.



A pesar de ello, un medio de comunicación utilizó en 2012 el titular “*Botín gana más dinero en Caimán y Bahamas que con Banesto*”, para describir como “*las reestructuraciones de los balances de las entidades de crédito provocan situaciones curiosas*”, y una ellas es la protagonizada por el Grupo Santander “*que ganó más dinero el pasado año con sus 15 filiales situadas en paraísos fiscales que con las 1.714 oficinas de Banesto*”:

Esas quince filiales aportaron 169 millones de euros al beneficio consolidado del grupo. Una cifra que, pese a suponer un descenso del 8,75% respecto al beneficio obtenido en 2010, fue superior a los 125 millones que ganó Banesto (Marco, 2012, marzo 20).

### 3.6.2.2. Grupo BBVA.

El BBVA es la segunda mayor entidad financiera española, el octavo banco europeo y ocupa el puesto número 38 de entre los más grandes del mundo, con un volumen de activos de 0,77 billones US\$ y una capitalización bursátil de 41.600 millones US\$ (Forbes, 2019).

El Grupo BBVA tiene presencia en 30 países (bancos, sucursales y oficinas de representación (BBVA, s.f.)), además de tener domiciliadas filiales o sociedades participadas en otros 5 países, según figuran en su Informe Anual correspondiente al ejercicio de 2019 (BBVA, 2020). Entre el total de países se identifican siete de los más reputados paraísos fiscales<sup>303</sup>, aunque uno de ellos (Suiza) no figura ni en la lista española ni, actualmente, en la de la OCDE.

A efectos expositivos, se ha dividido el análisis realizado (2004-2018) en dos periodos temporales, siendo el año 2009 el que actúa de frontera al publicarse por la OCDE en dicho año una nueva lista de paraísos fiscales, e incrementarse por España el ritmo en la firma de acuerdos de intercambios de información y convenios para evitar la doble imposición con las jurisdicciones incluidas en el Real Decreto 1080/1991, lo que las permitirá dejar de tener la consideración de paraíso fiscal en base a la normativa española.

#### a. Periodo 2004-2008.

En su Informe Anual correspondiente al ejercicio 2004, el Grupo BBVA no incluye un apartado específico que dé respuesta a las nuevas exigencias de información derivadas de la política del Banco de España en relación con su presencia en los CFO. No obstante, si hace una mención especial a “*la decisión adoptada en 2004 de reducir radicalmente su operativa en centros off-shore*” (BBVA, 2005a, p. 168).

<sup>303</sup> Curaçao, Islas Caimán, Chipre, Malta, Suiza, Hong Kong y Singapur.

Es en su “*Informe Anual de Responsabilidad Social Corporativa 2004*” en el que aborda este asunto y señala que “*BBVA ha adoptado la política de limitar al máximo las actividades desarrolladas mediante establecimientos domiciliados en jurisdicciones calificadas como off-shore*” (BBVA, 2005b, p. 51), y describe las dos principales medidas que dicha política conlleva:

- Abordar un plan de reducción de los establecimientos existentes.
- No crear nuevos establecimientos, con excepción de aquellos que sean estrictamente necesarios para realizar los procesos de redomiciliaciones (sic) previstos, para su concentración en determinadas jurisdicciones (BBVA, 2005b, p. 52).

A diferencia del Grupo Santander, el Grupo BBVA sí detalla en 2004 el alcance del plan de reducción, con la identificación del número de establecimientos que finalmente permanecerán activos, así como el plazo previsto para ejecutarlo y su adhesión “*a los principios que emanan de la Memoria de la Supervisión Bancaria de 2003*”:

La ejecución de dicho plan prevé la reducción a 17 del número de entidades del Grupo concentradas en tres jurisdicciones off-shore al finalizar 2006: Andorra (5), Islas Caimán (9, de ellas 6 emisoras de valores) y Panamá (3). En todo caso, los negocios y actividades que se desarrollan por estas entidades se ajustan escrupulosamente a las disposiciones legales y demás normas que en cada caso son de aplicación, adaptándose igualmente el desarrollo de sus operaciones a los usos y criterios que en cada momento resulten más extendidos en la práctica bancaria internacional. La citada política manifiesta la adhesión de BBVA a los principios que emanan de la Memoria de la Supervisión Bancaria de 2003, del Banco de España (BBVA, 2005b, p. 52).

Es en el Informe Anual de 2005 en el que se incluye por primera vez un apartado específico que, bajo el título de “*Centros Financieros Offshore*”, describe y recoge información, tanto de los criterios seguidos para identificar a los territorios a los que cabría calificar como tales, como de las acciones derivadas de su plan de reducción de establecimientos en dichos territorios.

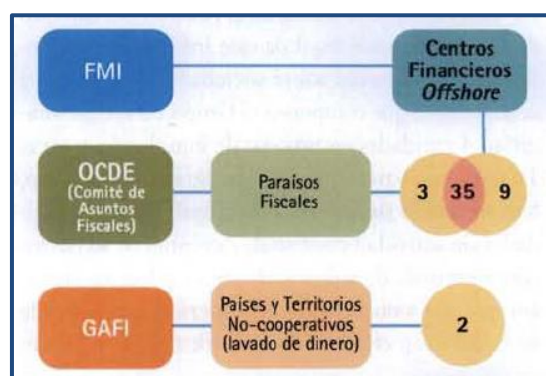
Por lo que se refiere a los citados criterios, y también a diferencia del Grupo Santander, describe el ejercicio realizado para identificarlos y los criterios seguidos para elaborar su lista, focalizando su relevancia en el concepto de “centros financiero offshore” manejado por el FMI (véase el apartado 2.5. El Fondo Monetario Internacional), y complementado con el de “paraíso fiscal”, utilizado por la OCDE.

Dado que, al cierre del ejercicio 2005, ninguna de las 2 jurisdicciones considerados por el GAFI como “Países o Territorios No Cooperativos” (Myanmar y Nigeria) figuraba incluido en el conjunto de las 44 jurisdicciones calificados como “centros financieros offshore” por el FMI,

quedaron excluidas del ejercicio, además de que el Grupo no contaba con ningún establecimiento permanente en las mismas.

De la comparación del censo elaborado por el FMI con el de paraísos fiscales publicado por la OCDE, se desprende que nueve “centros financieros offshore” no tendrían la consideración de “paraísos fiscales” (véase Gráfico III-15) y de ellos Suiza, Costa Rica y Palau tampoco tendrían tal consideración a los efectos de la legislación española. Por otra parte, únicamente tres paraísos fiscales (Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Liberia y San Marino) carecerían de la condición de Centro Financiero Offshore, y tampoco el Grupo BBVA tenía presencia en los mismos.

**Gráfico III - 15 - Clasificaciones del FMI, de la OCDE y del GAFI, de los CFO, Paraísos Fiscales y PTNC (2005)**



**Fuente:** Clasificaciones del FMI, de la OCDE (Comité de Asuntos Fiscales) y del GAFI. BBVA – Informe Anual 2005 (BBVA, 2006, p. 284).

Respecto de las acciones derivadas de su plan de reducción de establecimientos en dichos territorios, el Grupo BBV informa que:

Al cierre de 2005, las acciones derivadas del citado plan habían supuesto la eliminación de 19 establecimientos permanentes (12 en 2004 y 7 en 2005) a los que, tal y como se indica en el Anexo 1 del capítulo de Documentación legal de este Informe Anual (Información adicional sobre sociedades dependientes consolidadas que componen el Grupo BBVA), se añadirían 4 entidades en proceso de liquidación y otras 14 que, como paso previo al inicio de este proceso, habían cesado su actividad comercial (BBVA, 2006, p. 285).

Se han revisado los Anexos del capítulo de Documentación legal de los Informes Anuales correspondientes a los ejercicios 2003 al 2005 (Información adicional sobre sociedades dependientes consolidadas que componen el Grupo BBVA), con los siguientes resultados:

- En los Anexos del año 2003 se identifican un total de **37 sociedades** radicadas en paraísos fiscales, según la normativa española, y **1 sociedad** más domiciliada en Suiza.

- Adicionalmente, el Grupo BBVA tiene **4 sucursales** domiciliadas en los referidos paraísos fiscales.
- En los Anexos del año 2004, ya solo se identifican **28 sociedades** radicadas en paraísos fiscales y **1 sociedad** más en Suiza.
- Además, mantiene las **4 sucursales** domiciliadas en paraísos fiscales.
- Por último, en los Anexos del año 2005, figuran un total de **30 sociedades** radicadas en paraísos fiscales y **1 sociedad** más en Suiza. Asimismo, el Grupo mantiene **4 sucursales** domiciliadas en paraísos fiscales.

El desglose por jurisdicciones de los anteriores datos se incluye en la Tabla III-32.

*Tabla III - 32 - Desglose por jurisdicciones de los establecimientos del Grupo BBVA domiciliados en centros offshore para el periodo 2003-2005*

Paraísos Fiscales	Anexos 2003	Anexos 2004	Anexos 2005
<b>Andorra</b>	6 sociedades	5 sociedades	5 sociedades
<b>Antillas Holandesas</b>	2 sociedades 1 sucursal	2 sociedades 1 sucursal	2 sociedades 1 sucursal
<b>Islas Cayman</b>	12 sociedades 2 sucursales	10 sociedades 2 sucursales	8 sociedades 2 sucursales
<b>Gibraltar</b>	1 sociedad	1 sociedad	1 sociedad
<b>Guernsey</b>	1 sociedad	1 sociedad	-
<b>Hong Kong</b>	1 sucursal	1 sucursal	1 sucursal
<b>Jersey</b>	2 sociedades	2 sociedades	6 sociedades
<b>Luxemburgo</b>	2 sociedades	2 sociedades	3 sociedades
<b>Panamá</b>	11 sociedades	5 sociedades	5 sociedades
<b>9 Jurisdicciones</b>	37 sociedades 4 sucursales	28 sociedades 4 sucursales	30 sociedades 4 sucursales

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información incluida en los Informes Anuales del Grupo BBVA (2003-2005)

Conciliando las listas de sociedades incluidas en los Anexos de los Informes Anuales, correspondientes a los ejercicios 2003 y 2004, se verifica que:

- 1 sociedad domiciliada en Andorra, que figuraba en 2003, ya no aparece en 2004.

- 2 sociedades domiciliadas en Islas Caimán, que figuraban en 2003, tampoco aparecen en 2004.
- 6 sociedades domiciliadas en Panamá que, figurando en 2003, ya no lo hacen en 2004.

Una explicación plausible para la diferencia encontrada (entre las 9 identificadas y las 12 citadas por el grupo BBVA como eliminadas) es que existiesen 3 sociedades que, debiendo figurar en los Anexos del Informe Anual de 2003, no constasen.

De igual manera, en el año 2005, y tal y como se indica en la tabla III-32, se produce un aumento de 2 sociedades, cuando en la información sobre “Centros Financieros Offshore” del Informe Anual de este mismo ejercicio se indica que se habían eliminado 7 establecimientos permanentes.

Realizando un ejercicio similar de conciliación entre las listas de sociedades incluidas en los Anexos de los Informes Anuales, correspondientes a los ejercicios 2004 y 2005, se verifica que:

- 1 sociedad domiciliada en Andorra, que figuraba en 2004, ya no aparece en 2005, mientras que en este último año aparece una nueva sociedad que no figuraba el año anterior (Seguritat i Serveis, S.A.).
- 2 sociedades domiciliadas en Islas Cayman, que figuraban en 2004, tampoco aparecen en 2005.
- 1 sociedad domiciliada en Guernsey, que figuraba en 2004, ya no aparece en 2005.
- 4 nuevas sociedades domiciliadas en Jersey (Islas del Canal) figuran por primera vez en 2005. Estas 4 sociedades son declaradas sin actividad comercial, si bien la última presenta un resultado de 24,9 millones de euros.
- 1 nueva sociedad domiciliada en Luxemburgo también figura por primera vez en 2005.
- 1 sociedad domiciliada en Panamá, que figuraba en 2004, ya no aparece en 2005, mientras que en este último año aparece una nueva sociedad que no figuraban el año anterior.

Por tanto, una posible justificación para la diferencia encontrada es que las 7 nuevas sociedades que aparecen en los Anexos de 2005 debieran haber sido también incluidas en los Anexos de ejercicios anteriores. De cualquier forma, solo se han identificado 5 sociedades que, figurando en los Anexos de 2004, no aparecen en los del año 2005.

Es igualmente factible que existiesen otras sucursales en CFO que fueran clausuradas en este periodo y que, por su condición (no son sociedades jurídicas independientes), no figuran en los

Anexos del Informe Anual (p.ej. BBV tenía una sucursal en Nassau-Bahamas que figura en documentos de la página web de Moodys<sup>304</sup>, al menos hasta junio 2003, y en la de Bloomberg<sup>305</sup>, además de disponer de código SWIFT<sup>306</sup> para transferencias internacionales).

No obstante, el Grupo BBVA parece que focaliza su atención en aquellos establecimientos que desarrollan algún tipo de actividad comercial, estando domiciliados en CFO, a los que clasifica en los siguientes grupos (BBVA, 2006, pp. 285-288):

- ✓ Sucursales de bancos del Grupo BBVA en Islas Caimán y Antillas Holandesas. (2 sucursales bancarias en I. Caimán y 1 más en Antillas Holandesas)
- ✓ Negocios en Panamá. (1 filial bancaria y 1 sociedad para la tenencia de activos adjudicados)
- ✓ Participación del Grupo BBVA en Banc Internacional D’Andorra, S.A. (1 filial bancaria y otras 4 filiales de ésta)
- ✓ Participaciones del Grupo BBVA en Inversiones Banpro Internacional Inc. N.V. (Antillas Holandesas) (1 filial bancaria y 1 sociedad tenedora de la totalidad de las acciones de la anterior)

Si tomamos los anteriores datos (excluidas las sociedades eliminadas al cierre de 2005) y los comparamos con las sociedades domiciliadas en paraísos fiscales e incluidas en los Anexos del Informe Anual 2005 (completadas con las sucursales que, como tales, no figuran en los referidos Anexos), obtenemos los resultados detallados en la Tabla III-33.

Por tanto, y derivado de los anteriores datos, no se hace mención alguna en el apartado sobre los “Centros Financieros Offshore” sobre 2 sociedades, de las 3 que están domiciliadas en Luxemburgo (explícitamente no se menciona ninguna de ellas ya que la reflejada lo ha sido por figurar como “sin actividad comercial” en los Anexos y considerarla incluida dentro del bloque de 14 establecimientos que “*habían cesado su actividad comercial*”).

Tampoco se hace mención a la sucursal de Hong Kong, que si aparece citada en la información sobre la red de oficinas del Grupo BBVA en el extranjero (BBVA, 2006, p. 289).

La explicación a tales ausencias hay que buscarla en el hecho de que el Grupo BBVA, como ya se ha comentado, parece decantarse por identificar como CFO solamente a los considerados paraísos fiscales por la OCDE, lo que conllevaría no incluir en la información obligatoria a jurisdicciones y territorios como Luxemburgo y Hong Kong (donde el Grupo si tiene presencia).

---

<sup>304</sup> Ultimo acceso 24 julio 2017 a la página web: <https://www.moodys.com/credit-ratings/Banco-Bilbao-Vizcaya-SA-Nassau-credit-rating-462900>

<sup>305</sup> Ultimo acceso 15 marzo 2020 a la página web: <https://www.bloomberg.com/profile/company/18008Z:US>

<sup>306</sup> Ultimo acceso 24 julio 2017 a la página web: <https://bank-code.net/swift-code/BBVIBSN1XXX.html>

**Tabla III - 33 - Desglose por jurisdicciones de los establecimientos del Grupo BBVA domiciliados en centros offshore e incluidos en su Informe Anual 2005**

Paraísos Fiscales	Informe Anual 2005	Anexos Informe Anual 2005	Diferencias
<b>Andorra</b>	5 sociedades	5 sociedades	-
<b>Antillas Holandesas</b>	2 sociedades	2 sociedades	-
	1 sucursal	1 sucursal	-
<b>Islas Cayman</b>	8 sociedades	8 sociedades	-
	2 sucursales	2 sucursales	-
<b>Gibraltar</b>	1 sociedad	1 sociedad	-
<b>Guernsey</b>	-	-	-
<b>Hong Kong</b>	-	1 sucursal	1 sucursal
<b>Jersey</b>	6 sociedades	6 sociedades	-
<b>Luxemburgo</b>	1 sociedad	3 sociedades	2 sociedades
<b>Panamá</b>	5 sociedades	5 sociedades	-
<b>9 jurisdicciones</b>	<b>28 sociedades</b> <b>3 sucursales</b>	<b>30 sociedades</b> <b>4 sucursales</b>	<b>2 sociedades</b> <b>1 sucursal</b>

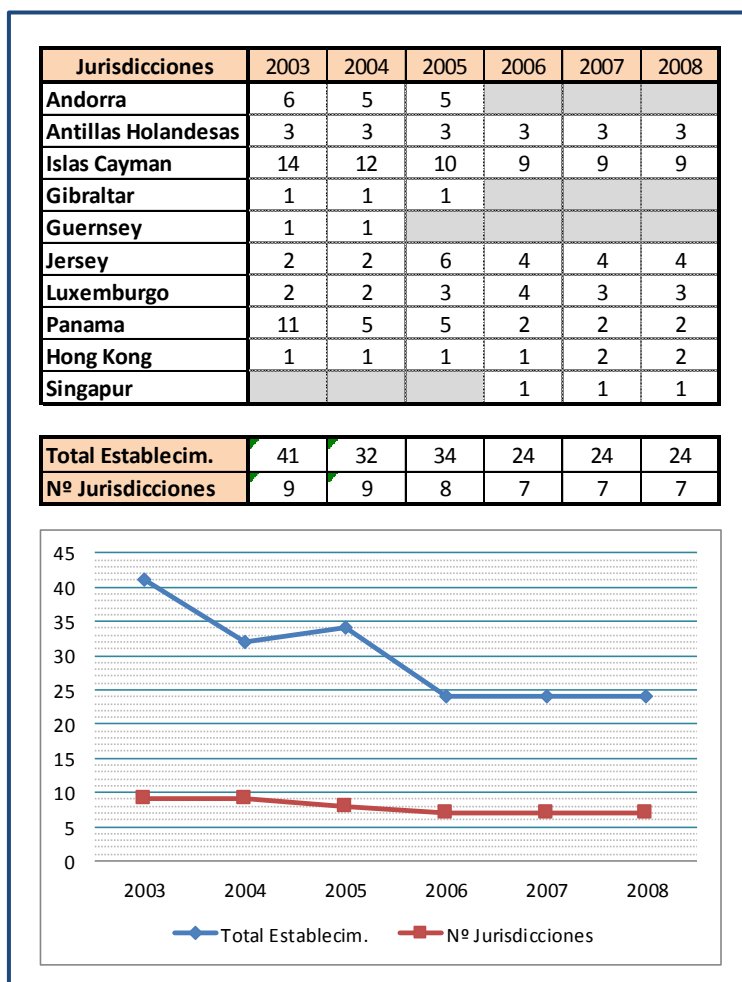
**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información incluida en el Informe Anual 2005 del Grupo BBVA.

La homogeneidad de este criterio no se mantendrá a lo largo de los siguientes ejercicios ya que, como se verá más adelante, a partir del año 2009, como también se ha evidenciado en el Grupo Santander, se comenzará a tener en cuenta la lista de “paraísos fiscales” de la legislación española, para poder justificar, en su caso, el no considerar como tales a aquellas jurisdicciones que hubieran firmado con España un acuerdo de intercambio de información fiscal o un convenio para evitar la doble imposición.

Manteniendo el esquema del ejercicio 2005, se va pronunciando en los Informes Anuales correspondientes a los ejercicios 2006, 2007 y 2008. En el Informe de 2008 se indica que “*al 31 de diciembre de 2008, y como consecuencia de las acciones derivadas del referido plan, se habían eliminado 36 establecimientos permanentes*” (BBVA, 2009, p.33), mientras que en el Informe de 2005 se señalaba que “*al cierre de 2005, las acciones derivadas del citado plan habían supuesto la eliminación de 19 establecimientos permanentes*” (BBVA, 2006, p. 285),

de donde se deduce que entre 2005 y 2008 se habrían eliminado 17 establecimientos permanentes.

**Tabla III - 34 - Evolución por jurisdicciones de los establecimientos del Grupo BBVA domiciliados en centros offshore (2004-2008)**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información incluida en los Informes Anuales del Grupo BBVA (2003-2008).

Pero conciliando los anteriores datos con las listas de sociedades incluidas como ANEXOS en los referidos Informes, la disminución real queda reducida a 10 establecimientos, según se refleja en la Tabla III-34, ya que se produce la incorporación de 7 nuevos establecimientos que no son citados:

- ✓ Dos nuevas sociedades en Luxemburgo, sobre las que no se dispone de información adicional que permita confirmar si éstas se ajustan a las características a que se hace referencia expresa en el Real Decreto 1080/1991 (Holding 1929).
- ✓ Tres nuevos establecimientos en las Islas Caimán, entre las que se incluye una sucursal aportada por el Compass Bank tras su incorporación al Grupo.



- ✓ Una nueva sociedad en Hong Kong aportada por la adquisición de la participación en el grupo chino CITIC.
- ✓ Una nueva sucursal abierta en Singapur (BBVA, 2007, p. 325).

Para dar respuesta a los requisitos de información<sup>307</sup> establecidos en la “Memoria de la Supervisión Bancaria en España”, el Grupo BBVA incluye una descripción muy detallada sobre las actividades llevadas a cabo, así como sobre las limitaciones que, en su caso, tuvieran establecidas, aportando los balances anuales de situación de cada uno de los establecimientos incluidos en los diferentes grupos en los que ha clasificado su presencia en los centros financieros offshore.

Finalmente, incorpora la descripción de los mecanismos de control que, tanto el Departamento Corporativo de Cumplimiento, como el Departamento Corporativo de Auditoría Interna en sus visitas anuales a todos y cada uno de los establecimientos identificados, tienen implementados para verificar y comprobar la adecuación de sus operativas a las políticas del Grupo, y cuyas conclusiones se presentan anualmente para su consideración a la Comisión de Auditoría y Cumplimiento del Consejo.

#### **b. Periodo 2009-2018.**

Como ya ha quedado de manifiesto, el objetivo que se fijó el Grupo BBVA de reducir a tres el número de centros financieros offshore desde los que operaría al finalizar 2006, no se alcanzó. De hecho, y como queda reflejado en la Tabla III-35, el número de jurisdicciones en las que mantenía establecimientos permanentes a finales de 2008 ascendía a siete.

A partir del ejercicio 2009 se produce una ralentización en el proceso de eliminación de establecimientos permanentes, a excepción del ejercicio 2010, siendo el ejercicio 2014 en el que cita, por última vez, los resultados totales en el inventario de sus establecimientos offshore como consecuencia de las acciones derivadas del plan puesto en marcha en 2004:

---

<sup>307</sup> “Los Grupos deberán informar con detalle en la memoria anual de las actividades desarrolladas en cada establecimiento offshore, su naturaleza, su volumen, sus riesgos y los mecanismos establecidos para controlarlos” (Banco de España, 2004d, p. 109)

**Tabla III - 35 - Evolución del número de  
Establecimientos off-shore eliminados por el Grupo  
BBVA (2008-2014)**

Informe Anual	Nº Establecimientos eliminados	
	Total	En el año
2008	36	1
2009	37	1
2010	43	6
2011	44	1
2012	44	-
2013	46	2
2014	46	-

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información incluida en los Informes Anuales del Grupo BBVA (2008-2014).

Las eliminaciones comentadas se producen en las siguientes jurisdicciones:

- ✓ Una sociedad emisora en 2009, domiciliada en las Islas Caimán.
- ✓ Seis establecimientos en 2010: cuatro de ellas en Jersey con lo que desaparece la presencia del Grupo BBVA en dicha jurisdicción; y dos en Islas Caimán: una sucursal (BBVA Bancomer) y una sociedad emisora.
- ✓ Una sociedad emisora en 2011, domiciliada en las Islas Caimán.
- ✓ Dos sociedades en 2013, domiciliadas en Panamá, con lo que desaparece la presencia del Grupo BBVA en dicha jurisdicción como consecuencia de la venta de su filial BBVA Panamá al conglomerado financiero colombiano Grupo Aval.

Hay que comentar, por su relevancia, que en el Informe del ejercicio 2010, se hace mención a:

los cambios experimentados a partir de abril de 2009 en la consideración de paraísos fiscales por la OCDE y que han llevado a que Antillas Holandesas dejara de tener tal consideración para este organismo en septiembre de 2009. Asimismo, el Reino de los Países Bajos, en nombre de las Antillas Holandesas, firmó con España el 10 de junio de 2008 un Acuerdo de Intercambio de información en materia tributaria que entró en vigor el 27 de enero de 2010, fecha a partir de la cual las Antillas Holandesas han dejado de tener la consideración de “paraíso fiscal” en la normativa española (BBVA, 2011, p. 226).

Por tanto, a partir de dicho ejercicio se deja de incluir la información relativa a las filiales en Antillas Holandesas y, a partir del ejercicio de 2011, la relativa a Panamá bajo el siguiente racional:

Es importante destacar que, de acuerdo con la información publicada por la OCDE Panamá ha dejado de tener la consideración de paraíso fiscal para este organismo en Julio de 2011, habiendo además firmado el 7 de octubre de 2010 un Convenio con España para evitar la doble imposición en materia de impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio y prevenir la evasión fiscal (BBVA, 2012, p.35).

Por el contrario, en el ejercicio 2012 aparece en las listas de Sociedades incluidas en los ANEXOS, una nueva sociedad en Luxemburgo, sobre la que tampoco se hace referencia alguna en los Informes Anuales, y que es vendida en 2013 según consta también en los referidos ANEXOS.

A partir del ejercicio 2014 los establecimientos permanentes del Grupo BBVA domiciliados en centros financieros off-shore y considerados paraísos fiscales quedan reducidos a cinco: dos sucursales de bancos del Grupo en Islas Caimán, y tres sociedades emisoras de valores, también en las Islas Caimán.

Estos establecimientos, según el Grupo BBVA, se verán incrementados durante 2015 en dos nuevas emisoras en las Islas Caimán, con motivo de la incorporación del grupo turco GARANTI, y la reducción en 2016 de otra sociedad emisora en dicha jurisdicción.

A pesar de la incorporación de las dos emisoras procedentes de GARANTI, no se hace mención a que dicho Grupo también posee sucursales bancarias, tanto en Chipre, como en Malta, jurisdicciones ambas consideradas paraísos fiscales en sus listas iniciales, tanto por la OCDE, como por España, así como en Luxemburgo.

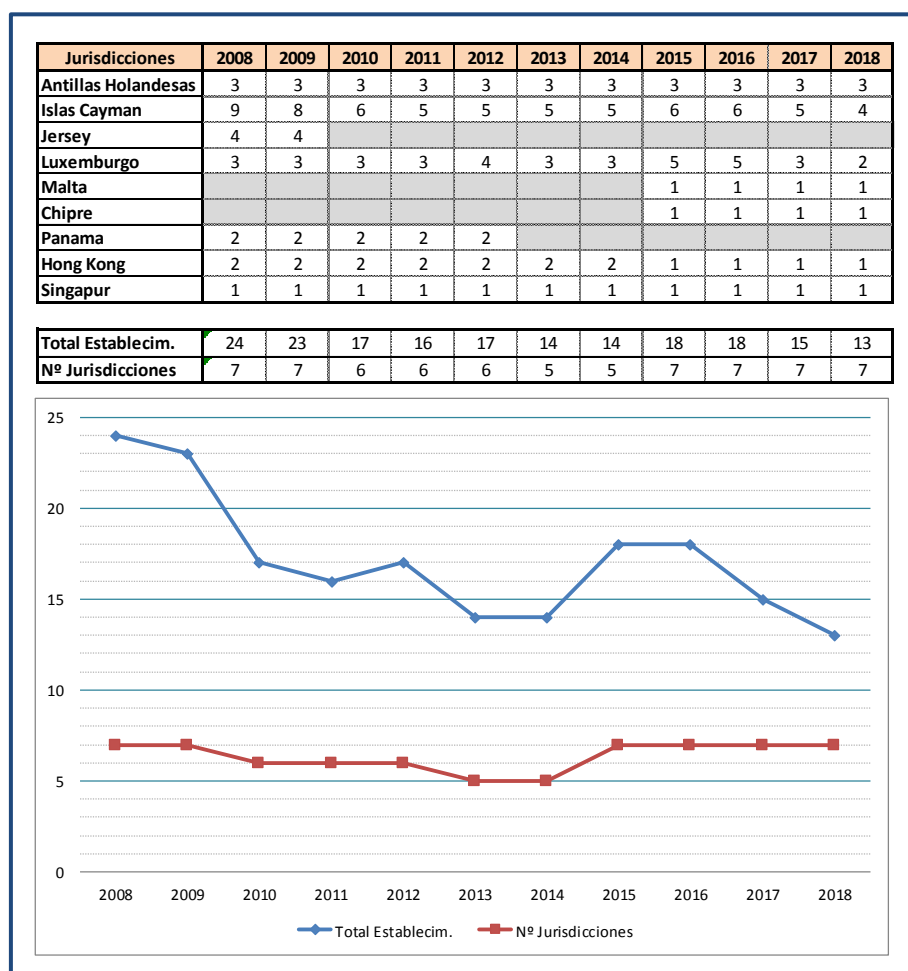
Una vez más, los cambios experimentados a partir de abril de 2009 en la consideración de paraísos fiscales por la OCDE y la firma con España de sendos convenios para evitar la doble imposición son los argumentos presuntamente utilizados para no incluir a las referidas sucursales.

Finalmente, en los ejercicios 2017 y 2018 se produce el cierre de las dos sucursales bancarias en las Islas Caimán, permaneciendo al cierre de este último ejercicio tan solo cuatro sociedades emisoras en dicha jurisdicción, aunque ya no son citadas en el Informe Anual relativo al mismo.

Como resultado de la conciliación con las listas de sociedades incorporadas en los ANEXOS de cada Informe Anual, la evolución por jurisdicciones de los establecimientos del Grupo BBVA domiciliados en centros offshore para el periodo 2008-2018 se recoge en la Tabla III-36.

En base a dichos datos, la presencia del Grupo BBVA en centros financieros offshore se eleva al cierre del ejercicio 2018 a trece establecimientos permanentes distribuidos en siete jurisdicciones.

**Tabla III - 36 - Evolución por jurisdicciones de los establecimientos del Grupo BBVA domiciliados en centros offshore (2008-2018)**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información incluida en los Informes Anuales del Grupo BBVA (2008-2018).

Por lo que se refiere a la aportación de estos establecimientos a los resultados consolidados del Grupo BBVA, y aun cuando, a diferencia del Grupo SANTANDER, no se hace referencia a los mismos en el apartado de “Centros financieros off-shore” de cada Informe Anual durante el periodo analizado, si se dispone de la información por jurisdicciones a través del “Informe Bancario Anual”, que entró en vigor en 2015, a través de la transposición de la Directiva 2013/36/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013.

En base a ella se ha elaborado la información incluida en la Tabla III-37, y en la que hay que tener en consideración que no figura información para las Islas Caimán, a pesar de la relevante presencia del Grupo en esta jurisdicción, ya que sus datos figuran agregados a las cifras de Estados Unidos, según indica el referido “Informe bancario anual”, no habiendo sido posible acceder a dicha información.

**Tabla III - 37 - Evolución del beneficio antes de impuestos (BAI) del Grupo BBVA en las jurisdicciones offshore en las que está presente (2014-2019)**

Informe Bancario Anual (BAI)	Ejercicio económico (cifras en millones de euros)					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Antillas Holandesas	n.d.	n.d.	2	2	6	6
Hong Kong	15	14	1	16	14	38
Singapur	n.d.	n.d.	4	5	7	8
Islas Caimán (1)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Luxemburgo	(2)	-	5	(1)	-	-
Malta	n.d.	n.d.	83	140	136	111
Chipre	n.d.	n.d.	9	17	30	31
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>104</b>	<b>179</b>	<b>193</b>	<b>194</b>

(1): Los Resultados de las sucursales de las Islas Caimán son incluidos en Estados Unidos.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información incluida en los Informes Anuales del Grupo BBVA (2014-2019).

### 3.6.2.3. Diferencias en el “Informe Bancario Anual” de los Grupos SANTANDER y BBVA.

Como se ha comentado, el “Informe Bancario Anual” entró en vigor en 2015, a través de la transposición de la Directiva 2013/36/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 (Country-by-Country Reporting<sup>308</sup>), y ya se han descrito los ajustes introducidos por ambos Grupos en la presentación de los datos contenidos en dicho Informe, alterando el objetivo y finalidad que dio origen a su nacimiento y, por tanto incumpliendo con la transparencia exigida al dejar de facilitar información relativa a determinadas jurisdicciones que, por razones no clarificadas, no interesa publicitar.

Es evidente que dicha actitud no está alineada con las declaraciones del Comisario europeo Michel Barnier<sup>309</sup>, que el 30 de octubre de 2014 manifestó:

La presentación de informes país por país permitiría a los interesados obtener una mejor comprensión de las estructuras de los grupos financieros, sus actividades y presencia geográfica, y ayudaría a comprender si los impuestos están siendo pagados donde se lleva a cabo la actividad comercial real. La presentación obligatoria de informes país por país es un elemento importante de la responsabilidad corporativa de las instituciones hacia las partes interesadas y la sociedad y ayudará a restablecer la confianza en el sector bancario (European Commission, 2014, octubre 30).

Pero esta situación respecto de la banca española no es única ya que, como reconocen Murphy, Janský y Shah (2019, p. 10), los objetivos establecidos por la Unión Europea sobre las divulgaciones que preveía la Directiva no se han cumplido. De igual manera no es posible

<sup>308</sup> Que es como técnicamente se denomina al documento exigido por la UE en su Directiva 2013/36/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013.

<sup>309</sup> Comisario europeo y vicepresidente a cargo del Mercado Interior y Servicios (2010-2014)

evaluar de manera confiable si los bancos declarantes han distribuido adecuadamente los resultados en las jurisdicciones en las que operan. Más especialmente, no ha sido posible determinar si cada uno de ellos paga adecuadamente los impuestos en cada ubicación.

Entre los fallos que vienen a identificar se encuentran algunos inherentes a la propia regulación de la Directiva y a la forma en que ha sido implementada por los estados miembros y los bancos individualmente ya que parece que los datos contables actualmente disponibles, y los métodos por los cuales se generan e informan, no proporcionan datos suficientemente sólidos para analizar la idoneidad de los pagos de impuestos realizados por las corporaciones multinacionales (Murphy, Janský y Shah, 2019, p. 10).

Y a ello se une, en opinión de estos autores, que no se designó a un regulador para supervisar y hacer cumplir la calidad de la información suministrada a resultas de las demandas formuladas por el artículo 89 de la Directiva. Además, y para que una regulación de este tipo sea efectiva, se hace necesario establecer un mecanismo para monitorear la presentación de informes y exigir su corrección ya que, como se ha comprobado, las corporaciones multinacionales (y entre ellas los grandes bancos internacionales) se inclinan a interpretar los requisitos de informes de la mejor manera que se adapte a sus propósitos.

Lo que parece claro es que la elusión fiscal mediante la transferencia de beneficios no será vencida hasta que una contabilidad fiable respalde el esfuerzo acometido.

### **3.7. Conclusiones.**

A pesar de que el FMI ya había puesto de manifiesto en el año 2000 que los Centros Financieros Offshore habían sido, sin duda, un factor en las crisis financieras asiáticas y también habían desempeñado un papel significativo en las crisis latinoamericanas, y nos había anticipado que el crecimiento significativo de sus activos y pasivos (junto con el incremento en las actividades fuera del balance de sus instituciones) aumentaban el riesgo de contagio y podrían tener consecuencias para el sistema financiero global, no tuvieron que pasar muchos años para que estas predicciones se hiciera realidad. La quiebra del Northern Rock sirvió para descubrir el empleo vergonzante de las sociedades en los paraísos fiscales y, con la quiebra de Lehman Brothers, el papel jugado por las filiales bancarias en dichos territorios, haciendo tambalear al sistema financiero global.

Sin duda, la crisis financiera que se desató en 2008 generó elevados déficits presupuestarios en la mayoría de los países, agravando la necesidad de nuevos ingresos fiscales. En este escenario, es bastante evidente que los ingentes flujos financieros ilícitos que están circulando a través de los paraísos fiscales han distraído importantes volúmenes de recursos fiscales en los momentos en que éstos eran más necesarios.

Aunque no se puede afirmar con rotundidad que los paraísos fiscales estuvieran en el origen de la crisis financiera, sí fueron un factor necesario en su desencadenamiento, poniendo de manifiesto su contribución a la inestabilidad financiera de la economía mundial. Por tanto, es evidente la existencia de un vínculo entre la crisis y la presencia de los paraísos fiscales, así como la condescendencia con sus regímenes fiscales que, unido a la opacidad de sus instituciones e instrumentos financieros, fueron determinantes para acrecentar sus efectos.

Tal y como hemos podido comprobar en este capítulo, esta crisis financiera fue el detonante para que los gobiernos, y por ende las organizaciones internacionales por ellos creadas, se plantearan el tema de los paraísos fiscales de una manera diferente. El argumento utilizado hasta ese momento de la “legalidad” y, por tanto, de “no imponer” a otras jurisdicciones los impuestos que deben aplicar, dejó de ser suficiente para disculpar a los especialistas de la ocultación de activos y la evasión fiscal. Sin embargo, se volvía a incurrir en los mismos errores que habían acabado con las iniciativas que, auspiciadas por el G20, pusieron en marcha la OCDE y el FMI durante los últimos años del s. XX y los primeros del s. XXI. De nuevo se dispensaba a varios de los miembros más prominentes de estas organizaciones no incluyéndoles en la nueva lista de paraísos fiscales publicada por la OCDE en abril de 2009, y entre ellos a Estados Unidos y el Reino Unido, que abrigaban en su interior a varios estados (Delaware entre ellos) y a la City de Londres, respectivamente, dos de los paraísos fiscales más agresivos del mundo.

La nueva lista arrancaba con un total de 42 jurisdicciones, de las que más del setenta por ciento (30 jurisdicciones) ya habían figurado en la lista inicial de “Paraísos Fiscales” publicada por la OCDE en junio de 2000. Así, transcurridos nueve años y tras haberse comprometido, y supuestamente cumplido, a eliminar sus prácticas fiscales perniciosas y de emprender las reformas necesarias para que sus sistemas fiscales cumplieren los criterios de transparencia e intercambio de información, volvían a ser otra vez incluidas en una nueva “blacklist”.

Tal y como quedó demostrado en el apartado tercero del capítulo, ese supuesto cumplimiento, al menos en lo que al intercambio de información se refiere, no fue tal para la mayoría. A pesar

del tiempo transcurrido, 16 jurisdicciones no habían suscrito ni un solo convenio de intercambio de información, y otras 7 jurisdicciones tan solo lo habían acordado con una jurisdicción. Estuvo claro que la amenaza de sanciones tras la cumbre del G20 en Londres y la posibilidad de abandonar la “blacklist” si se firmaban (al menos) doce convenios de intercambio de información, propició una avalancha de acuerdos en el segundo semestre de 2009. Tan sorprendentes resultados no siempre se consiguieron de la manera más honesta ya que hubo algunas jurisdicciones, de escasa relevancia económica, que se prestaron a firmar acuerdos con los paraísos fiscales y, además, un buen número de ellos firmaron acuerdos entre sí para alcanzar la meta fijada.

Sin duda alguna, la eficacia de este proceso fue ampliamente cuestionada por académicos y organizaciones sociales dado el incumplimiento anterior de los compromisos asumidos. No así su efectividad, en apenas algo más de un año la “blacklist” pasó de 42 a 9 jurisdicciones a finales de 2010 y, como quedó demostrado en este capítulo, por segunda vez en una década los paraísos fiscales habían burlado el cerco de la OCDE. Advertido el fiasco, a la OCDE no le quedó otra alternativa que poner en marcha en 2010 un nuevo proceso de “revisión por pares” con el que acallar las críticas y, de paso, verificar el cumplimiento y aplicación de los compromisos asumidos por los paraísos fiscales, aspecto descuidado en los dos proyectos anteriores.

Según se pudo comprobar en el punto 3.3.3, la escasa fiabilidad de los compromisos asumidos por estas jurisdicciones del secreto se vio confirmada, como era previsible, por el número de jurisdicciones incapaces de superar la revisión de la primera fase, que se dio por finalizada en 2016 tras un proceso de revisión “express”, ejecutado al margen del procedimiento originalmente establecido, y que sirvió para “mejorar” las calificaciones de las catorce jurisdicciones peor clasificadas. Ante estos resultados, más que discretos y de tan escasa calidad, la OCDE se vio obligada a anunciar una segunda fase de revisiones a partir de 2017.

Para colmo de los despropósitos, la OCDE se atrevió a publicar en Julio de 2017 que solo existía una jurisdicción que no había progresado lo suficiente en los estándares de transparencia fiscal: Trinidad y Tobago. Ninguna referencia a Panamá, a la que el Foro Global, además, mejoró su calificación de “Non Compliant” a “Largely Compliant”, a pesar del estallido del escándalo unos meses antes de los “Papeles de Panamá”. ¿Error, incompetencia, presiones políticas, supuesto encubrimiento?, quizás un cúmulo de todo ello.



Bajo este capítulo también hemos podido comprobar que, en la misma y aparente lucha contra los paraísos fiscales, no siguió un camino diferente la nueva andadura emprendida por la Unión Europea, institución que siguió un proceso más transparente que el utilizado por la OCDE en la confección de sus listas, aunque al margen de ella y sin su beneplácito. No obstante, también adoleció de algunas restricciones que supusieron su cuestionamiento por las principales organizaciones sociales, incluso antes de su publicación. La razón: la exclusión en la futura lista de los propios estados miembros de la UE y de los territorios bajo soberanía de cualquier de ellos, colectivos en los que conviene recordar que se ubican algunos de los paraísos fiscales más relevantes y perjudiciales del mundo.

Tal y como quedó demostrado en el apartado 3.4, los peores augurios se confirmaron con la publicación en diciembre de 2007 de una “lista negra” mínima, con tan solo 17 jurisdicciones e integrada exclusivamente por países y territorios no pertenecientes a la UE. Las críticas a esta lista no se hicieron esperar, tanto provenientes de organizaciones y grupos ajenos a las instituciones europeas, como por el propio Parlamento Europeo que, en su Resolución del 26 de marzo de 2019, solicitó a la Comisión que incluyese en la lista a Chipre, Irlanda, Luxemburgo, Malta y los Países Bajos. Un año después, esta petición continúa sin ser atendida.

Así pues, tras casi tres años de filtraciones, escándalos, presiones y delicadas negociaciones necesarias para que la UE creara su propia “lista negra” de paraísos fiscales, bastó tan solo con algo más de un mes para que la misma quedara en evidencia. La noticia de la actualización de la lista redobló las críticas al proceso de salida de las primeras jurisdicciones que se basó, una vez más y repitiendo los mismos errores del pasado, en la presentación por éstas de “compromisos” de colaborar con la UE contra la evasión fiscal. A esta actualización le siguieron otras cinco más durante 2018 que provocaron la reducción de la “blacklist” a tan solo cinco jurisdicciones a finales de dicho año.

Un aspecto que deja claro la presente investigación es que desde la publicación de las primeras listas negras por la OCDE, el FMI y el GAFI hace más de veinte años, los paraísos fiscales han estado bajo la presión de los países industrializados avanzados, y de las organizaciones internacionales que estos controlan, para que amoldasen sus regímenes regulatorios y fiscales hacia los estándares acordados internacionalmente, circunstancia que ha sido habilidosamente sorteada por estas jurisdicciones del secreto. Así, y frente a la alternativa de cumplir con los estándares solicitados, a los que se habían comprometido de forma reiterada, o no aceptar su cumplimiento, con el consiguiente daño reputacional y las posibles contramedidas que harían

prohibitivos los costes de sus transacciones, estas jurisdicciones optaron por una vía intermedia que se ha venido en denominar el “cumplimiento simulado”.

A través de esta estrategia, los paraísos fiscales asumieron compromisos de transparencia y reformas de sus sistemas financieros y fiscales, que finalmente no fueron implementados, o si lo hicieron, fue poniendo en marcha simultáneamente las contramedidas que los anulaban o impedían su efectividad, lo que les permitía conservar las características de su atractivo régimen regulatorio.

Este “cumplimiento simulado” es la única explicación plausible que justifica la reiterada inclusión de prácticamente las mismas jurisdicciones, una y otra vez, en las numerosas “blacklists” que se han venido elaborando por los organismos internacionales, lo cual justifica y nos ha permitido validar la referida “*Paradoja Temporal del Día de la Marmota*” como paradigma del proceso que se viene repitiendo durante los últimos veinte años.

Finalmente, este capítulo pone de manifiesto cómo la necesidad de una mejora en la supervisión efectiva de las operaciones transfronterizas de los bancos internacionales trajo de la mano del Comité de Basilea una nueva ola de regulación financiera sobre la base de las recomendaciones incluidas en su informe publicado en 1996 bajo el título de “*La supervisión de la banca transfronteriza*”. En nuestro país, que ingresó como miembro del Comité de Basilea en 2001, dichas recomendaciones dieron origen a que el Banco de España iniciara un proceso de reflexión sobre la necesidad de mitigar el potencial riesgo de reputación inherente en las actividades bancarias internacionales y, más en concreto, sobre los posibles riesgos de reputación en los que podían incurrir las entidades al definir estratégicamente el contenido, localización y forma de tales actividades a través de los denominados “centros off-shore”.

Tales reflexiones se concretaron en la publicación por el Banco de España, en 2004, de “*La política de las entidades de crédito en la expansión internacional de sus actividades a través de establecimientos off-shore*”, de cuyo contenido se puede vislumbrar su incomodidad con la excesiva presencia de los grupos bancarios españoles en determinadas jurisdicciones (offshore), así como con las actividades desarrolladas a través de ellas, fundamentalmente la banca privada y las emisiones de valores.

La implementación de esta política conlleva para las entidades españolas un ejercicio de transparencia que se traduce en la obligación de incluir en su Memoria Anual un informe de las

actividades desarrolladas en cada ‘establecimiento off-shore’, así como información sobre su naturaleza, su volumen, sus riesgos y los mecanismos establecidos para controlarlos.

Para verificar el grado de cumplimiento de estos nuevos requisitos de información, en el último apartado del presente capítulo se ha realizado un análisis del contenido recogido en su Memoria Anual de los dos grandes grupos bancarios españoles (SANTANDER y BBVA), durante el periodo 2004-2019.

En tal sentido, no ha sido posible identificar el criterio seguido por el Grupo SANTANDER para la identificación de los territorios calificados como centros off-shore si bien, con el transcurso del tiempo, tal indefinición le ha permitido ir variando su composición e ir eliminando en su Memoria Anual aquellas jurisdicciones que dejaban de tener la consideración de paraíso fiscal en la normativa española, o causaban baja en la lista de la OCDE. Además, se ha observa la ausencia de algunos de los datos requeridos, como los volúmenes de sus actividades y, en algunos casos, la identificación del propio establecimiento, así como numerosas faltas de consistencia con la información ofrecida en otros apartados de dicha memoria.

Por el contrario, el Grupo BBVA anuncia desde el principio un plan de reducción de sus establecimientos offshore y publica dichos criterios de identificación, aunque posteriormente, también irá variando su composición al ir eliminando aquellas jurisdicciones que fueran dejando de tener la consideración de paraíso fiscal en la lista española y en la de la OCDE.

En ambos casos, se puede concluir que, en mayor o menor medida, han ajustado su presencia en los centros offshore a los principios de actuación contenidos en la política del Banco de España, aunque con algunas diferencias cualitativas. Así mientras que el grupo SANTANDER ha mantenido desde un principio su presencia en Bahamas, sin reducir su riesgo reputacional como se tendrá ocasión de comprobar más adelante, el grupo BBVA ha eliminado prácticamente su presencia en los centros offshore en los que operaba en 2004, aunque han surgido establecimientos en otras jurisdicciones tras la incorporación al Grupo de nuevas entidades.

Por lo que se refiere a la información requerida por la Directiva 2013/36/UE, el “Informe Bancario Anual”, se observa en ambos grupos cierta resistencia para informar sobre los resultados obtenidos por algunas filiales/sucursales en su jurisdicción de residencia, al incluirlos en otras diferentes por cuestiones de tributación, que entendemos son ajenas al

espíritu de este “reporte país por país”. A ello se une la inexistencia de un supervisor que garantice la calidad de la información suministrada a resultas de las demandas formuladas por el artículo 89 de la Directiva.

*“El principal mensaje de esperanza que quiero compartir con Ustedes es precisamente éste: se trata de problemas solucionables y no de ausencia de recursos. No existe un determinismo que nos condene a la inequidad universal. Permítanme repetirlo: no estamos condenados a la inequidad universal”*

*“Las estructuras de pecado hoy incluyen repetidos recortes de impuestos para las personas más ricas, justificados muchas veces en nombre de la inversión y desarrollo; paraísos fiscales para las ganancias privadas y corporativas, y la posibilidad de corrupción por parte de algunas de las empresas más grandes del mundo, no pocas veces en sintonía con algún sector político dominante”.*

**Papa Francisco. Extracto del discurso pronunciado en el Vaticano con la directora del Fondo Monetario Internacional, Kristalina Georgieva, y ministros de economía de todo el mundo. (Febrero de 2000)**

## CAPITULO IV. EVIDENCIAS SOBRE LA VINCULACIÓN DE LOS PARAISOS FISCALES EN LOS CASOS DE EVASION FISCAL; AGENDA GLOBAL Y RETOS DE FUTURO PARA COMBATIR SUS EFECTOS PERNICIOSOS.

### 4.1. Introducción.

Hasta el año 2000, la sociedad civil prácticamente había permanecido en la ignorancia sobre la problemática de los paraísos fiscales, ya que las discusiones sobre los asuntos impositivos habían quedado hasta entonces en manos de un personal muy técnico y en esferas bastante alejadas de las preocupaciones de la población en general. Los primeros atisbos para organizar un movimiento social se habían producido en Francia con la fundación de ATTAC (*Association pour la Taxation des Transactions financière et l’Aide aus Citoyens*) en 1999, que nació bajo la propuesta de promover la Tasa Tobin, y luchar por la regulación de los mercados financieros y el cierre de los paraísos fiscales.

Pero es en el año 2000 cuando Oxfam (*Oxford Committee for Famine Relief*), una organización británica nacida bien avanzada la II Guerra Mundial, y con unos objetivos inicialmente muy alejados del mundo offshore, publicó un informe que sugería que los paraísos fiscales les costaban a los países en desarrollo, al menos, 50 mil millones de dólares anuales en ingresos perdidos. La reacción en ese momento fue tan limitada que ninguna otra organización social

abordó el tema, pero la semilla estaba ya sembrada y solo era cuestión de esperar a que germinase y comenzara a dar sus frutos.

Y apenas tres años después, nacerá Tax Justice Network (TJN) en 2003, una de las organizaciones pioneras en la lucha contra la evasión de impuestos y la competencia fiscal, pudiéndosele atribuir, sin ninguna duda, el mérito de haber contribuido a generar un marco intelectual razonable para la comprensión del fenómeno de los paraísos fiscales, así como de una explicación comprensible para la mayoría de la población, incluidos los más legos en la materia.

La crítica a los proyectos ‘oficialistas’ de las organizaciones intergubernamentales en la lucha contra la evasión fiscal y las jurisdicciones offshore no se hicieron esperar por parte de Oxfam, TJN, ATTAC y demás organizaciones sociales, que fueron surgiendo a lo largo de la primera década del s. XXI. Pero como ya se ha constatado en el capítulo anterior, los paraísos fiscales nunca estuvieron tanto en los medios de comunicación como lo han hecho desde el inicio de la crisis financiera mundial en 2008, de igual forma nunca ha existido tal nivel de consenso en la opinión académica de que la opacidad que crearon los paraísos fiscales facilitó toda la estructura del sistema bancario en la sombra que contribuyó, de manera espectacular, al colapso del sistema financiero en 2008.

Sin embargo, esto no es una explicación suficiente para justificar la atención que han recibido los paraísos fiscales ya que ha habido cambios significativos en las actitudes hacia estas jurisdicciones en los últimos años que sugieren que hay problemas más importantes en juego, lo que significa que la recesión simplemente ha servido de catalizador para la creación de un entorno en el que el cambio pudiera comenzar.

La ola de campañas sobre justicia fiscal que siguió a la crisis financiera mundial en 2008 se ha centrado en promover la transparencia en la información fiscal, así como tratar de recuperar los miles de millones en impuestos perdidos para pagar servicios públicos valiosos y luchar contra la pobreza. La participación de la sociedad civil y el apoyo activo de las organizaciones sociales ha ayudado a movilizar a decenas de miles de simpatizantes para abordar el asunto, que además ha servido para presionar a los legisladores y, en última instancia, a los líderes políticos para que actúen sin más dilación.

A lo largo de la primera parte de este capítulo se abordará la descripción de los movimientos sociales más relevantes y el papel clave que han jugado para poner en evidencia la ausencia de efectividad de las iniciativas propiciadas, principalmente por la OCDE y la Unión Europea. De sus críticas a los puntos débiles de tales iniciativas surgirán los proyectos acometidos en su empeño por lograr una justicia fiscal más equitativa y como refuerzo en la lucha global contra los paraísos fiscales.

Como complemento a estos movimientos sociales, la segunda parte del capítulo se focaliza en presentar las alarmas sociales generadas, en primer lugar, durante la última década del s. XX, y con origen en grandes fraudes y estafas financieras vinculadas con paraísos fiscales, analizándose dos casos relevantes: el fraude y blanqueo de capitales del **BCCI**, y la estafa del **‘European Union Bank’** en el paraíso fiscal de Antigua, uno de los primeros bancos por Internet cuyos clientes podían abrir y administrar cuentas ‘online’. La globalización y el proceso de desregulación que tuvieron su máximo apogeo en las últimas décadas del s. XX, comenzaba a presentar la cara menos amable del universo ‘offshore’.

Pero lo verdaderamente relevante e innovador son las características y orígenes de las alarmas sociales que se generan ya a partir de la primera década del s. XXI, surgiendo en los primeros casos a través de la figura del “denunciante” que revela las vinculaciones, bien de individuos particulares de alto patrimonio, bien de empresas y corporaciones, con sociedades o cuentas y patrimonios radicados en paraísos fiscales y, en la mayoría de las ocasiones ocultos a las administraciones fiscales de sus países de residencia.

En este primer grupo se encuentran las revelaciones sobre clientes de los bancos suizos UBS y HSBC-Suiza, protagonizadas por Bradley Birkenfeld y Hervé Falciani (antiguos empleados de dichas instituciones, en ambos casos), y acaecidas en 2007 y 2008, respectivamente. Este escenario plantea una nueva problemática y es la relativa a la protección que habría que dar a los denominados “denunciantes” o “whistleblowers” que, en estos primeros casos tuvo consecuencias penales para ambos, a pesar de denunciar irregularidades o prácticas ilegales.

Pudiera parecer que la experiencia de estos dos casos alertó a los futuros “whistleblowers”, pero lo cierto es que las siguientes denuncias públicas cambiaron de formato y, bajo una fuente anónima, fueron hechas públicas a través del *‘Consortio Internacional de Periodistas de Investigación’* (ICIJ) que inició las filtraciones masivas de archivos y documentos a partir de

2013, bajo lo que se han considerado las mayores filtraciones de la historia sobre información financiera secreta en paraísos fiscales.

En dicho año se comenzó con la denominada ‘Offshore Leaks’, que fue seguida un año después por ‘LuxLeaks’ (2014), y en los años siguientes por ‘SwissLeaks’ (2015), los ‘Papeles de Panamá’ y ‘Bahamas Leaks’ (2016), ‘Paradise Papers’ (2017), ‘Mauritius Leaks’ (2018) y ‘Luanda Leaks’ (2019). Sobre estos casos hay que hacer notar que, agotada la búsqueda en artículos especializados, en una parte significativa se han tenido que documentar, dado lo reciente de los temas, en base a noticias de prensa y páginas web especializadas.

Todas estas evidencias, en nuestra opinión, vienen a cuestionar la efectividad de las medidas puestas en marcha durante los últimos veinte años, fundamentalmente por la OCDE, el FMI y la UE, para minimizar los efectos negativos de los paraísos fiscales y, especialmente, de las numerosas “blacklists” publicadas por todos ellos. Por tanto, hay que reivindicar el papel jugado por las organizaciones sociales, sobre todo en los últimos diez años, que han venido denunciando públicamente las deficiencias en las que han ido incurriendo los sucesivos proyectos de la OCDE y las carencias y fracasos de los objetivos perseguidos por las “blacklists” de la OCDE y, más recientemente, de la UE, como ya se ha confirmado en el capítulo anterior.

Concluye este trabajo con la exposición de las propuestas más relevantes, y que mayor consenso pudieran suscitar, para combatir en el futuro, de una manera más efectiva, las consecuencias perniciosas de los paraísos fiscales, así como de los nuevos retos que la economía digital está propiciando en el ámbito de las criptomonedas y del tráfico de datos a través de servidores seguros de Internet, como futuros campos de actividad de los paraísos fiscales. Finalmente se expondrán las conclusiones.

## **4.2. Principales Movimientos Sociales contra los paraísos fiscales**

La lucha que se está llevando a cabo contra los efectos perniciosos de los paraísos fiscales, fundamentalmente en las dos últimas décadas, no se podría entender sin la participación de un movimiento pleno de energía y entusiasmo, como parte de una batalla más amplia para promover y conseguir una “justicia fiscal”.



Fruto de este movimiento han entrado en escena organizaciones dedicadas a esta lucha, como Ciudadanos por la Justicia Fiscal (*Citizens for Tax Justice*)<sup>310</sup>, la Red de Justicia Fiscal (*Tax Justice Network*)<sup>311</sup>, Integridad Financiera Global (*Global Financial Integrity*)<sup>312</sup>, la Coalición para la Transparencia Financiera<sup>313</sup> (*Financial Transparency Coalition*), o más recientemente (2015) la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT)<sup>314</sup>, una alianza de organizaciones de la sociedad civil, gobiernos y expertos académicos y profesionales independientes que exigen el fin del secreto financiero (Woodward, 2017).

Además del surgimiento de otras asociaciones y organizaciones dedicadas específicamente a estas cuestiones, los temas de la justicia fiscal y la transparencia han pasado a formar parte integral de las agendas de organizaciones como Oxfam<sup>315</sup> y Transparencia Internacional (*Transparency International*)<sup>316</sup> que han venido publicando una relevante serie de informes, complementados por investigaciones de organizaciones periodísticas, en particular por el

<sup>310</sup> **Citizens for Tax Justice (CTJ)** es una organización norteamericana fundada en 1979 enfocada en las políticas tributarias federales, estatales y locales que trabaja para garantizar que los trabajadores tengan voz en el desarrollo de las políticas fiscales de Estados Unidos. <https://www.ctj.org/about/> (último acceso 27-jun-2020).

<sup>311</sup> **Tax Justice Network:** "Somos una red internacional independiente lanzada en 2003. Realizamos investigación, análisis y defensa de alto nivel sobre impuestos internacionales; sobre los aspectos internacionales de la regulación financiera; sobre el papel del impuesto en la sociedad; y sobre los impactos de la evasión fiscal, la elusión fiscal, la "competencia" fiscal y los paraísos fiscales. Buscamos crear comprensión y debate, y promover la reforma, especialmente en los países más pobres. No estamos alineados con ningún partido político". <https://www.taxjustice.net/5828-2/> (último acceso 23-abr-2019).

<sup>312</sup> **Global Financial Integrity (GFI)** es una organización sin fines de lucro de investigación y asesoría con sede en Washington DC, fundada en 2006, que produce análisis de alto nivel de flujos financieros ilícitos, asesora a gobiernos de países en desarrollo sobre soluciones de políticas efectivas y promueve medidas pragmáticas de transparencia en el sistema financiero internacional como medio para la seguridad y el desarrollo global. <https://www.gfintegrity.org/about/> (último acceso 23-abr-2019).

<sup>313</sup> **Financial Transparency Coalition** (FTC, por sus siglas en inglés) viene trabajando, desde su fundación en 2009, para reducir los flujos financieros ilícitos mediante la promoción de un sistema financiero transparente, responsable y sostenible que funcione para todos. Desde sus inicios, la FTC y sus miembros han movilizado con éxito a los gobiernos y ciudadanos para que tomen medidas contra los flujos financieros ilícitos, al tiempo que abogan por un sistema financiero más transparente que sirva para financiar mejor el desarrollo y utilizando su amplia experiencia para influir en las normas y estándares globales para la transparencia financiera, y para eliminar las lagunas en el sistema financiero global. <https://financialtransparency.org/about/> (último acceso 23-abr-2019).

<sup>314</sup> **Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation** (ICRICT, por sus siglas en inglés) es un grupo de líderes de todo el mundo que creen que, en este momento de la historia, existe una necesidad urgente y una oportunidad sin precedentes para lograr una reforma significativa del sistema de impuestos corporativos internacionales. La Comisión, creada en 2015, tiene como objetivo considerar las reformas desde una perspectiva de interés público global en lugar de una ventaja nacional; y buscar soluciones fiscales justas, efectivas y sostenibles para el desarrollo. La Comisión está presidida por José Antonio Ocampo e incluye, entre otros relevantes personajes, a Eva Joly, Edmund Fitzgerald, Joseph Stiglitz, Thomas Piketty, Magdalena Sepúlveda y Gabriel Zucman. <https://www.icrict.com/> (último acceso 24-sep-2020).

<sup>315</sup> **Oxfam International**, fundada en 1995, es una confederación internacional de 19 organizaciones que trabajan junto a organizaciones socias y comunidades locales en más de 90 países, proporcionando ayuda de emergencia, llevando a cabo proyectos de desarrollo a largo plazo y haciendo campaña por un futuro más justo. En sus orígenes, como Oxfam Gran Bretaña, fue fundada originalmente en Oxford, en 1942, como consecuencia de la II Guerra Mundial para luchar contra el hambre que se vivía en esos momentos, de ahí su primer nombre: "Comité de Oxford para ayudar a la hambruna" (**Oxford Committee for Famine Relief**). <https://www.oxfam.org/es/paises/nuestra-historia> (último acceso 24-abr-2019).

<sup>316</sup> **Transparencia Internacional** es una organización no gubernamental que promueve medidas contra crímenes corporativos y corrupción política en el ámbito internacional. Un movimiento global que comparte una visión: un mundo en el que el gobierno, las empresas, la sociedad civil y la vida cotidiana de las personas están libres de corrupción. Se fundó en 1993 y publica anualmente el Índice de Percepción de Corrupción, una lista corporativa de corrupción a nivel mundial. <https://www.transparency.org/whoweare/organisation> (último acceso 24-abr-2019).

Consortio Internacional de Periodistas de Investigación (*International Consortium of Investigative Journalists-ICIJ*)<sup>317</sup> que ha mantenido el tema en el punto de mira con importantes aportaciones a través de investigación sobre asuntos tales como los “*Offshore Leaks*”, “*Lux-Leaks*”, “*Swiss Leaks*” o “*Paradise Papers*” y especialmente sobre los denominados “Papeles de Panamá” por los que recibió en 2017 el “*Pulitzer Prize for Explanatory Reporting*”.

Esta situación actual contrasta significativamente con la observada en la década anterior, donde las discusiones sobre los asuntos fiscales se trataban como materias técnicas protagonizadas y dominadas por abogados, contables e inspectores fiscales de la administración tributaria, situación que empezó a cambiar en los siguientes años en los que las ideas y propuestas de los defensores de la justicia y la transparencia fiscal comenzaron a filtrarse lentamente en los principales debates políticos aunque, sin duda, fue la crisis financiera la que oxigenó estas ideas y catalizó el movimiento (Woodward, 2017).

Entre los hechos recientes que revelan las políticas de información y difusión adoptadas por los movimientos sociales destacan el caso del *US Public Interest Research Group (U.S. PIRG)*<sup>318</sup>, grupo de investigación de interés público de los EE. UU., que comenzó a publicar un análisis anual sobre la cantidad de impuestos adicionales que las personas tendrían que pagar para compensar los ingresos perdidos debido al uso que, corporaciones e individuos, hacen de los paraísos fiscales para evadir impuestos. Este grupo informó que en 2013 los Estados Unidos perdieron 184.000 millones de dólares en ingresos federales y estatales debido a la utilización fraudulenta de paraísos fiscales de forma que, en promedio, cada contribuyente individual tendría que pagar 1.259 dólares adicionales en impuestos para compensar este déficit (Van Heeke, Davis, Baxandall, & Smith, 2014). En resumen, los activistas de la justicia fiscal han tratado de propagar un mensaje simple al ciudadano medio, a saber, que están sufriendo de

---

<sup>317</sup> **The International Consortium of Investigative Journalists** (ICIJ) fue fundado en 1997 por el periodista estadounidense Charles "Chuck" Lewis. Fue lanzado como un proyecto del Centro para la Integridad Pública para investigar problemas que no se detuvieran en las fronteras nacionales, incluidos los delitos transfronterizos, la corrupción y la responsabilidad de los poderosos y está formada por una red global de reporteros y organizaciones de medios de comunicación que trabajan juntos para investigar las historias más importantes del mundo (Panamá Papers y Paradise Papers, entre otras). <https://www.icij.org/about/> (ultimo acceso 24-abr-2019).

<sup>318</sup> **U.S. PIRG** es una federación de organizaciones independientes que abogan por el interés público, con un enfoque no partidista, que trabaja para obtener resultados concretos sobre problemas reales que afectan a millones de vidas, y defiende al público estadounidense frente a los intereses poderosos, para obtener resultados concretos para nuestra salud y nuestro bienestar. Con una sólida red de investigadores, defensores, organizadores y estudiantes en las capitales estatales de todo el país, asumimos los intereses especiales en temas como la seguridad de los productos, la salud pública, la reforma del financiamiento de campañas, la reforma fiscal y presupuestaria y la protección del consumidor. <https://uspirg.org/page/usp/about-us-pirg-0> (ultimo acceso 27-abr-2019).

austeridad porque los ricos y las grandes corporaciones están escondiendo su dinero en los paraísos fiscales.

Como afirma Shaxson (2014), “*no se puede confiar en que los gobiernos ricos hagan lo correcto con la transparencia y los paraísos fiscales. Muchos se rasgan las vestiduras exigiendo más transparencia y cooperación internacional mientras trabajan en aras de frustrar ambas cosas*”, concluyendo con el comentario atribuido a Bob McIntyre<sup>319</sup>, militante de “Citizens for Tax Justice” que afirmó haber “*pasado gran parte de su vida batallando contra los lobistas de Washington: nosotros somos muy pocos y ellos son demasiados*” (pp. 366-367).

En los siguientes apartados se aborda la descripción de las actividades y logros llevados a cabo por las principales y más activas organizaciones y movimientos en pro de la justicia fiscal, con especial énfasis en las dos más significativas por su ámbito global, tenacidad y amplitud de proyectos: *Tax Justice Network* y *Oxfam International*.

#### 4.2.1. Tax Justice Network (TJN).

Tax Justice Network (TJN, en adelante) es una red internacional independiente que comenzó sus actividades en 2003 y que, según describe en su web oficial, se dedica a:

“la realización de investigaciones de alto nivel, análisis y apoyo en fiscalidad internacional, sobre los aspectos internacionales de la regulación financiera; sobre el papel de los impuestos en la sociedad; y sobre los impactos de la evasión y la elusión fiscal, la "competencia" fiscal y los paraísos fiscales. Buscamos crear entendimiento y debate, y promover las reformas, especialmente en los países más pobres. No estamos alineados con ningún partido político” (Tax Justice Network, s.f.a).

TJN afirma que en su seno reúne a organizaciones, movimientos sociales y personas que trabajan para la cooperación fiscal internacional y contra la evasión de impuestos y la competición fiscal. Así, y en la era de la globalización, TJN está comprometida en la consecución de sistemas de impuestos progresivos, democráticos y socialmente justos. Para ello, realiza campañas desde una perspectiva internacionalista en pro de un sistema fiscal que sea favorable para los pobres, tanto de los países en vías de desarrollo, como de los desarrollados, y que financie bienes públicos y haga tributar por daños públicos como la contaminación y la desigualdad inaceptable (Murphy et al., 2005).

<sup>319</sup> **Robert McIntyre**, director ejecutivo de CTJ se retiró el 31 de marzo de 2017, según anuncio la propia organización a través de su página web con fecha 6 de marzo de 2017. <https://www.ctj.org/news-release-itep-and-ctj-boards-announce-alan-essig-as-new-executive-director/> (último acceso 13 de febrero de 2020).

Como narra John Christensen, su historia temprana es bastante británica, aunque han crecido hasta convertirse en una organización verdaderamente internacional, pudiendo atribuirse el mérito de haber jugado un papel primordial en la creación de un marco intelectual coherente para la comprensión de los paraísos fiscales (Tax Justice Network, s.f.a).

Probablemente, podría decirse que TJN es, desde 2003, uno de los actores más importantes en la tarea de atraer la atención mundial sobre la justicia fiscal. Su presidente es John Christensen<sup>320</sup> y entre sus “senior advisers”, integrantes del Directorio y miembros del equipo se encuentran personas del prestigio de Jack Blum<sup>321</sup>, Krishen Mehta, Ronen Palan<sup>322</sup>, Sol Picciotto<sup>323</sup>, Alex Cobham<sup>324</sup>, Markus Meinzer y Nicholas Shaxson<sup>325</sup>.

Como ya se ha comentado, Christensen fue asesor económico del gobierno de Jersey hasta julio de 1998 en que comenzó a trabajar en Londres. Ya en 1999, Christensen asesoró a OXFAM en su influyente informe “*Tax Havens: Releasing the hidden billions for poverty eradication*” (véase apartado 4.2.2), a través del que se argumentaba que los centros offshore eran parte del problema global de la pobreza, y se venía a denunciar que los paraísos fiscales representaban un obstáculo cada vez más importante para la reducción de la pobreza al privar a los gobiernos de los países en desarrollo de los ingresos que necesitaban para mantener la inversión en servicios básicos y la infraestructura económica de la que dependía un crecimiento económico amplio.

<sup>320</sup> **John Christensen** es economista y auditor forense, actualmente es el presidente de TJN, que cofundó. Exasesor económico del gobierno de Jersey, lo que le da un profundo conocimiento del mundo offshore. Es miembro del Governing Board de “Tax Inspectors Without Borders”. The Guardian lo ha descrito como “*la figura decorativa improbable de una campaña mundial contra la evasión fiscal*” (Tax Justice Network, s.f.c).

<sup>321</sup> **Jack Blum** es uno de los principales abogados defensores de los Estados Unidos especializados en lavado de dinero. Ha sido experto observador y consultor de varias agencias gubernamentales de los EE. UU. Sirvió durante muchos años como abogado del Senado de los EE. UU., donde participó en numerosas y muy conocidas investigaciones (la investigación del Banco de Crédito y Comercio Internacional (BCCI), los sobornos en el extranjero de la empresa Lockheed, etc.). A menudo testifica sobre blanqueo de capitales y evasión fiscal ante los comités del Congreso de los Estados Unidos (Tax Justice Network, s.f.b).

<sup>322</sup> **Ronen Palan** es Profesor de Economía Política Internacional (IPE) en la City University, Londres. Anteriormente, fue profesor de la Universidad de Birmingham y de la Universidad de Sussex. Ha escrito varios libros (Tax Havens: How Globalization Really Works (2009) y The Offshore World (2003), entre otros) y artículos y sobre el tema de los paraísos extraterritoriales y fiscales, la teoría del estado y la teoría política económica internacional (Tax Justice Network, s.f.b).

<sup>323</sup> **Sol Picciotto** es profesor emérito de derecho en la Universidad de Lancaster. Ha investigado y escrito extensamente sobre impuestos internacionales, así como sobre otros aspectos de la regulación financiera y comercial internacional, incluidos los paraísos fiscales y los centros financieros extraterritoriales (International Business Taxation (1992) y Regulating Global Corporate Capitalism (2011), entre otros) (Tax Justice Network, s.f.b).

<sup>324</sup> **Alex Cobham** es director ejecutivo de Tax Justice Network. Ha sido investigador en la Universidad de Oxford, Christian Aid, Save the Children y el Centro para el Desarrollo Global, y ha ejercido como consultor reconocido para la UNCTAD, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África y el Banco Mundial (Tax Justice Network, s.f.c).

<sup>325</sup> **Nicholas Shaxson** es periodista y redactor de Tax Justice Network. Es autor del libro “Poisoned Wells” sobre la industria petrolera en África, publicado en 2007, y el más reciente “Treasure Islands: Tax havens and the Men who Stole the World” (Tax Justice Network, s.f.d).

En aquellas fechas, muchas ONG concentraron abrumadoramente sus esfuerzos en cómo aumentar los niveles de ayuda a los países en desarrollo en lugar de la cuestión más difícil, pero más importante, de cómo éstos podrían movilizar sus propios ingresos. “*Esto simplemente no estaba en las pantallas de radar*”, afirmó Christensen (Tax Justice Network, s.f.a).

Es a partir de septiembre de 2002 cuando realmente empieza a tomar cuerpo la idea de crear una organización para, en principio, atender la petición recibida de varios residentes de Jersey para “rescatar su isla de la industria offshore que estaba causando un gran daño local”. Al mes siguiente fue invitado como ponente a una conferencia en Jersey, que fue seguida por un evento organizado por Attac UK en el University College de Londres, donde activistas de una variedad de organizaciones británicas, acordaron lanzar una campaña para abordar los paraísos fiscales. Días después, una delegación británica, en la que se integró Christensen, acudió a Florencia para reunirse con otros activistas europeos en el primer Foro Social Europeo (Tax Justice Network, s.f.a).

En esa localidad el 9 de noviembre de 2002 se reunió el núcleo del grupo de fundadores de TJN, integrado mayoritariamente por miembros de la Organización ATTAC de diferentes países, en la que se eligió el nombre de “Tax Justice Network” y se bosquejó la esencia de una eventual “Declaración de Justicia Fiscal”. Menos de seis meses después TJN fue presentada formalmente en un evento organizado en las “*British Houses of Parliament*”<sup>326</sup> en marzo de 2003.

TJN lanzó formalmente su Secretaría Internacional en septiembre de 2004, obteniendo su primer titular relevante de prensa en *The Guardian*: “*Havens that have become a tax on the world's poor*”, con algunos comentarios de apoyo del entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan (Campbell, 2004).

Pero los esfuerzos de TJN tardaron aún tiempo en obtener sus primeros frutos ya que, como comenta Christensen, a pesar de acudir a innumerables conferencias y eventos internacionales, era difícil que la gente, y en especial las ONG importantes, entendieran la problemática de los impuestos y su relación con los paraísos fiscales.

Las ONG de desarrollo se alinearon en gran medida con las empresas y los gobiernos: no tengo problemas con eso, pero se centraron en actuar como agencias de prestación de ayuda, en lugar

---

<sup>326</sup> Se puede consultar la “*Declaration of the Tax Justice Network*” fechada el 21 de marzo de 2003 en [https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/e\\_declaration.pdf](https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/e_declaration.pdf) (último acceso 13 de febrero de 2020).

de abordar la pobreza sistémica. TJN tiene que ver con “¿cómo nos movemos más allá de la ayuda, para que los gobiernos puedan prestar servicios públicos sin deuda, especialmente deuda externa, y ayuda externa?” (Tax Justice Network, s.f.a).

En enero de 2007, durante una reunión en Nairobi, se puso en marcha “Tax Justice For Africa” y también se comenzó a gestar la idea de crear un “*Índice de Secreto Financiero*” (FSI) para identificar a los más importantes territorios receptores del dinero saqueado de los países subdesarrollados. La idea, tal y como se perfiló en 2007, era crear un antídoto para clasificar la corrupción generalizada (como el Índice de Percepción de la Corrupción ‘IPC’, de *Transparency International*) que venía a señalar a los países pobres (en su mayoría africanos) como los “más corruptos”, mientras que ignoraban a los países del mundo rico que daban la bienvenida al botín robado e ilícito, y cubierto con el velo del secreto (Tax Justice Network, s.f.a):

Cada año, los países etiquetados como los más corruptos del mundo están en el África subsahariana y en otras regiones pobres del globo. “*Y si te fijas en los países menos corruptos [según el IPC], Suiza, Singapur, el Reino Unido, Estados Unidos, la mitad de los países menos corruptos son paraísos fiscales y jurisdicciones opacas, que es donde acaba todo el dinero*”, describe John [Christensen] ... . “*Sin esos servicios bancarios y contables y legales, la mayor parte de esta corrupción a gran escala en el África subsahariana no podría ocurrir porque el dinero no podría ser desviado. Así que, ¿quién es aquí el más corrupto?*” (Calatayud, 2019, mayo 13).

#### 4.2.1.1. Implantación y primera edición del Índice de Secreto Financiero (FSI).

TJN elaboró, junto a Christian Aid<sup>327</sup>, una relevante ONG del Reino Unido, un método para clasificar a los paraísos fiscales más secretos del mundo al que denominó “*Índice de Secreto Financiero*” (“*Financial Secrecy Index*” – FSI, en adelante) y esta idea, pergeñada en 2007, vio finalmente la luz con su publicación el 1 de noviembre de 2009.

El FSI combina dos mediciones, una cualitativa y otra cuantitativa. La medida cualitativa analiza las leyes y regulaciones de una jurisdicción, los tratados internacionales, etc., para evaluar qué nivel de confidencialidad/secreto tiene. La evaluación se realiza en forma de puntaje de opacidad. Cuanto mayor sea el puntaje, más opaca será la jurisdicción. La segunda medición cuantitativa atribuye una ponderación para tener en cuenta el tamaño de la jurisdicción y la importancia general para los mercados financieros mundiales (Tax Justice Network, 2009a)

<sup>327</sup> **Christian Aid** es la agencia oficial de ayuda y desarrollo de 41 iglesias cristianas en el Reino Unido e Irlanda, y trabaja para apoyar el desarrollo sostenible, erradicar la pobreza, apoyar a la sociedad civil y proporcionar ayuda en caso de desastres en América del Sur, el Caribe, África y Asia ([https://en.wikipedia.org/wiki/Christian\\_Aid](https://en.wikipedia.org/wiki/Christian_Aid)).

La investigación, que se adelantó a la reunión de ministros de finanzas del G20, que tendría lugar la siguiente semana en Escocia, fue un intento inusual de medir si los países más poderosos son tan culpables por los flujos de fondos ilícitos, como los centros offshore a los que han atacado desde la crisis financiera. John Christensen, presidente de Tax Justice Network, manifestó que el índice describía *"una historia mucho más compleja de lo que se ha contado en el pasado sobre cómo los mercados financieros tienen interiorizado el secreto en su núcleo"* (Peel, 2009, octubre 30):

“Nos gusta pensar que los mercados financieros liberalizados son transparentes. Pero cuando profundizas en sus arreglos, descubres que la transparencia es una especie de quimera”.

El FSI se focalizó en 60 “jurisdicciones del secreto”, como sus autores prefieren denominarlas, ya que estos lugares ofrecen no solo libertad de impuestos, sino también un escudo contra cualquier tipo de reglas, leyes y regulaciones. En definitiva, lo que ofrecen es el secreto legal y financiero.

El análisis de estos lugares se hizo también con un nuevo enfoque. En lugar de centrarse en lo que sucede dentro de cada jurisdicción, a nivel individual, para facilitar las actividades que se llevan a cabo en otros lugares, TJN entiende que el secreto financiero debía analizarse a nivel mundial ya que, hasta ahora, no ha habido forma de identificar y clasificar los rincones más oscuros y peligrosos de las finanzas internacionales. Para ello, el FSI reveló por primera vez qué jurisdicciones son las más culpables del suministro de secreto financiero, y proporciona nuevos indicadores para la actuación global.

Como se ha comentado, esta nueva herramienta se publicó apenas unos meses después de que la OCDE hiciese pública su nueva “blacklist”, tras la cumbre del G20 en Londres (abril 2009), circunstancia que TJN aprovecha para criticarla al afirmar que es más un “lavado de cara” que una lista negra:

El sistema de listas de la OCDE se basa en un estándar deficiente de transparencia. Según el modelo de la OCDE, los centros financieros solo necesitan proporcionar información a otras jurisdicciones "a pedido". Sin embargo, muchos centros financieros especifican que no aceptarán una solicitud de información hasta que se proporcione evidencia de un problema. ... Desafortunadamente, la evidencia de irregularidades es precisamente lo que las autoridades buscan de la jurisdicción secreta en primer lugar. Solicitar información de una jurisdicción secreta generalmente no tendrá éxito a menos que uno ya tenga la evidencia que se busca, en cuyo caso, la solicitud obviamente no tiene sentido (Tax Justice Network, 2009b).

**Tabla IV- 1 - Clasificación de jurisdicciones según el primer “Índice de Secreto Financiero” publicado por Tax Justice Network (2009)**

Secrecy Jurisdiction	OPACITY SCORE	Global Scale Weight	Opacity Component Value	Financial Secrecy Index Value	Financial Secrecy Index Rank
USA (Delaware)	92	0.17767	84.6	1503.80	1
Luxembourg	87	0.14890	75.7	1127.02	2
Switzerland	100	0.05134	100.0	513.40	3
Cayman Islands	92	0.04767	84.6	403.48	4
United Kingdom (City of London)	42	0.19716	17.6	347.79	5
Ireland	62	0.03739	38.4	143.73	6
Bermuda	92	0.01445	84.6	122.30	7
Singapore	79	0.01752	62.4	109.34	8
Belgium	73	0.01475	53.3	78.60	9
Hong Kong	62	0.01986	38.4	76.34	10
Jersey	87	0.01007	75.7	76.22	11
Austria	91	0.00511	82.8	42.32	12
Guernsey	79	0.00580	62.4	36.20	13
Bahrain	92	0.00278	84.6	23.53	14
Netherlands	58	0.00689	33.6	23.18	15
British Virgin Islands	92	0.00177	84.6	14.98	16
Portugal (Madeira)	92	0.00146	84.6	12.36	17
Cyprus	75	0.00206	56.3	11.59	18
Panama	92	0.00128	84.6	10.83	19
Israel	90	0.00128	81.0	10.37	20
Malta	83	0.00126	68.9	8.68	21
Hungary	75	0.00136	56.3	7.65	22
Malaysia (Labuan)	100	0.00072	100.0	7.20	23
Isle of Man	83	0.00084	68.9	5.79	24
Philippines	83	0.00074	68.9	5.10	25
Latvia	75	0.00073	56.3	4.11	26
Lebanon	91	0.00032	82.8	2.65	27
Barbados	100	0.00026	100.0	2.60	28
Macao	87	0.00025	75.7	1.89	29
Uruguay	87	0.00024	75.7	1.82	30
United Arab Emirates (Dubai)	92	0.00018	84.6	1.52	31
Mauritius	96	0.00013	92.2	1.20	32
Bahamas	100	0.00011	100.0	1.10	33
Costa Rica	92	0.00006	84.6	0.51	34
Vanuatu	100	0.00005	100.0	0.50	35
Aruba	83	0.00004	68.9	0.28	36
Belize	100	0.00002	100.0	0.20	37
Netherlands Antilles	75	0.00002	56.3	0.11	38
Brunei*	100	0.00001	100.0	0.10	joint 39
Dominica*	100	0.00001	100.0	0.10	joint 39
Samoa*	100	0.00001	100.0	0.10	joint 39
Seychelles*	100	0.00001	100.0	0.10	joint 39
St Lucia*	100	0.00001	100.0	0.10	joint 39
St Vincent & Grenadines*	100	0.00001	100.0	0.10	joint 39
Turks & Caicos Islands*	100	0.00001	100.0	0.10	joint 39
Antigua & Barbuda*	92	0.00001	84.6	0.08	joint 46
Cook Islands*	92	0.00001	84.6	0.08	joint 46
Gibraltar*	92	0.00001	84.6	0.08	joint 46
Grenada*	92	0.00001	84.6	0.08	joint 46
Marshall Islands*	92	0.00001	84.6	0.08	joint 46
Nauru*	92	0.00001	84.6	0.08	joint 46
St Kitts & Nevis*	92	0.00001	84.6	0.08	joint 46
US Virgin Islands*	92	0.00001	84.6	0.08	joint 46
Liberia*	90	0.00001	81.0	0.08	54
Liechtenstein*	87	0.00001	75.7	0.08	joint 55
Anguilla*	87	0.00001	75.7	0.08	joint 55
Andorra*	83	0.00001	68.9	0.07	57
Maldives*	80	0.00001	64.0	0.06	58
Montserrat*	79	0.00001	62.4	0.06	59
Monaco*	67	0.00001	44.9	0.04	60

\* Jurisdictions marked with an asterisk are ranked according to their opacity score.

FUENTE: Tax Justice Network: “Financial Secrecy Index” publicado el 1 de noviembre de 2009.  
 Recuperado de: <https://www.financialsecrecyindex.com/Archive2009/FSI-2009/FSI%20-%20Rankings%20-%202009.pdf>

De igual forma, y respecto de los criterios fijados por la OCDE para salir de su “blacklist”, son calificados por TJN como “irremediabilmente inadecuados” ya que tan solo requiere la firma de acuerdos de intercambio de información fiscal (TIEA) con otras 12 jurisdicciones, que también pueden estar incluidas en la “blacklist” o ser microestados económicamente marginales. Esto ayudaría a explicar por qué las jurisdicciones secretas se han apresurado tanto



a firmar TIEA con “*gigantes económicos*” como Groenlandia o las Islas Feroe (Tax Justice Network, 2009b).

Además, TJN añade que una jurisdicción secreta podría firmar doce TIEA, no intercambiar nunca información alguna y no volver a ser incluida en la “blacklist”, concluyendo con la crítica a la OCDE por no incluir en la misma a los estados miembros de la OCDE, como Delaware y la City de Londres que, como revela su investigación, se encuentran entre los proveedores más importantes de secreto financiero.

TJN publicó su primer FSI clasificando a 60 jurisdicciones de mayor a menor secreto (véase Tabla IV-1), y lo que revela el FSI es que los proveedores de secreto financiero más importantes del mundo no son, como se supone comúnmente, pequeñas islas bordeadas de palmeras, sino algunos de los países más grandes y ricos del mundo. Además, el Índice también sugiere que los países miembros de la OCDE y sus satélites son los principales receptores de flujos financieros ilícitos que mantienen la pobreza en los países en desarrollo.

Por tanto, la principal sorpresa del ranking fue la identidad de la jurisdicción que encabezaba la lista de territorios con mayor secreto financiero: Los Estados Unidos (Delaware), seguida a no mucha distancia, el quinto puesto, por el Reino Unido (City de Londres)<sup>328</sup>. Y en los puestos intermedios entre ambos, Luxemburgo, Suiza y las Islas Caimán.

Estos resultados chocaban de pleno con el “*Índice de Percepción de la Corrupción*” que también venía elaborando la organización Transparency International (TI), con la que John Christensen venía manteniendo diferencias críticas desde, al menos, el año 2006.

Como describe Calatayud (2019, mayo 13), John Christensen y Prem Sikka fueron invitados en 2006 a dar la charla inaugural en una conferencia sobre corrupción en la “Royal Geographical Society” en Londres:

Delegados del Banco Mundial y de Transparencia Internacional (TI) estaban presentes, y John aprovechó su intervención para criticar cómo TI conceptualizaba la corrupción en su Índice de

---

<sup>328</sup> La siguiente Nota fue incluida por TJN al final de su Comunicado de Prensa del 1 de noviembre de 2009: “*El FSI está diseñado para identificar a los contribuyentes clave del secreto financiero global, jurisdicción por jurisdicción. Sin embargo, en algunos casos importantes, prevalecen diferentes niveles de secreto en diferentes entidades “sub-jurisdiccionales”. Dado que los datos de flujo financiero solo están disponibles de manera sistemática y comparable a nivel jurisdiccional, esto crea un problema potencial. Para resolver esto, y reconociendo el impacto que incluso las diferencias de secreto marginal pueden tener en el volumen de flujos ilícitos, tratamos a la entidad “sub-jurisdiccional” más secreta como representativa del potencial de opacidad de toda la jurisdicción y, por lo tanto, basamos su puntuación de opacidad en esto. El caso más obvio en el que hemos aplicado esta técnica es con el estado estadounidense de Delaware, que se toma como representante del secreto máximo disponible en toda la jurisdicción*” (Tax Justice Network, 2009f).

Percepción de la Corrupción (IPC), un informe anual convertido en uno de los estándares internacionales con los que medir la corrupción. ...

Había una relación casi inversamente proporcional entre la clasificación realizada por TJN y la que hacía Transparencia Internacional. Si TI consideraba [a los] Estados Unidos y [a los] países europeos como los mejores, para TJN éstos eran en realidad los que permitían la corrupción a gran escala en otros lugares.

Y es que los resultados no podían ser más contradictorios. Solo hace falta echar un vistazo al ranking del “Índice de Percepción de la Corrupción” que para 2009 había elaborado TI (véase Tabla IV-2), para evidenciar que las primeras posiciones del mismo, es decir las jurisdicciones menos corruptas, estaban ocupadas por Singapur (3), Suiza (5), Países Bajos (6), Hong Kong y Luxemburgo (12), Reino Unido (17) y Estados Unidos (18), sobre un total de 180 jurisdicciones.

**Tabla IV- 2 – “Índice de Percepción de la Corrupción” elaborado por Transparency International (2009) con sus primeras veinticuatro posiciones.**

CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2009: RESULTS				
<a href="#">Click here for interactive results map</a>				
RANK	COUNTRY/TERRITORY	CPI 2009 SCORE	SURVEYS USED	CONFIDENCE RANGE
1	New Zealand	9.4	6	9.1 - 9.5
2	Denmark	9.3	6	9.1 - 9.5
3	Singapore	9.2	9	9.0 - 9.4
3	Sweden	9.2	6	9.0 - 9.3
5	Switzerland	9.0	6	8.9 - 9.1
6	Finland	8.9	6	8.4 - 9.4
6	Netherlands	8.9	6	8.7 - 9.0
8	Australia	8.7	8	8.3 - 9.0
8	Canada	8.7	6	8.5 - 9.0
8	Iceland	8.7	4	7.5 - 9.4
11	Norway	8.6	6	8.2 - 9.1
12	Hong Kong	8.2	8	7.9 - 8.5
12	Luxembourg	8.2	6	7.6 - 8.8
14	Germany	8.0	6	7.7 - 8.3
14	Ireland	8.0	6	7.8 - 8.4
16	Austria	7.9	6	7.4 - 8.3
17	Japan	7.7	8	7.4 - 8.0
17	United Kingdom	7.7	6	7.3 - 8.2
19	United States	7.5	8	6.9 - 8.0
20	Barbados	7.4	4	6.6 - 8.2
21	Belgium	7.1	6	6.9 - 7.3
22	Qatar	7.0	6	5.8 - 8.1
22	Saint Lucia	7.0	3	6.7 - 7.5
24	France	6.9	6	6.5 - 7.3

FUENTE: Transparency International: “CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2009: RESULTS” (Transparency International, 2009). Recuperado de: [https://www.transparency.org/research/cpi/cpi\\_2009/0#results](https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2009/0#results)

Pero estas discrepancias no iban a ser las únicas. Además de con “Transparency International”, también es fácilmente deducible la confrontación del FSI con las listas que unos meses antes había publicado la OCDE, y TJN se encargó de lanzar dicho mensaje de forma muy clara y transparente.

De la comparación entre ambas listas se pueden extraer los siguientes resultados y conclusiones:

- De las 60 jurisdicciones incluidas en el FSI, 18 habían sido ya “blanqueadas” por la OCDE al incluirlas entre *“las jurisdicciones que han implementado sustancialmente los estándares fiscales internacionales”*, es decir, que habían firmado al menos los doce acuerdos establecidos de intercambio de información. Entre ellas se encontraban un significativo número de jurisdicciones vinculadas con el Reino Unido y los Estados Unidos, como se detallará más adelante.
- Tan solo cuatro jurisdicciones que aparecen en el FSI no figuran en las listas de la OCDE: Israel, Letonia, Líbano y Maldivas.

Como señala TJN, el Índice de Secreto Financiero pone el foco en los proveedores de secreto financiero internacional y, al hacerlo, *“surgen implicaciones importantes sobre cómo entendemos y abordamos el mundo del secreto financiero”* (Tax Justice Network, 2009c).

Estas consecuencias son de diversa índole, tanto políticas, como económicas y financieras. Así, y a modo de resumen, entre las primeras TJN identifica las siguientes (Tax Justice Network, 2009c):

- Austria, Luxemburgo, Irlanda y el Reino Unido (con su jurisdicción de secreto de la City de Londres) son importantes jurisdicciones de secreto y estados miembros de la UE. Un poco más abajo en el ranking, también se incluyen Portugal (con Madeira), Chipre, Malta, Países Bajos, Hungría, Bélgica y Letonia. Con tantos estados miembros que operan como jurisdicciones de secreto (11), la UE tenía claramente una gran responsabilidad política para afrontar el secreto financiero.
- Igualmente, dicha responsabilidad política también sería de aplicación a los estados de Delaware, Nevada y Wyoming. Muy pocos estarían en disposición de negar que Estados Unidos es el poder predominante en la política internacional moderna, y que las jurisdicciones de secreto más importantes operen dentro de la Unión tiene implicaciones a la hora de abordar los problemas del secreto financiero y las finanzas ilícitas.

- De las 60 jurisdicciones incluidas en el FSI, 31 están relacionadas con Gran Bretaña (Tax Justice Network, 2009e):
  - 3 son “**British Crown Dependencies**” (Guernsey, Isle of Man y Jersey).
  - 7 son “**British Overseas Territories**” (Anguilla, Bermuda, British Virgin Islands, Cayman Islands, Gibraltar, Montserrat, y Turks & Caicos).
  - 21 son *miembros de la “Commonwealth”* (Antigua & Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Brunei, Cook Islands, Cyprus, Dominica, Grenada, Labuan, Maldives, Malta, Mauritius, Nauru, Seychelles, Singapore, St Kitts & Nevis, St Lucia, St Vincent & Grenadines, UK, y Vanuatu).
- Suiza, Hong Kong, Singapur y las Islas Caimán se encuentran en el corazón del sistema financiero internacional (las Islas Caimán son también el quinto centro bancario más grande del mundo y alberga el 80% de todos los “hedge funds”). Dada la importancia de las finanzas internacionales para la política global, estos centros deberán ser incluidos dentro de las filas de los que toman las decisiones importantes.

Y por lo que se refiere a las consecuencias económicas y financieras, TJN incluye las siguientes (Tax Justice Network, 2009c):

- Las 12 jurisdicciones identificadas por el FSI como los proveedores más importantes de secreto financiero poseen una abrumadora participación del 63 por ciento del mercado mundial del comercio de servicios financieros. Los servicios financieros están en el corazón de la economía global, y también lo están las jurisdicciones secretas:

Esta conclusión se ve reforzada si se tienen en cuenta que más del 80 por ciento de los préstamos internacionales se instrumentalizan a través de jurisdicciones secretas; más de la mitad del comercio mundial pasa (sobre el papel) a través de estas mismas jurisdicciones; prácticamente todas las principales empresas europeas y la mayoría de las principales empresas estadounidenses utilizan jurisdicciones de secreto para una variedad de propósitos no especificados, y 11,5 billones US\$ de activos privados se mantienen en estructuras offshore para evadir y eludir impuestos en todo el mundo (Tax Justice Network, 2009c).

- Las anteriores cifras no deberían de sorprender ya que, de las 60 jurisdicciones incluidas en el FSI, 41 tienen secreto bancario oficial, ninguna tiene un registro central de fideicomisos y fundaciones de acceso público a través de Internet (un requisito clave para prevenir el abuso financiero), 54 no tienen registro público de cuentas para las empresas y 59 no requieren que los propietarios reales de la empresa se inscriban en un registro público. Es decir, en 59 de los 60 paraísos fiscales, es imposible averiguar quién es el propietario real de las empresas ubicadas en cada uno de ellos.

El Índice de Secreto Financiero se ha convertido con el tiempo en la publicación más reconocida de TJN como parte de su programa sobre el secreto financiero:

El FSI es un caso prototípico de la forma de actuar de la TJN a través de diferentes fases. Primero trata de imponer un relato donde los impuestos son un elemento clave para la justicia social y para la democracia. Después produce un discurso basado en una investigación que aspira a estándares académicos pero que también el público general puede entender. Y luego propone normas y medidas que tienen sentido dentro de este marco y a las que difícilmente puede oponerse una persona razonable (Calatayud, 2019, mayo 13).

#### 4.2.1.2. Ediciones recientes del Índice de Secreto Financiero (2011-2020).

En 2011, dos años después de la primera edición del FSI, se producen dos nuevos hitos en la evolución de TJN: el lanzamiento del libro “*Treasure Islands*”, de Nicholas Shaxson, que ayudó a impulsar la presencia de los paraísos fiscales en los principales medios de comunicación y una nueva versión actualizada del “*Índice de Secreto Financiero*”.

En esta ocasión, el FSI incrementa su ámbito de análisis pasando de las 60 jurisdicciones analizadas en 2009 a las 73 jurisdicciones de esta nueva versión. Además, y según advierte TJN el ranking FSI de 2011 no se puede comparar directamente con el publicado en 2009 ya que, aunque la metodología es en gran medida comparable, ha sido mejorada en varios aspectos además de incluir, como ya se ha comentado, más jurisdicciones que la última vez. Por todo ello, los cambios producidos en la posición de cada jurisdicción en el ranking deben analizarse con cautela (Tax Justice Network, 2011b).

No obstante, si se revisan las 20 mayores jurisdicciones del secreto (véase Tabla IV-3) se puede apreciar que los cambios en las cinco primeras posiciones son mínimos y tienen en común a cuatro jurisdicciones. En 2011, se demostró que las jurisdicciones que más contribuyen al sistema financiero opaco global estaban lideradas por Suiza, Islas Caimán y Luxemburgo, seguidas por Hong Kong y Estados Unidos. El Reino Unido que ocupaba la quinta posición, ha mejorado relativamente al bajar hasta el número trece, aunque hay que tener en cuenta que hay dos nuevas jurisdicciones (en las posiciones octava y novena) que no figuraban en 2009.

Desde 2009, el progreso para atajar el secreto offshore había sido extremadamente limitado. El secreto bancario oficial permanece intacto en 51 de los 73 países incluidos en el FSI de 2011, y 69 de los 73 evaluados no requieren que los detalles de la propiedad real de las sociedades

estén disponibles para ninguna autoridad pública. Ni una sola de las 73 jurisdicciones pone a disposición del público en Internet, como deberían, información sobre los beneficiarios reales.

**Tabla IV- 3 - Las 20 principales jurisdicciones de secreto en el FSI de 2011 y sus posiciones en el FSI de 2009.**

Jurisdiction	FSI Rank	
	2011	2009
Switzerland	1	3
Cayman Islands	2	4
Luxembourg	3	2
Hong Kong	4	10
USA	5	1
Singapore	6	8
Jersey	7	11
Japan	8	
Germany	9	
Bahrain	10	14
British Virgin Islands	11	16
Bermuda	12	7
United Kingdom	13	5
Panama	14	19
Belgium	15	9
Marshall Islands	16	46
Austria	17	12
United Arab Emirates (Dubai)	18	31
Bahamas	19	33
Cyprus	20	18

**FUENTE:** Elaboración propia a partir de los rankings de jurisdicciones incluidas en el FSI de 2009 (Tax Justice Network, 2009d) y 2011 (Tax Justice Network, 2011c). Recuperados de: <https://fsi.taxjustice.net/en/archive>

Aun cuando oficialmente no se fijaron plazos para la actualización de FSI, lo cierto es que, en la práctica, se han venido publicando dichas revisiones, aproximadamente, cada dos años. Tras la primera edición en 2009 y la siguiente de 2011, se han publicado nuevas ediciones en 2013, 2015, 2018 y, la última, en febrero de 2020<sup>329</sup>. Además, también se ha ido incrementando paulatinamente el número de jurisdicciones analizadas, pasando desde las 60 jurisdicciones en la primera edición de 2009, 71 en 2011, 82 en 2013, 92 en 2015, 112 en 2018 y, finalmente, 133 en 2020.

En esta última edición del FSI, el número de jurisdicciones analizadas se eleva a 133, como ya se ha comentado. En la Tabla IV-4 se incluyen las 30 mayores jurisdicciones del secreto en la edición de 2020 (Tax Justice Network, 2020) y su posición en las cinco ediciones anteriores.

<sup>329</sup> A pesar de sobrepasar la publicación de esta nueva edición del FSI la fecha límite del proceso de revisión e investigación de este trabajo (31 de diciembre de 2018), la relevancia de su contenido y resultados, hacen merecedora y necesaria su consideración dentro del mismo.

*Tabla IV- 4 - Las 30 principales jurisdicciones de secreto en el FSI de 2020 y sus posiciones en las ediciones anteriores.*

Jurisdiction	Financial Secrecy Index Rank					
	2020	2018	2015	2013	2011	2009
Cayman Islands	1	3	5	4	2	4
USA	2	2	3	6	5	1
Switzerland	3	1	1	1	1	3
Hong Kong	4	4	2	3	4	10
Singapore	5	5	4	5	6	8
Luxembourg	6	6	6	2	3	2
Japan	7	13	12	10	8	
Netherlands	8	14	41	39	39	15
British Virgin Islands	9	16	21	20	11	16
United Arab Emirates (Dubai)	10	9	10	16	18	31
Guernsey	11	10	17	15	21	13
United Kingdom	12	23	15	21	13	5
Taiwan	13	8				
Germany	14	7	8	8	9	
Panama	15	12	13	11	14	19
Jersey	16	18	16	9	7	11
Thailand	17	15				
Malta	18	20	27	64	54	21
Canada	19	21	29	17	24	
Qatar	20					
South Korea	21	33	49	24	28	
Bahamas	22	19	25	35	19	33
Argelia	23					
Kenya	24	27				
China	25	28	20			
Lebanon	26	11	7	7	22	27
Cyprus	27	24	35	41	20	18
Kuwait	28					
Ireland	29	26	37	47	31	6
Gibraltar	30	83	55	49	43	46

**FUENTE:** Elaboración propia a partir de los rankings de jurisdicciones incluidas en el FSI de 2009 (Tax Justice Network, 2009d), 2011 (Tax Justice Network, 2011c), 2013 (Tax Justice Network, 2013), 2015 (Tax Justice Network, 2015), 2018 (Tax Justice Network, 2018) y 2020 (Tax Justice Network, 2020). Recuperados de: <https://fsi.taxjustice.net/en/archive> y <https://fsi.taxjustice.net/en/introduction/fsi-results>

Y la primera conclusión que se obtiene de los anteriores datos es que las jurisdicciones que ocupan desde 2011 las seis primeras posiciones son las mismas desde entonces, con mínimos cambios en su posición en el ranking: Islas Caimán, Estados Unidos, Hong Kong, Luxemburgo, Singapur y Suiza. Las cuatro jurisdicciones que completarían la decena de las mayores facilitadoras del secreto financiero del mundo serían Japón, Países Bajos, Islas Vírgenes Británicas y Emiratos Árabes Unidos que, en todos los casos, han empeorado su clasificación respecto de 2011.

La sexta edición del FSI ve como Suiza reduce su posición al tercer puesto de los mayores facilitadores del secreto financiero en el mundo, siendo la primera vez que este país no ocupa el peor puesto en el índice desde 2011. A pesar de aumentar su contribución al secreto financiero

global desde la publicación de la edición de 2018, los Estados Unidos continúan siendo el segundo mayor facilitador del secreto financiero en el mundo.

Las Islas Caimán, tras superar a Estados Unidos y Suiza se coloca en la cumbre del FSI de 2020, siendo la primera vez que ocupan esta posición desde la creación del índice.

Se considera muy relevante que, a pesar del significativo aumento experimentado por el número de jurisdicciones analizadas desde 2015 (al pasar de 92 a 133, con un incremento del 45%), tan solo seis jurisdicciones ocupan alguna de las primeras treinta posiciones en el ranking (Taiwán, Tailandia, Qatar, Argelia, Kenia y Kuwait), aunque ninguna de ellas refutadas como paraíso fiscal en las “blacklists” de las principales organizaciones analizadas en este trabajo<sup>330</sup>.

En el análisis realizado por TJN con motivo de la presentación de esta última edición del FSI se resalta que *“el secreto financiero en todo el mundo está disminuyendo como resultado de las recientes reformas en materia de transparencia. En promedio, los países del índice redujeron su contribución al secreto financiero global en un 7 por ciento”* (Tax Justice Network, 2020, febrero 18).

Pero un puñado de jurisdicciones que representan una gran parte de los servicios financieros mundiales han contrarrestado la tendencia, especialmente Estados Unidos, Islas Caimán y el Reino Unido. Con Suiza finalmente mejorando lo suficiente como para salir de la parte superior del índice, un eje del secreto angloamericano constituye ahora, con mucho, la mayor amenaza global de corrupción y abuso fiscal. La Red de Justicia Fiscal hace un llamamiento a los responsables políticos para que prioricen las sanciones contra estos reincidentes (Tax Justice Network, 2020, febrero 18).

A modo de recordatorio hay que señalar que los Estados Unidos aún no han suscrito el Acuerdo sobre Intercambio Automático de Información promovido por la OCDE<sup>331</sup>. En su lugar tienen implementado su propio sistema (FATCA) a través del que reciben información de los países que se han “registrado”<sup>332</sup> en el mismo, pero no así a la recíproca con carácter general, donde solo algunos reciben información parcial, pero nunca sobre los beneficiarios reales de las posiciones financieras, lo que permite a los no residentes seguir ocultando sus fondos en cuentas bancarias en los Estados Unidos que se registran a nombre de otros vehículos legales (sociedades offshore, fideicomisos, fundaciones, etc.).

<sup>330</sup> Tan solo Qatar, Tailandia y Taiwán figuraron en la “lista gris” inicial de la UE en 2017, permaneciendo tan solo Tailandia en la misma a finales de 2019.

<sup>331</sup> Suscrito hasta diciembre de 2019 por 108 jurisdicciones.

<sup>332</sup> La no firma por terceros del acuerdo FATCA, o su posterior incumplimiento, conlleva una serie de sanciones para las entidades financieras, básicamente, de estos terceros países.



TJN también resalta la escalada del secreto financiero del Reino Unido (que asciende de la posición 23 en 2018, a la número 12 en 2020), que también se extiende a su red de “jurisdicciones satélite”<sup>333</sup> a las que el Reino Unido externaliza parte de su actividad de secreto financiero, y entre las que destacan las Islas Caimán que se aúpan en 2020 a la primera posición del ranking, las Islas Vírgenes Británicas, que ocuparon el noveno lugar y Guernsey, que ocupó el undécimo. Sin duda, la posición del Reino Unido, tras el “Brexit” no augura mejoras a futuro en este tema.

Finalmente, hay que destacar que en el FSI de 2020 los países miembros de la OCDE son responsables del 49% de todo el secreto financiero en el mundo. Según TJN, “*los países de la OCDE suministraron directamente el 35 por ciento del secreto financiero global medido por el índice y el 14 por ciento indirectamente a través de sus dependencias*”, lo que revela la hipocresía de los integrantes de la OCDE en sus esfuerzos para frenar el secreto financiero (Tax Justice Network, 2020, febrero 18) ya que, al externalizarlo a sus dependencias, permiten algunas de las peores formas de secreto financiero en el mundo, mientras que, dentro de sus propias fronteras, aplican regulaciones más estrictas sobre éste.

#### 4.2.1.3. Los informes más relevantes de TJN.

Desde un principio, tanto Christensen como otros miembros de TJN (entre los que destaca Richard Murphy, experto en contabilidad) se dedicaron a proponer normas que obligaran “*a las grandes empresas y a las personas acaudaladas a ser más transparentes sobre sus transacciones financieras*”:

Pero en aquel entonces –esto era mucho antes de escándalos como el de los Papeles de Panamá– los expertos de la TJN se encontraron predicando en el desierto: las grandes empresas y los millonarios se oponían a esas normas, los Gobiernos no parecían capaces o dispuestos a imponerlas, y en general los ciudadanos tampoco parecían muy interesados en esforzarse en entender unas propuestas fiscales que sonaban complicadas. (Calatayud, 2019, mayo 13).

A partir de 2004, en TJN se percataron que tendrían que cambiar el foco del relato dominante para llevar la conversación “*a un marco en el que los impuestos son algo positivo, y en el que las personas y autoridades que permiten la evasión fiscal son responsables de socavar la democracia*” (Calatayud, 2019, mayo 13). Sólo en ese caso las propuestas que defendía TJN podrían ser tomadas en serio por la gente y los Gobiernos.

---

<sup>333</sup> A menudo conocida como la “telaraña del Reino Unido” (término utilizado, entre otros, por Shaxson (2014, p. 183)), la red está formada por territorios de ultramar y dependencias de la corona: Islas Caimán, Islas Vírgenes Británicas, Guernsey, Jersey, Gibraltar, Bermudas, Isla de Man, Anguila, Islas Turcas y Caicos y Montserrat).

Y en marzo de 2005 aparece el primer documento informativo relevante sobre los paraísos fiscales publicado por TJN: “*The Price of Offshore*”. En dicho informe, de apenas dos páginas, se detallan los resultados de su investigación que mostraban que, aproximadamente, 11,5 billones de US\$ de los activos<sup>334</sup> de individuos de alto patrimonio neto se mantenían en centros financieros offshore (Tax Justice Network, 2005).

Además, si las rentas de esta riqueza patrimonial pagaran sus impuestos en los países donde residen esos individuos ricos, o donde obtienen sus riquezas, la recaudación tributaria adicional disponible para la financiación de servicios públicos y para la inversión en todo el mundo estaría en torno a los 255.000 millones anuales de US\$. Hay que resaltar que esta estimación de la pérdida de ingresos tributarios no incluye la evasión fiscal de las corporaciones transnacionales o la disminución de los ingresos fiscales originada por la competencia fiscal.

Apenas seis meses después, en septiembre de 2005 se publica por TJN el informe elaborado por Richard Murphy, John Christensen y Jenny Kimmis, bajo el título de “*Tax Us If You Can: The True Story of a Global Failure*” que viene a ser una continuación y desarrollo ampliado del informe anterior (The Price of Offshore), y en su Introducción, TJN afirma que:

Los problemas derivados de la competencia fiscal, de la evasión fiscal y de la fuga de capitales emergen como la principal cuestión global que requerirá próximamente atención. Mientras se extiende la preocupación pública por la creciente brecha entre ricos y pobres y la comunidad internacional se ve sometida a una presión creciente para suprimir la pobreza, la sociedad civil está prestando mucha mayor atención a la gran cuota de la riqueza global que actualmente se encuentra en los paraísos fiscales fuera del alcance de las autoridades fiscales nacionales (Murphy et al., 2005, p. 3).

TJN ya vislumbraba hace quince años (en 2005) las consecuencias de la competencia fiscal entre países cuando señalaba que “*los defensores de la competencia fiscal nunca han respondido a la cuestión crucial de hasta donde es tolerable llegar, antes de que se comprometa el funcionamiento de un sistema fiscal viable y equitativo*” (Murphy et al., 2005, p. 5), para concluir que, llevada a su lógica extrema, la competencia fiscal no regulada conducirá inevitablemente a una carrera a la baja de los tipos impositivos sobre los beneficios corporativos al verse forzados los gobiernos a disminuirlos prácticamente hasta cero para subvencionar a aquellas empresas que opten por invertir en sus países.

---

<sup>334</sup> Es relevante destacar que esta cifra se refiere únicamente al efectivo y excluye todos los demás activos financieros, como acciones y bonos, y el valor de los activos tangibles como bienes raíces, oro e incluso yates en el extranjero, así como las participaciones en empresas privadas. Estos activos generalmente se controlan a través de compañías offshore, fundaciones y fideicomisos, estos últimos ni siquiera se registran, y mucho menos se requiere que presenten estados de cuenta anuales.

En definitiva, el referido informe tenía la finalidad de constituir un manual de ayuda para que los lectores entendiesen las cuestiones que subyacían en la campaña global por la justicia fiscal. Además, precisaba las causas sistémicas dominantes de la injusticia en materia de impuestos contemplando a los agentes dominantes del negocio de la evasión fiscal<sup>335</sup>, entre los que se encontraban los gobiernos locales de los paraísos fiscales, identificando una primera lista de éstos que estaba integrada por un total de 70 jurisdicciones (véase apartado 1.3.3.).

#### 4.2.1.4. Actualización de los informes “The Price of Offshore Revisited” y “Tax Us If You Can - 2nd Edition” (2012).

En noviembre de 2011, TJN publicó un nuevo informe bajo el título “*The Cost of Tax Abuse*” en el que estimaba que el costo mundial anual por evasión fiscal doméstica e internacional ascendía a **3,1 billones de US\$**, equivalente al **5,1% del PBI global**. La valoración se basó en estimaciones del Banco Mundial sobre el tamaño de las economías subterráneas de muchos países y en estimaciones de la tasa promedio efectiva de impuestos en estos países publicadas por la Heritage Foundation (Meinzer, 2012b, p. 59).

Unos meses después, el 22 de julio de 2012, TJN (2012a) publicó una actualización del informe realizado en 2005 y que, bajo el título de “*The Price of Offshore*”, estimaba que, aproximadamente, 11,5 billones de US\$ de los activos de individuos de alto patrimonio neto se mantenían en centros financieros offshore extraterritoriales. El nuevo informe de James S. Henry, siete años después, desvelaba que, según sus estimaciones, una fracción significativa de la riqueza financiera privada mundial, de al menos entre **21 y 32 billones**<sup>336</sup> de US\$ a partir de 2010, se habrían invertido prácticamente libres de impuestos a través del agujero negro de más de 80 jurisdicciones de secreto "offshore" (Henry, 2012, p. 5).

“Este nuevo informe centra nuestra atención en un enorme “agujero negro” en la economía mundial que nunca antes se había medido: la riqueza extraterritorial privada y las enormes cantidades de ingresos libres de impuestos que produce. Esto en un momento en que los gobiernos de todo el mundo están necesitados de recursos y somos más conscientes que nunca de los costos de la desigualdad económica” (Tax Justice Network, 2012a, p. 3).

<sup>335</sup> TJN identifica claramente a los que denomina “los principales actores que promueven la injusticia fiscal”: los consultores y auditores (y en especial, las 4 grandes compañías), los abogados, los bancos, las corporaciones transnacionales, los gobiernos locales de los paraísos fiscales y los evasores y defraudadores.

<sup>336</sup> Esta cifra se refiere únicamente al efectivo y excluye todos los demás activos financieros, como acciones y bonos, y el valor de los activos tangibles como bienes raíces, oro e incluso yates en el extranjero, así como las participaciones en empresas privadas, que están fuera del alcance de este informe. Estos activos generalmente se controlan a través de compañías offshore, fundaciones y fideicomisos, estos últimos ni siquiera se registran, y mucho menos se requiere que presenten estados de cuenta anuales o se identifique a los propietarios reales.

Otros hallazgos puestos de manifiesto a través de esta investigación fueron:

- A fines de 2010, los 50 principales bancos privados administraron colectivamente más de 12,1 billones de US\$ en activos transfronterizos para clientes privados, incluidos sus fideicomisos y fundaciones. Esta cifra es muy superior a los 5,4 billones US\$ descubiertos en 2005, lo que representa una tasa de crecimiento anual promedio de más del 16%.
- Los tres bancos privados que manejaban la mayoría de los activos offshore en nombre de los “súper ricos” globales eran UBS, Credit Suisse y Goldman Sachs.
- El número de “super ricos” globales que han acumulado una fortuna offshore de 21 billones US\$ es de menos de 10 millones de personas. De estos, menos de 100.000 personas en todo el mundo poseen 9,8 billones US\$ de riqueza en el extranjero.
- Si estos 21-32 billones US\$ no declarados, estimados de manera conservadora, obtuvieron una tasa de rendimiento modesta de solo el 3%, y ese ingreso se gravara con solo el 30%, esto habría generado ingresos por impuestos sobre la renta de entre 190-280 mil millones US\$, aproximadamente, el doble de la cantidad que los países de la OCDE destinan en asistencia al desarrollo en el extranjero alrededor del mundo.

Por su parte, John Christensen, director de Tax Justice Network, afirmó que:

La desigualdad ha alcanzado proporciones épicas. Amenaza la estabilidad económica y social, pero ninguna de las grandes instituciones como el FMI, el Banco Mundial, el Banco de Inglaterra o la Fed, con sus miles de economistas altamente remunerados, ha tomado medidas útiles y serias para medir toda esta riqueza offshore. Sin esto, nunca podríamos entender la verdadera y gigantesca escala del desafío de desigualdad a que nos enfrentamos. Esta es una asombrosa abdicación de la responsabilidad por su parte (Tax Justice Network, 2012b).

Al igual que ya ocurrió en 2005, se repite la secuencia de emisión inicial entre los informes de “*The Price of Offshore*” y “*Tax Us If You Can*”. Siete años después, y tras la reedición de “*The Price of Offshore Revisited*”, se produce la de “*Tax Us If You Can – 2nd Edition*” en 2012.

Como señalan John Christensen y Richard Murphy en el prólogo a la misma, cuando se publicó la primera en septiembre de 2005, TJN estaba en su infancia y esta fue su primera publicación importante. Los últimos siete años se ha vivido un cambio muy importante. Así, la economía mundial estaba en auge en 2005 y la crisis financiera mundial de 2008 ha cambiado drásticamente la agenda de la justicia fiscal (Murphy y Christensen, 2012).

En 2005, fue posible ignorar los problemas de justicia fiscal porque parecía haber suficientes ingresos fiscales para solucionarlos en la mayoría de los países: muchos de los problemas

abordados podrían ser ignorados por los políticos, o al menos ser tapados arrojando dinero en efectivo sobre el problema. Este ya no es el caso: los ingresos fiscales se encuentran entre los productos más escasos en la mayoría de los países. No es el crecimiento del gasto público lo que ha sumido en déficit las finanzas públicas de todo el mundo, sino billones de US\$ en impuestos que se pierden asociados a los paraísos fiscales y a la evasión fiscal.

En este contexto, no sorprende que el interés en los temas relacionados con los paraísos fiscales, la elusión y la evasión fiscal, y la forma de recaudar los billones de dólares de impuestos que se pierden cada año sean ahora tan importantes en la agenda política.

Más que simples conductos para eludir y evadir de impuestos, los paraísos fiscales pertenecen al amplio mundo de las finanzas, al negocio de administrar los recursos monetarios de individuos, organizaciones y países. Se han convertido en uno de los instrumentos más poderosos de la globalización, una de las principales causas de la inestabilidad financiera global y uno de los grandes problemas políticos de nuestros tiempos (Murphy y Christensen, 2012, p. 2).

Porque hay que recordar que TJN también ha seguido adelante, y algunas de las ideas que han venido presentado a los gobiernos ante esta crisis ya existían en 2005. Solo hay que evocar algunas de las principales medidas técnicas que defendió y propuso en 2003 y 2004, justo tras su creación:

- ✓ El “*Country-by-country reporting*” (“informes financieros país por país”), para conocer dónde comercian las corporaciones multinacionales, registran sus ventas, emplean a su personal, declaran sus beneficios, declaran y pagan sus impuestos (o no, según sea el caso) y mantienen sus activos, con el objetivo de hacer que rindan cuentas a nivel local por lo que actualmente declaran a nivel mundial;
- ✓ El “*intercambio automático de información*” (“Automatic information Exchange”), entre autoridades fiscales de diferentes jurisdicciones, y
- ✓ El “*registro público de la información sobre la titularidad real*” de empresas, fideicomisos, fundaciones y organizaciones benéficas, para conocer quiénes son, en última instancia, las personas finales beneficiarias económicamente de dichos activos.

Todas ellas adquieren un renovado protagonismo en esta reedición de *Tax Us If You Can* que, junto con la investigación sobre el secreto financiero y los volúmenes de ahorro personal en cuentas en el extranjero, han estimulado el interés público en todo el mundo.

Porque hay que recordar que su investigación cuenta una historia convincente sobre por qué la pobreza persiste en un mundo de abundancia. Se conoce que las pérdidas fiscales en los países más pobres exceden la cantidad que reciben en ayuda anualmente y también se sabe que se pueden perder hasta 3 billones de dólares al año por la evasión fiscal en todo el mundo, con más del 25 por ciento de estas pérdidas en la Unión Europea. En una era de presupuestos de austeridad, la evasión de impuestos por parte de personas adineradas y compañías poderosas significa dificultades y pérdida de esperanza para cientos de millones de personas, especialmente jóvenes desempleados que enfrentan vidas de alta deuda, bajos salarios y un mínimo apoyo social (Murphy y Christensen, 2012, p. 2).

No obstante, hay que reconocer que la insistencia de TJN en sus medidas y planteamientos ha comenzado a dar algunos frutos y, aunque se han dado tímidos pasos en la implementación de las mismas, aún no lo han sido con el suficiente empuje y con toda la amplitud y características con las que fueron diseñadas. Así, y como describe Calatayud (2019):

- En 2013, la OCDE y el G20 establecieron la publicación de informes financieros “país por país” como una práctica estándar.
- El G20 adoptó en 2014 una serie de diez principios sobre la revelación de los beneficiarios reales de activos financieros para que sirvieran de guía sobre regulación fiscal a los países miembros. Y en 2016 los ministros de Economía y Finanzas del G20 aprobaron un plan para que las autoridades tuvieran que revelar los beneficiarios reales de las llamadas empresas pantalla o fantasma, un tipo particular de compañía muy apreciada por evasores fiscales porque proporciona un anonimato total a sus beneficiarios reales.
- Además, entre 2014 y 2018 la Unión Europea (UE) aprobó varias directivas sobre intercambio automático de toda una serie de datos necesarios para la transparencia fiscal: información sobre cuentas financieras, informes país por país, e información sobre la fiscalidad en relación con mecanismos transfronterizos.

#### **4.2.2. Oxfam International.**

Oxfam International, fundada en 1995, es una confederación internacional compuesta por 19 organizaciones que trabajan junto a organizaciones socias y comunidades locales en más de 90 países, proporcionando ayuda de emergencia, llevando a cabo proyectos de desarrollo a largo plazo y haciendo campaña por un futuro más justo.

El nombre “Oxfam” proviene del “*Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre*” (“*Oxford Committee for Famine Relief*”, en su denominación inglesa), fundado en Gran Bretaña en 1942. Este grupo de ciudadanos trabajó en campañas para que los barcos del bloque aliado llevaran provisiones de comida a las mujeres y niños de Grecia, país ocupado por el bloque enemigo durante la Segunda Guerra Mundial (Oxfam, s.f.).

Aun cuando el entorno de los paraísos fiscales no constituye el foco central de sus objetivos, si aparece íntimamente ligado a numerosos proyectos e informes. De hecho, uno de los primeros informes en los que llama la atención sobre los paraísos fiscales es el presentado por Oxfam (Gran Bretaña), en junio de 2000, bajo el título: “*Paraísos fiscales: Liberar los miles de millones ocultos para erradicar la pobreza*”<sup>337</sup>.

En dicho informe señala a los paraísos fiscales como uno de los obstáculos para la reducción de la pobreza al privar a los gobiernos de los países en desarrollo de los ingresos necesarios para mantener la inversión en servicios básicos y de la infraestructura económica de la que depende en gran medida el crecimiento económico, por lo que sostienen que los centros offshore forman parte de la pobreza mundial, siendo necesario incluir los intereses de los más desfavorecidos en los planes de reforma (Oxfam G. B., 2000, p.1).

Para ello identificaban, hace casi veinte años, las tres principales actuaciones a través de las cuales los paraísos fiscales perjudican a los países más pobres:

- a) **La competencia fiscal y la elusión de impuestos**, que ofrecen a las poderosas corporaciones transnacionales (CTN) y a las grandes fortunas la oportunidad de eludir sus obligaciones fiscales.
- b) **Blanqueo de capitales**, al facilitar los paraísos fiscales el saqueo de fondos públicos por las élites corruptas en los países pobres (p.ej.: Durante la dictadura de Sani Abacha en Nigeria fueron robados fondos públicos por aproximadamente 55.000 millones US\$, que contrastan con una deuda externa de 31.000 millones de US\$).
- c) **Inestabilidad económica**, al contribuir los paraísos fiscales a la creciente incidencia de las crisis económicas (especialmente la que asoló el oriente asiático a finales de los años 90 del pasado siglo) que han provocado una grave contracción de las economías de los países más pobres de aquella zona (Tailandia e Indonesia, entre otros).

---

<sup>337</sup> “*Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication*”, en su version original.

Además de lo anterior, Oxfam llamaba la atención sobre lo que, bastantes años después, es ya una evidencia incontestable, al señalar que los paraísos fiscales no sólo son las tradicionales islas paradisíacas, sino que la mayor parte de ellos están en tierra firme. Así, ya vaticinaba que en las listas que estaban elaborando en aquellos momentos, tanto la OCDE como el FMI, no iban a figurar los “peces más gordos” como Londres, New York, Singapur, Hong Kong o Suiza (Oxfam G. B., 2000, p.8) y, desafortunadamente, no se equivocó.

Del mismo modo, también recoge Oxfam cómo los paraísos fiscales y los CFO son utilizados por instituciones financieras privadas, globalmente muy activas, tales como los bancos y los fondos de inversión, como centros de reserva para la inversión especulativa, o para evitar requisitos regulatorios, incidiendo en que no es una coincidencia que los mercados de derivados y las actividades de inversión de los fondos de cobertura, dos de las áreas que causan mayor preocupación en los debates sobre la arquitectura financiera global, estén estrechamente asociados con el sistema offshore, para finalizar afirmando que *“los instrumentos financieros nuevos y complejos, los vehículos de inversión secretos y el uso generalizado del offshore tienen implicaciones muy serias para la estabilidad financiera mundial”* (Oxfam G. B., 2000, p.18).

En definitiva, lo que pretendía Oxfam con este informe era reseñar el debate internacional que en aquellos años se estaba originando sobre la competencia fiscal nociva y el secreto, llamando la atención sobre la gran relevancia que esto tiene para la gente pobre, en contraposición con el sistema bancario y la planificación fiscal internacional que siguen siendo coto de un pequeño puñado de individuos ricos y de corporaciones multinacionales. Pero en aquel momento, el trabajo sobre el mundo offshore se encontraba alojado en la OCDE y el FMI, siendo percibido como otro ejemplo más de cómo los países ricos eran los que definían los términos del debate y acordaban los estándares internacionales.

#### **4.2.2.1. Principales campañas y actividades en relación con las cumbres del G8, G20 y la elaboración por la UE de su “blacklist” de paraísos fiscales.**

##### **a) Cumbre del G20 en Londres de abril 2009.**

La actividad contra los paraísos fiscales se intensificó a raíz de la cumbre del G20 celebrado en Londres en abril de 2009. Así, y en la víspera de la reunión de ministros de economía preparatoria para la reunión del G20 en Londres, Oxfam International (2009) afirmaba el 13 de marzo de 2009 que: *“Los países en desarrollo pierden cada año cerca 124.000 millones de dólares que van a parar a paraísos fiscales”*, añadiendo que:



Un análisis realizado por James Henry, ex economista de McKinsey Co y miembro de Oxfam, revela que al menos 6,2 billones de dólares de la riqueza procedente de los países en desarrollo se encuentran en manos de particulares en paraísos fiscales, privando a estos Estados de unos ingresos impositivos de entre 64.000 y los 124.000 millones de dólares. Si a esta cifra se añaden las cantidades que anualmente las empresas multinacionales sacan fuera de las fronteras de los países en los que operan (entre 200.000 y 300.000 millones de dólares), el montante es mucho mayor (Oxfam International, 2009, marzo 13).

#### **b) Reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Veintisiete en Bruselas el 22 de mayo de 2013**

Aunque en cada una de las siguientes reuniones del G20 continúa insistiendo en sus demandas de atención para los países en desarrollo, no es hasta la reunión de líderes de la Unión Europea en Bruselas, del 22 de mayo de 2013, cuando Oxfam Internacional (2013a) vuelve a insistir a los líderes que deben acordar acciones inmediatas para acabar con la evasión de impuestos al dar a conocer una investigación que estima en, al menos, 14 billones de euros, las fortunas que se esconden en todos los paraísos fiscales, lo que supone para los gobiernos una pérdida de más de 120.000 millones de euros en impuestos no recaudados. Además, se incide en que dos terceras partes de ese dinero escondido (más de 9,5 billones de euros), lo hace en paraísos fiscales ligados a la Unión Europea o bajo su jurisdicción, tales como Luxemburgo, Andorra o Malta, que facilitan la pérdida de más de 80.000 millones en impuestos, de los que solo en el Reino Unido y sus territorios dependientes acumulan más de la mitad de esa cantidad.

La directora de la oficina de Oxfam en Bruselas, Natalia Alonso, afirmaba que:

Es escandaloso que nuestros gobiernos permitan que tanto dinero se escape sin pagar impuestos, dejando fuera del lazo a aquellos individuos que más pueden contribuir a financiar los bienes y servicios públicos. Muchos gobiernos afirman no tener más alternativa que recortar el gasto público y la ayuda al desarrollo. Pero sí la hay. Si se gravara el dinero “privado” que hoy se esconde en paraísos fiscales, se generarían ingresos que duplican lo necesario para acabar con la pobreza extrema en el mundo (Oxfam International, 2013a).

Ahora bien, la presión mediática obtuvo algunos resultados y, en la referida reunión, los jefes de Estado y de Gobierno de los Veintisiete acordarán "redoblar los esfuerzos" para combatir el fraude fiscal y evitar que las grandes multinacionales se aprovechasen de las diferencias entre los Estados miembros para esquivar el pago de impuestos. No obstante, del Consejo Europeo solo saldrá un “impulso político” contra la evasión fiscal, pero sin medidas concretas (El Huffington Post, 2013, mayo 22).

**c) Campañas en vísperas de las Cumbres del G8 y del G20 durante 2013 y 2014.**

Como empieza a ser habitual, Oxfam International aprovecha la celebración de las cumbres del G8 y del G20 para realizar campañas de información previas a las mismas, con objeto de demandar medidas concretas en la lucha contra la evasión fiscal y, por ende, contra los paraísos fiscales. Respecto de la Cumbre del G8 celebrada en Irlanda del Norte el 17 y 18 de junio de 2013, Oxfam International publica un comunicado el 16 de junio de 2013 en el que manifiesta que:

Durante los dos días que dura la cumbre del G8 que da comienzo hoy, 2.200 millones de dólares procedentes de países en desarrollo habrán sido desviados de forma ilícita a paraísos fiscales y se habrán vendido tierras con una superficie total a 1,5 veces el tamaño de Manhattan a inversores extranjeros ... Oxfam afirma que el G8 debe asegurarse de que un nuevo acuerdo internacional sobre recaudación de impuestos incluya tanto a los paraísos fiscales como a los países en desarrollo de forma que todos los países puedan recaudar impuestos de forma justa de todas las empresas e individuos y, así, incrementar sus debilitados presupuestos públicos. (Oxfam International, 2013b, junio 16).

Pero, tras la clausura de la Cumbre, el contenido de su comunicado final fue considerado por Jim Clarken, director ejecutivo de Oxfam, como insuficiente al manifestar que el G8 “ha abierto los ojos, pero no ha llegado a ningún acuerdo fiscal que ayude a los países más pobres”.

Por lo que se refiere a la cumbre del G20 celebrada en San Petersburgo (Rusia) el 5 y 6 de septiembre de 2013, Oxfam International lanza una nueva campaña el 1 de septiembre de 2013 a través de la que insta al G20 para que *“llegue a un acuerdo para reformar la legislación fiscal internacional”*, insistiendo en los planteamientos ya recogidos anteriormente, y haciendo un llamamiento a los líderes presentes para frenar de forma drástica la evasión de impuestos y la corrupción que daña las economías de los países pobres, asegurarse de que el crecimiento sea justo e impulse la igualdad, y de que sus beneficios lleguen a las personas que viven en la pobreza, e invertir en servicios sanitarios y educativos públicos de alta calidad. (Oxfam International, 2013c, septiembre 2).

Un año más tarde, con ocasión de la Cumbre del G20 en Brisbane (Australia), que se reunió del 15 al 16 de noviembre de 2014, Oxfam International vuelve a insistir en *“hacer un llamamiento a los líderes del G20 ... para que aborden la creciente desigualdad”* y *“eviten que ésta mantenga en la pobreza a millones de personas, tal y como ponen en evidencia nuevas cifras que acreditan la cada vez mayor brecha entre ricos y pobres en la mayor parte de los países del G20”* (Oxfam International, 2014, noviembre 11).

**d) Actividades de impacto mediático con ocasión de la Cumbre Global Anticorrupción (Londres, 12 de mayo de 2016).**

Con ocasión de la Cumbre Global Anticorrupción<sup>338</sup>, celebrada en Londres durante el mes de mayo de 2016, Oxfam coordinó la redacción de una carta firmada por 300 economistas<sup>339</sup>, en la que responsabilizaban directamente de la existencia de los paraísos fiscales a Reino Unido y Estados Unidos, en colaboración con las grandes firmas financieras y de auditoría de ámbito internacional<sup>340</sup>. Según describe Oxfam International (2016b), Jeff Sachs afirmó que:

Los paraísos fiscales no están ahí porque sí. Las Islas Vírgenes Británicas no se convirtieron en un paraíso fiscal y de secretismo bancario por sí solas. Estos paraísos son resultado de elecciones deliberadas de importantes Gobiernos, principalmente el Reino Unido y los Estados Unidos, con la colaboración de importantes instituciones financieras, contables y legales que mueven el dinero.

Resulta paradójico que esta Cumbre se celebrara unas pocas semanas después de haberse hecho públicos los primeros resultados de la investigación periodística que, bajo el nombre de “*Panamá Papers*”, fueron presentados el 3 de abril de 2016. De igual forma que no deja de resultar también paradójico que, como señala Jiménez-Blanco (2016, mayo 22):

... se haya celebrado la Cumbre Anti-corrupción en Londres, una de las mayores lavanderías de dinero sucio del mundo, con 44.000 propiedades inmobiliarias pertenecientes a sociedades offshore; ni que su anfitrión haya sido Cameron, cuyo nombre aparecía hace poco en los Papeles de Panamá, y que éste se haya permitido el lujo además de señalar como países “fantásticamente corruptos” a países como Nigeria y Afganistán, en presencia de la Reina en Lancaster House. Reino Unido es, junto con Estados Unidos, el centro de un entramado de paraísos fiscales donde se concentran más de 20 billones de dólares de fondos ocultos a la fiscalidad y a regulaciones de todo tipo.

Sin embargo, entre los “compromisos” más relevantes que se asumieron en la referida Cumbre se pueden citar los siguientes (“Cumbre Anticorrupción Londres 2016, 2016, párr. 4, 5 y 14):

- Incrementar la transparencia relacionada con la propiedad efectiva de las compañías y otras entidades jurídicas, incluyendo fideicomisos, garantizando que la información básica precisa y oportuna sobre la propiedad efectiva (incluyendo información relacionado con la propiedad legal) sea recogida, esté disponible y sea completamente

<sup>338</sup> El evento contó con la participación de países del G20, así como de organismos internacionales como la OCDE, el FMI y el Banco Mundial.

<sup>339</sup> Entre las personas firmantes se incluyen Thomas Piketty, autor del libro “El capital en el Siglo XXI”, Angus Deaton, actual premio Nobel de Economía, y Nora Lustig, profesora de Economía Latinoamericana de la Universidad Tulane, así como influyentes expertos y asesores políticos como Jeff Sachs, director del Earth Institute de la Universidad de Columbia y asesor del secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, y Olivier Blanchard, anterior economista jefe del FMI (Oxfam International, 2016b, mayo 8).

<sup>340</sup> Se puede acceder al contenido íntegro del escrito en <https://www.oxfam.org/en/press-releases/tax-havens-serve-no-useful-economic-purpose-300-economists-tell-world-leaders>

accesible para aquellos que la necesiten de manera legítima, incluso para prevenir el abuso.

- Adoptar medidas para eliminar los vacíos legales que propicien la corrupción a través del uso indebido de estas entidades, y trabajar, de conformidad con la legislación nacional, para garantizar la igualdad de condiciones entre las empresas extranjeras y nacionales en relación con los requisitos contemplados para proporcionar información sobre el beneficiario final.

**e) Actividades llevadas a cabo con ocasión del proceso de elaboración de la “blacklist” de la Unión Europea e identificación de los paraísos fiscales más agresivos para la actividad empresarial.**

En pleno proceso de acuerdo sobre los criterios y el procedimiento que se emplearían para establecer la primera “blacklist” de la UE, de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales, y del inicio de la revisión y examen de los 92 países y territorios seleccionados, Oxfam presenta un nuevo Informe el 12 de diciembre de 2016, bajo el título de “*Guerras Fiscales. La carrera a la baja de la fiscalidad empresarial*” en el que analiza uno de los principales factores que impulsa la crisis de desigualdad<sup>341</sup>: la competencia fiscal agresiva, y la consiguiente “carrera a la baja” en la imposición a las empresas multinacionales” (Berkhout, 2016).

Sobre este último elemento, Berkhout mantiene que “*los paraísos fiscales son la máxima expresión de la competencia a la baja en la fiscalidad empresarial a nivel mundial*”, y su utilización por parte de las grandes multinacionales constituye una de las principales vías de fuga de ingresos fiscales. Al respecto, señala que en 1990 el promedio de la tasa impositiva corporativa legal del G20 era del 40%; en 2015, fue de 28.7% (Oxfam International, 2016c, diciembre 12).

Con este objetivo Oxfam aborda el proceso de identificación de los “paraísos fiscales corporativos” (y entre ellos, los 15 más perjudiciales), en contraposición con la mayoría de los procesos de elaboración de “listas negras” (OCDE, UE, etc.) que se han centrado en jurisdicciones secretas, más dedicadas a facilitar la evasión de impuestos privada que a la evasión fiscal corporativa.

---

<sup>341</sup> En enero de ese mismo año Oxfam (Oxfam International, 2016a) había revelado en otro Informe (*UNA ECONOMÍA AL SERVICIO DEL 1%. Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema*) que tan solo 62 personas poseían la misma riqueza que la mitad más pobre del planeta (3.600 millones de personas).

Para Berkhout (2016, p.4), operar con los “paraísos fiscales corporativos” se han convertido en una práctica empresarial habitual. Oxfam ha revelado que el 90% de las mayores empresas del mundo tienen presencia en, al menos, un paraíso fiscal (Oxfam International, 2016a, p.24), y según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (United Nations Conference on Trade And Development, UNCTAD en su denominación inglesa) las grandes multinacionales tienen cada una, de media, al menos 70 filiales en paraísos fiscales, lo cual les permite reducir el tipo efectivo al que realmente tributan como grupo empresarial respecto del tipo al que tributan las multinacionales sin presencia en este tipo de jurisdicciones.

Es en este contexto en el que Oxfam pone en marcha el proceso de identificar y listar lo que ha venido en denominar los “*paraísos fiscales corporativos*”, que se detalla pormenorizadamente en su documento metodológico (Oxfam International, 2016d). El resultado es una lista de los 15 paraísos fiscales más agresivos para la actividad empresarial (Tabla IV-5).

**Tabla IV- 5 - Clasificación de Oxfam de los 15 Paraísos Fiscales Corporativos más agresivos**

1	Islas Bermudas	8	Curaçao
2	Islas Caimán	9	Hong Kong
3	Países Bajos	10	Chipre
4	Suiza	11	Las Bahamas
5	Singapur	12	Jersey
6	Irlanda	13	Barbados
7	Luxemburgo	14	Mauricio
15	Islas Vírgenes Británicas		

**Fuente:** Informe de Berkhout (2016, p.4)

#### **4.2.2.2. Informe “Bancos en el Exilio: Cómo los principales bancos europeos se benefician de los paraísos fiscales”**

A raíz de la obligación establecida por la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (2013) las entidades de crédito vienen obligadas (artículo 89) a informar anualmente, a partir del 1 de enero de 2015, y para cada uno de los países en los que estén establecidas, la siguiente información en base consolidada: la denominación, naturaleza y ubicación geográfica de la actividad, su volumen de negocio; número de empleados equivalentes a tiempo completo; el resultado bruto antes de impuestos; los impuestos sobre el resultado; y las subvenciones o ayudas públicas recibidas (Country-by-Country Report, CBCR en sus siglas en inglés).

Además, en nuestro país (Ley 10/2014, 2014, art.87), las entidades de crédito deberán remitir la referida información al Banco de España, que la tendrá disponible en su página web<sup>342</sup>, y la publicarán anualmente como un informe anexo de sus estados financieros auditados (denominado “Informe Bancario Anual”), de acuerdo con la normativa reguladora de auditoría de cuentas.

La publicación de los “*Panama Papers*”, en abril de 2016, puso en el punto de mira de la opinión pública a las entidades bancarias como uno de los elementos necesarios para la proliferación de este tipo de prácticas, tanto para su propio beneficio, como para el de sus clientes, ya que, según Aubry y Dauphin (2017), los bancos se encuentran entre los primeros facilitadores de la evasión y elusión fiscal de otras grandes empresas, y citan a modo de ejemplo que:

...cinco de los diez bancos más involucrados en el escándalo de los papeles de Panamá habían gestionado cerca de 7.000 empresas offshore en conjunto. Por lo tanto, cabe imaginar que ellos mismos han abierto el camino en el uso de paraísos fiscales.

En este contexto, Oxfam publica el 27 de marzo de 2017, en colaboración con la Fair Finance Guide International<sup>343</sup>, un nuevo Informe bajo el título de “*Bancos en el exilio: Cómo los principales bancos europeos se benefician de los paraísos fiscales*” en el que desvela que los 20 principales bancos europeos<sup>344</sup> registran el 26% de sus beneficios en paraísos fiscales, un porcentaje nada acorde con la actividad económica real que desarrollan en dichas jurisdicciones, y sugiere que tal discrepancia se debe a que algunos bancos utilizan paraísos fiscales para evitar el pago de los impuestos que les corresponden, para facilitar a sus clientes la elusión de éstos o sortear ciertas regulaciones o requisitos legales (Oxfam International, 2017, marzo 27).

Como ya se ha expuesto reiteradamente, la comunidad internacional no ha logrado ponerse de acuerdo para elaborar una lista universal de paraísos fiscales, y ni tan siquiera el último gran intento llevado a cabo por la UE ha llegado a buen fin (como ha quedado constatado en el apartado 3.4. del capítulo anterior) dadas las autolimitaciones que la propia UE se impuso.

---

<sup>342</sup> <https://www.bde.es/app/sif/es/>

<sup>343</sup> Fair Finance Guide International (FFGI) es una red internacional de organizaciones de la sociedad civil promovida por Oxfam, que busca fortalecer el compromiso de los bancos y otras instituciones financieras con los estándares sociales, ambientales y de derechos humanos, según publica en su web oficial (<https://fairfinanceguide.org/ffg-international/about-us/>).

<sup>344</sup> Los 20 bancos europeos analizados por Oxfam son: HSBC, Barclays, RBS, Lloyds y Steward Chartered (Reino Unido); BNP Paribas, Crédit Agricole, Société Générale, BPCE y Crédit Mutuel-CIC (Francia); Deutsche Bank, Commerzbank AG e IPEX (Alemania); ING Group y Rabobank (Países Bajos); UniCredit e Intesa Sanpaolo (Italia), Santander y BBVA (España); y Nordea (Suecia).

Teniendo esto en cuenta, Oxfam desarrolló para dicho informe su propia lista de paraísos fiscales utilizando la mayor cantidad de información confiable disponible para identificarlos, y de acuerdo con determinados criterios (Aubry y Dauphin, 2017b, pp.6-8). Como resultado final se obtuvo una lista de 58 jurisdicciones (se incluye como ANEXO III). Sin embargo, hay que dejar claro que ésta no es una lista exhaustiva de todos los países que cumplen con algunos o todos los criterios, y entra dentro de lo posible que otros territorios deban añadirse la lista. Así, tenemos los casos del estado norteamericano de Delaware y el territorio malasio de Labuan que son paraísos fiscales internos alojados dentro de otros países que no son íntegramente paraísos fiscales.

Además, y dado que el “reporte país por país” (Country-by-Country Report, CBCR en sus siglas en inglés) utilizado para este estudio, y elaborado por los bancos, no estaba lo suficientemente detallado, de forma que se pudiera distinguir la parte de la actividad (volumen de negocios, ganancias, empleados, etc.) que se llevaba a cabo en estos territorios específicos y la que correspondería al resto del país, Oxfam ha optado, para no sesgar las conclusiones de su informe, por excluir a Malasia y Estados Unidos de la lista de paraísos fiscales, aunque con esta decisión subestime las actividades de los bancos, particularmente en el caso de Delaware, donde éstos tienen una proporción significativa de sus filiales en los Estados Unidos<sup>345</sup>.

Pero este no fue el único desafío en el análisis de la información incluida en los CBCR por los 20 bancos domiciliados en siete estados miembros de la UE. Las diferencias de formato que se utilizaron en la trasposición de la Directiva a la legislación nacional de cada estado tuvo como consecuencia que el análisis realizado por Oxfam se basó, a veces, en datos inconsistentes, bien por el amplio margen de interpretación que la directiva y/o la legislación nacional dejó a las instituciones financieras, o bien porque estas últimas no cumplieron con los requisitos debidos de transparencia (Aubry y Dauphin, 2017b, p.12).

A pesar de todo ello, las conclusiones obtenidas por Oxfam son muy notables. Los 10 principales paraísos fiscales, en cuanto a beneficios declarados por los 20 principales bancos de la UE en 2015 (millones de €), se detallan en la Tabla IV-6. Hay que destacar que, de los 10.551

---

<sup>345</sup> De los 17 bancos analizados (3 no se tomaron en consideración por ausencia de datos necesarios) la investigación encontró que el 59% de sus filiales en los Estados Unidos estaban domiciliadas en Delaware, y aún más sorprendente fue identificar que 200 de las 479 filiales de 11 bancos tenían como dirección postal el mismo domicilio: 1209 Orange Street, Wilmington (Aubry y Dauphin, 2017, p.33), un edificio muy conocido por ser el domicilio legal de más de 285.000 empresas distintas, incluidas algunas grandes multinacionales estadounidenses como American Airlines, Apple, Bank of America, Berkshire Hathaway, Cargill, Coca-Cola, Ford, General Electric, Google, JPMorgan Chase y Wal-Mart (Wayne, 2012).

millones de € que se concentran en el principal paraíso fiscal (Hong Kong), 8.841 millones corresponden al HSBC (Hong Kong and Shanghai Banking Corporation).

**Tabla IV- 6 - Los 10 principales Paraísos Fiscales en cuanto a beneficios declarados por los 20 principales bancos de la UE (2015).**

Clasificación	Territorio	Beneficios (millones de €)	Clasificación	Territorio	Beneficios (millones de €)
1	Hong Kong	10.551	6	Jersey + Guernsey + Isla de Man <sup>346</sup>	896
2	Luxemburgo	4.933	7	Austria	543
3	Bélgica	3.157	7	Bermudas	543
4	Irlanda	2.334	9	Mauricio	471
5	Singapur	986	10	Mónaco	358

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos recogidos en el Informe: “Bancos en el exilio: Cómo los principales bancos europeos se benefician de los paraísos fiscales” (Aubry y Dauphin, 2017, pp.16-17)

Es muy relevante señalar que, entre los 10 principales paraísos fiscales en cuanto a concentración de los beneficios de los 20 mayores bancos europeos, se encuentren 6 territorios europeos (8 si tenemos en cuenta la agrupación de las jurisdicciones del Canal), lo cual ya pone en evidencia la consistencia y endeblez de la “blacklist” de la Unión Europea (que en aquellos momentos se estaba gestando) al excluirlos.

Otras destacadas conclusiones que el informe de Oxfam pone de manifiesto son:

- Si bien el 26% de los beneficios totales de este grupo de bancos han sido obtenidos en paraísos fiscales (25.000 millones de euros aproximadamente), éstos tan solo albergan un 12% de su facturación total y un 7% de su personal en los mismos.
- Los beneficios obtenidos por estos 20 bancos en Luxemburgo<sup>347</sup> (4.933 millones de euros) superan con creces (1,8 veces) a los obtenidos conjuntamente en Reino Unido (731 millones), Suecia (933 millones) y Alemania (1.118 millones).
- El beneficio medio generado por cada empleado de banca en un paraíso fiscal asciende a 171.000 euros anuales, cuatro veces más que un empleado medio global, que tan solo genera 45.000 euros anuales de media.
- Los bancos europeos obtuvieron en 2015, al menos, 628 millones de euros en beneficios en paraísos fiscales en los que no contaban con ningún empleado. Por ejemplo, el banco francés

<sup>346</sup> Determinados bancos presentan la información en el CBCR agregada para estas tres jurisdicciones, razón por la que se presentan conjuntamente al no disponer de datos individuales para cada una de ellas.

<sup>347</sup> Barclays, el 5º banco más grande en Europa contabilizó 557 millones de euros de beneficios en Luxemburgo durante 2015, por los que pagó un impuesto efectivo del 0,2%.



BNP Paribas obtuvo un beneficio de 134 millones de euros libres de impuestos en las Islas Caimán, donde carecen de personal

- Algunos bancos han reportado beneficios en paraísos fiscales a pesar de reportar pérdidas en otros países. Así, en 2015, el banco alemán Deutsche Bank registró escasos beneficios, o incluso pérdidas en sus principales mercados, mientras obtuvo 2.000 millones de euros en paraísos fiscales.
- Luxemburgo e Irlanda<sup>348</sup> son los paraísos fiscales europeos más agresivos para la evasión y la elusión fiscal, concentrando el 29% de los beneficios que los bancos obtuvieron en paraísos fiscales en 2015. Además, el 8,4% de los beneficios totales de los 20 principales bancos de la UE se obtuvieron en estas dos jurisdicciones (Aubry y Dauphin, 2017, p.7).

Finalmente, y a la pregunta de por qué los bancos son tan activos en los paraísos fiscales, Aubry y Dauphin (2017, p.24) aducen que, entre otros motivos, lo son para:

- (i) **Desviar beneficios para reducir su factura fiscal** (reportan beneficios en los paraísos fiscales completamente desproporcionados en relación con las oportunidades de negocio que estos territorios representan en realidad para la empresa),
- (ii) **Facilitar la elusión fiscal de sus clientes**<sup>349</sup> (mediante los servicios que ofrecen en paraísos fiscales que proporcionan el entorno fiscal adecuado para minimizar impuestos), y
- (iii) **Escapar de regulaciones y obligaciones legales** (una operación financiera realizada en un paraíso fiscal permite esquivar las regulaciones y obligaciones legales, lo que permite a los agentes financieros asumir riesgos o endeudarse más allá de lo permitido en “jurisdicciones normales”).

#### 4.2.2.3. Nuevo escándalo fiscal: “Paradise Papers” y publicación por la Unión Europea de su “Lista Negra” de paraísos fiscales.

Se va aproximando la fecha prevista (5 de diciembre de 2017) para que la Unión Europea hiciera pública la tan esperada “lista negra” de paraísos fiscales y la expectación alcanza cotas máximas. En este ambiente, Oxfam Intermón publica el 31 de octubre de 2017 un nuevo Informe bajo el título de “*El dinero que no ves. Paraísos Fiscales y desigualdad*” (Ruiz y Alba, 2017, octubre 31).

En dicho informe se reitera la idea, ya expuesta en informes anteriores, sobre la reducción del peso tributario de las empresas en detrimento de las familias, como un fenómeno global y que se comprueba a través de un incremento en la proporción de lo que aportan los impuestos al consumo (IVA) y, de forma paralela, una reducción en los tipos que pagan las empresas.

<sup>348</sup> Irlanda y Luxemburgo ocupan la sexta y séptima posición en el ranking de paraísos más agresivos, según se describe en el epígrafe anterior de este trabajo.

<sup>349</sup> En el escándalo destapado por los “Panama Papers” en 2016 se puso de manifiesto que más de 500 bancos registraron cerca de 15.600 “empresas pantalla” con Mossack Fonseca, vía entidades filiales ubicadas en su mayoría en Hong Kong, Suiza y Luxemburgo.

Como en la carrera a la baja de la tributación empresarial, los paraísos fiscales juegan un papel determinante al actuar como catalizadores de esta competencia fiscal. La utilización de estos territorios, lejos de remitir, se incrementa: la inversión mundial hacia los paraísos fiscales se ha multiplicado por 4 en los últimos 15 años y ha aumentado un 45% desde 2008 (Ruiz y Alba, 2017, p.2). Además, pone de manifiesto la oportunidad que puede perderse para tratar de erradicar lo que define como “*la grave lacra social*”, si en el listado de paraísos fiscales que presentará la Unión Europea en poco más de un mes, no se modifica la decisión de incluir únicamente a países ajenos a la UE lo que supondría dejar fuera a grandes protagonistas de la competencia fiscal internacional, como Holanda, Luxemburgo, Irlanda o Chipre.

En plena euforia desatada tras el inicio de la publicación de otro escándalo financiero (5 de noviembre de 2017), el denominado “*Paradise Papers*” (para mayor detalle, véase el apartado 4.6.2.), Oxfam International reacciona publicando un nuevo documento el 8 de noviembre de 2017 bajo el título de “*Cómo acabar con los escándalos fiscales. Cinco medidas para que los Gobiernos pongan fin a la evasión y la elusión fiscal*” (Godfrey y Ruiz, 2017, noviembre 8).

“*Los Papeles de Panamá hicieron reaccionar a los políticos, pero los Paradise Papers demuestran que todavía les queda mucho por hacer*”, afirmó Susana Ruiz, responsable de Justicia Fiscal de Oxfam (Oxfam International, 2017c), por lo que, para acabar con los escándalos fiscales, Oxfam propone a los gobiernos las siguientes cinco medidas:

- 1) Elaborar una lista negra mundial de paraísos fiscales siguiendo criterios objetivos, acompañada de contramedidas adecuadas, que desincentiven su uso<sup>350</sup>.
- 2) Incrementar la transparencia en la información financiera asegurando que todas las multinacionales publiquen informes financieros para cada país donde tengan actividad económica (en referencia al Country-by-Country Report – CBCR).
- 3) Acabar con la opacidad fiscal para los súper ricos estableciendo un registro público y centralizado de los titulares reales y últimos de todo tipo de sociedades (incluidas las “empresas pantalla”), cuentas bancarias, trusts, fundaciones, propiedades, etc.
- 4) Reequilibrar los acuerdos fiscales garantizando que no erosionen las bases impositivas de los países en desarrollo.

---

<sup>350</sup> Ni los Gobiernos ni las instituciones internacionales han acordado aún una lista negra de paraísos fiscales que sea objetiva y sin interferencias políticas. El G20/OCDE publicó una ínfima lista negra en junio de 2017 en la que solo aparecía un país: Trinidad y Tobago. La Unión Europea tenía previsto publicar una lista más completa en diciembre, pero dejará al margen a los paraísos fiscales europeos como los Países Bajos e Irlanda, que han tenido un papel destacado en los “Paradise Papers”.

- 5) Crear un organismo fiscal mundial que incluya a todos los países, en igualdad de condiciones, para acordar una nueva generación de reformas fiscales que creen sistemas tributarios más justos<sup>351</sup>.

Además, Oxfam International (2017b) añade que el nuevo informe analiza por qué las reformas del sistema fiscal internacional han fracasado hasta el momento y señala que, según las nuevas estimaciones del economista Gabriel Zucman, las grandes corporaciones están declarando aproximadamente el 45% de sus beneficios en paraísos fiscales (Tørsløv, Wier y Zucman, 2017).

En los días previos a la publicación por la UE de su lista negra de paraísos fiscales<sup>352</sup>, Oxfam International publica un nuevo documento el 28 de noviembre de 2017 bajo el título de “¿Lista negra o solo un lavado de cara? Cómo debería ser la lista negra de paraísos fiscales de la UE” (Chardonnet y Langerock, 2017, noviembre 28), a través del que propone cómo debería ser una lista negra de paraísos fiscales rigurosa, si la UE aplicara de manera objetiva sus propios criterios, en lugar de plegarse a las presiones políticas. Y para que sea verdaderamente útil, una lista negra debe basarse en criterios transparentes y objetivos, y estar libre de cualquier injerencia o interés político ya que, de no ser así, cualquier lista negra perderá rápidamente su credibilidad y ésta rápidamente se convierte en un simple lavado de cara.

A tal fin, Oxfam realizó un análisis detallado de qué países deberían figurar en la lista negra de la UE, si ésta aplicara de manera objetiva sus propios criterios y no cediera ante ningún tipo de presión política, concluyendo que, al menos, deberían figurar 35 países<sup>353</sup>. De hecho, y en un informe previo de Oxfam (Berkhout, 2016), ya se anunciaba que Irlanda, Luxemburgo y los Países Bajos se encontraban entre los paraísos fiscales más agresivos del mundo, facilitando que algunas de las mayores empresas globales pagasen unos impuestos pírricos. Esto último es algo que ha reconocido la propia Comisión Europea a propósito de sus decisiones contra Apple,

---

<sup>351</sup> La OCDE y el G20 han venido bloqueando los intentos de los países en desarrollo de crear un organismo fiscal independiente en el que todos los países puedan colaborar para acordar una segunda generación de reformas para reconstruir el sistema fiscal internacional. Esto incluiría medidas para combatir la dañina competencia en cuestiones fiscales.

<sup>352</sup> Realmente el Consejo de la Unión Europea nunca utilizó el término de “paraísos fiscales” para hacer referencia a la lista que publicó el 5 de diciembre de 2017, sino que prefirió usar el más eufemístico de “países y territorios no cooperadores a efectos fiscales”.

<sup>353</sup> Albania, Anguilla, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Baréin, Bermudas, Bosnia y Herzegovina, Curasao, Emiratos Árabes Unidos, Ex República Yugoslava de Macedonia, Gibraltar, Groenlandia, Guam, Hong Kong, Islas Caimán, Islas Cook, Islas Feroe, Islas Marshall, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes Estadounidenses, Jersey, Mauricio, Montenegro, Nauru, Niue, Nueva Caledonia, Omán, Palao, Serbia, Singapur, Suiza, Taiwán, Trinidad y Tobago y Vanuatu.

Amazon y Starbucks por ventajas fiscales indebidas en estos países (European Commission, s.f.).

Son también estos mismos países los que han vuelto a aparecer en la nueva ola de revelaciones con los “Paradise Papers”, por lo que Oxfam reitera que los países de la UE no deberían quedar excluidos de la lista. Y como argumento que refuerza esta posición Oxfam analizó cómo quedarían en la lista negra de la UE sus 28 estados miembros si se evaluaran siguiendo los mismos criterios establecidos para el resto de los países concluyendo que, a los 35 territorios inicialmente identificados, se deberían incorporar a la “blacklist” cuatro países de la UE: Irlanda, Luxemburgo, Malta y Holanda.

Como ya se ha expuesto en el capítulo anterior, la UE hizo oídos sordos, tanto a esta petición de Oxfam, como a la del resto de organizaciones que se lo solicitaron, incluyendo al Parlamento Europeo que en su Resolución del 26 de marzo de 2019 “*pide a la Comisión que considere actualmente al menos a estos cinco Estados miembros (Chipre, Irlanda, Luxemburgo, Malta y Holanda) como paraísos fiscales de la Unión hasta que se lleven a cabo importantes reformas fiscales*” (Parlamento Europeo, 2019b).

Pero esta petición no sería la última que formule. Como ya se ha comentado en el apartado 3.4.1.5. del capítulo anterior, Oxfam denuncia en un estudio publicado el 7 de marzo de 2019, titulado “*VIA LIBRE. Como la UE está a punto de dar carta blanca a los paraísos fiscales más agresivos del mundo*”, que los gobiernos de Europa se preparaban para sacar, de cualquiera de las dos listas de paraísos fiscales de la Unión Europea, a nueve de los paraísos fiscales más agresivos del mundo (Bahamas, las Bermudas, las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Caimán, Guernsey, Hong Kong, la Isla de Man, Jersey y Panamá), reclamando además que Suiza debería pasar de la “lista gris” a la “lista negra” al no haber reformado todas las prácticas fiscales nocivas que se le habían identificado, y que Estados Unidos, a pesar de incumplir el criterio en materia de transparencia, seguiría sin aparecer en la nueva “blacklist” (Langerock, 2019).

Finalmente, es preciso resaltar los encomiables esfuerzos e iniciativas que, a lo largo de los últimos años, ha venido dedicando esta organización en la lucha por la transparencia fiscal y contra los paraísos fiscales. Por ello, y aunque solo sea citándolo, dado que desborda el límite temporal del alcance de este trabajo, no podemos dejar de comentar el anuncio que Oxfam realiza el 25 de abril de 2019, y que bajo el título de “*Un Termómetro de Responsabilidad Fiscal para verificar el compromiso de las empresas con una fiscalidad justa*” informa que “*La*

*Alianza por la Responsabilidad Fiscal*”, grupo de trabajo compuesto por ESADE, la Asociación de Inspectores de Hacienda del Estado, Sustentia y Oxfam Intermón, ha presentado el “*Termómetro de Responsabilidad Fiscal*,” una herramienta que permitirá a las compañías internacionales valorar sus comportamientos y prácticas fiscales en los países en los que opera con el objetivo de reforzar su compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas (Oxfam Intermón, 2019).

#### 4.2.3. Transparency International

Transparency International (TI, en adelante) es una organización internacional, no gubernamental, fundada en 1993 con la finalidad de combatir la corrupción a nivel nacional e internacional. Como señala en su página web, uno de los elementos principales de su misión es “*el desafío de mantener el tema de la corrupción como un tema prioritario en la conciencia global*” (Transparency International, s.f.d), y añade que “*es la única organización no gubernamental a escala universal dedicada a combatir la corrupción, congregando a la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una amplia coalición global*”.

Sin duda, podemos afirmar que corrupción y paraísos fiscales son dos conceptos que se encuentran íntimamente ligados ya que, como se puede observar en la mayoría de los casos de corrupción, su operativa enlaza o se realiza a través de uno de estos enclaves extraterritoriales. La corrupción causa un enorme perjuicio a los estados y a sus ciudadanos que, por lo general, se traduce en una pérdida significativa de ingresos fiscales lo que, a la larga, se traduce en un exceso de impuestos para las clases medias y bajas (las altas ya se encargan también de poner a buen recaudo sus patrimonios a través de los paraísos fiscales).

Aunque los temas fiscales no son uno de los objetivos principales de TI, el año 2015 publicó su Documento de Trabajo nº 03/2015 bajo el título “*Sistemas Tributarios: ¿Una Vía para la Corrupción o un Mecanismo para Combatirla?*”, en el que se afirma que:

Combatir la corrupción y construir un sistema tributario justo y efectivo son condiciones indispensables para establecer instituciones públicas que funcionen adecuadamente y financiar servicios públicos de calidad. Cuando hay sólidos regímenes tributarios y contra la corrupción, estos además se refuerzan de manera recíproca (Transparency International, 2015, p. 1).

Y añade que esta situación puede desvirtuarse cuando la corrupción se propaga a la totalidad del sistema tributario de una jurisdicción, bien a través de la colusión cuando se establecen acuerdos para que una persona pueda eludir el pago de los impuestos que le corresponden, o

bien de forma abusiva cuando la extorsión y/o la exigencia de sobornos a los contribuyentes honestos comienzan a ser frecuentes. Y en estos casos, la problemática se agrava por los paraísos fiscales que ofrecen su secreto y custodia para los fondos con origen en la corrupción.

Como ya se ha constatado en apartados anteriores, la ausencia de una legislación consistente, o con lagunas normativas, y el incumplimiento de las normas posibilita a las grandes corporaciones a no pagar sus impuestos en los lugares en los que han obtenido realmente sus beneficios, desviándolos a otros enclaves en los que las tasas de impuestos son más bajas o, incluso, inexistentes. El presidente del Banco Mundial ya señaló en 2015 que esta conducta por parte de las empresas implica una forma de corrupción:

Son demasiados los países donde los ricos evitan pagar lo que les corresponde. Algunas empresas aplican elaboradas estrategias para no pagar impuestos en los países donde trabajan, y esto representa una forma de corrupción que perjudica a los pobres. Con sistemas tributarios más justos, se podrían recaudar montos muy superiores a los de la asistencia oficial para el desarrollo que reciben los países (Banco Mundial, 2015).

Pero lo relevante a los efectos de este trabajo, es la publicación que anualmente realiza TI de su “*Índice de Percepción de la Corrupción*” (IPC)<sup>354</sup>, que fue lanzado por primera vez en 1995. Como afirma TI, el IPC se ha convertido en el indicador global de referencia sobre la corrupción en el sector público. En 2012, TI Internacional revisó la metodología utilizada para elaborar el índice, con la finalidad de permitir la comparación de los resultados de un año a otro.

El último IPC elaborado corresponde a 2019 y TI resalta que “*más de dos tercios de los países —incluidas las economías más avanzadas del mundo— muestran signos de estancamiento o de retrocesos en sus esfuerzos anticorrupción*”, y que “*cuatro países del G7 redujeron sus puntuaciones en relación con el año pasado: Canadá (-4), Francia (-3), Reino Unido (-3) y Estados Unidos (-2). Alemania y Japón no experimentaron ninguna mejora, mientras que Italia aumentó un punto*” (Transparency International, 2020, enero23).

---

<sup>354</sup> El IPC califica a un determinado número de países y territorios en función de sus niveles percibidos de corrupción en el sector público, a partir de 13 evaluaciones de expertos y encuestas a empresarios, y utiliza una escala de 0 (corrupción elevada) a 100 (sin corrupción).

*Tabla IV- 7 - Índice de Percepción de la Corrupción 2019: puntuación de series cronológicas desde 2015*

Jurisdicción	Ranking			Puntuación IPC				
	2019	2018	2017	2019	2018	2017	2016	2015
New Zealand	1	2	1	87	87	89	90	91
Denmark	1	1	2	87	88	88	90	91
Finland	3	3	3	86	85	85	89	90
Switzerland	4	3	3	85	85	85	86	86
Singapore	4	3	6	85	85	84	84	85
Sweden	4	3	6	85	85	84	88	89
Norway	7	7	3	84	84	85	85	88
Netherlands	8	8	8	82	82	82	83	84
Luxembourg	9	9	8	80	81	82	81	85
Germany	9	11	12	80	80	81	81	81
Iceland	11	14	13	78	76	77	78	79
Canada	12	9	8	77	81	82	82	83
United Kingdom	12	11	8	77	80	82	81	81
Australia	12	13	13	77	77	77	79	79
Austria	12	14	16	77	76	75	75	76
Hong Kong	16	14	13	76	76	77	77	75
Belgium	17	17	16	75	75	75	77	77
Ireland	18	18	19	74	73	74	73	75
Estonia	18	18	21	74	73	71	70	70
Japan	20	18	20	73	73	73	72	75
United Arab Emirates	21	23	21	71	70	71	66	70
Uruguay	21	23	23	71	70	70	71	74
United States of America	23	22	16	69	71	75	74	76
France	23	21	23	69	72	70	69	70
Bhutan	25	25	26	68	68	67	65	65
Chile	26	27	26	67	67	67	66	70
Seychelles	27	28	36	66	66	60		55
Taiwan	28	31	29	65	63	63	61	62
Bahamas	29	29	28	64	65	65	66	
Barbados	30	25	25	62	68	68	61	
Portugal	30	30	29	62	64	63	62	64
Qatar	30	33	29	62	62	63	61	71
Spain	30	41	42	62	58	57	58	58
Mozambique	146	158	153	26	23	25	27	31
Angola	146	165	167	26	19	19	18	15
Comoros	153	144	148	25	27	27	24	26
Cameroon	153	152	153	25	25	25	26	27
Central African Republic	153	149	156	25	26	23	20	24
Uzbekistan	153	158	157	25	23	22	21	19
Tajikistan	153	152	161	25	25	21	25	26
Madagascar	158	152	155	24	25	24	26	28
Zimbabwe	158	160	157	24	22	22	22	21
Eritrea	160	157	165	23	24	20	18	18
Nicaragua	161	152	151	22	25	26	26	27
Cambodia	162	161	161	20	20	21	21	21
Chad	162	165	165	20	19	20	20	22
Iraq	162	168	169	20	18	18	17	16
Burundi	165	170	157	19	17	22	20	21
Congo	165	165	161	19	19	21	20	23
Turkmenistan	165	161	167	19	20	19	22	18
Haiti	168	161	157	18	20	22	20	17
Democratic Republic of the Co	168	161	161	18	20	21	21	22
Libya	168	170	171	18	17	17	14	16
Guinea Bissau	168	172	171	18	16	17	16	17
Korea, North	172	176	171	17	14	17	12	8
Venezuela	173	168	169	16	18	18	17	17
Equatorial Guinea	173	172	171	16	16	17		
Sudan	173	172	175	16	16	16	14	12
Afghanistan	173	172	177	16	16	15	15	11
Yemen	177	176	175	15	14	16	14	18
Syria	178	178	178	13	13	14	13	18
South Sudan	179	178	179	12	13	12	11	15
Somalia	180	180	180	9	10	9	10	8

Fuente: CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2019 (Transparency International, 2020)

En la Tabla IV-7 se incluye el ranking del IPC-2019 al que se han incorporado los datos del ranking de los IPC correspondientes a 2018 y 2017, así como la puntuación de los IPC para el periodo 2015-2019, relativos a las 30 jurisdicciones con la ratio de menor y de mayor corrupción.

*“La falta de un progreso real contra la corrupción en la mayoría de los países es decepcionante y tiene profundos efectos negativos en la ciudadanía mundial”, afirma Patricia Moreira, directora ejecutiva de Transparency International (Transparency International, 2020, enero 23).*

Como ya se ha comentado en el apartado 4.2.1.1. John Christensen (TJN) había criticado en 2006, como TI conceptualizaba la corrupción en su Índice de Percepción de la Corrupción de forma que, cada año, los países etiquetados como los más corruptos estaban en el África subsahariana y en otras regiones pobres del globo.

*“Y si te fijas en los países menos corruptos [según el IPC], Suiza, Singapur, el Reino Unido, Estados Unidos, la mitad de los países menos corruptos son paraísos fiscales y jurisdicciones opacas, que es donde acaba todo el dinero” ... “Sin esos servicios bancarios y contables y legales, la mayor parte de esta corrupción a gran escala en el África subsahariana no podría ocurrir porque el dinero no podría ser desviado. Así que, ¿quién es aquí el más corrupto?” (Calatayud, 2019, mayo 13).*

Catorce años después, es significativo comprobar cómo entre las primeras posiciones de las jurisdicciones con menor corrupción se pueden identificar a relevantes paraísos fiscales: Suiza y Singapur en la cuarta posición, Luxemburgo en la novena, Reino Unido y Austria en el número doce y Hong Kong en el dieciséis, y entre las últimas posiciones de las jurisdicciones más corruptas continúan apareciendo Sudán, Afganistán, Yemen, Sudán o Somalia.

Prácticamente los mismos países a lo largo de los últimos años en las primeras y últimas posiciones, por lo que cabría preguntarse si por los respectivos gobiernos y organizaciones internacionales se están adoptando medidas efectivas para luchar contra esta lacra. Voluntad no parece que falta, tal y como se puso de manifiesto en la cumbre del G20 en Osaka, celebrada en 2019, pero nada más de momento:

En los últimos años, los líderes del G20 han estado muy bien comprometiéndose a combatir la corrupción. Han desarrollado más de 60 recursos anticorrupción e incluyeron un párrafo específico anticorrupción en los Comunicados de los Líderes del G20. Al menos, y sobre el papel, no hay duda de que están comprometidos a combatir la corrupción.

Una vez más, en Osaka, los líderes del G20 dijeron que “siguen comprometidos a desempeñar un papel de liderazgo en los esfuerzos mundiales para prevenir y luchar contra la corrupción, así como para promover la integridad (...)”. En Transparencia Internacional, nos tomamos en serio los compromisos y las promesas, y queremos ver a los líderes del G20 cumplir sus promesas anticorrupción con implementación y acción (Berazategui, 2019, julio 5).



#### 4.2.4. Otros movimientos relevantes en la lucha contra los paraísos fiscales.

Aunque sea de forma somera, no se puede dejar de citar a otras organizaciones sociales que han venido trabajando desde sus ámbitos de actuación, no expresamente circunscritos al de los paraísos fiscales pero relacionados con ellos, bien para reducir los flujos financieros ilícitos o proponer medidas contra la evasión fiscal, o bien para luchar contra los efectos nocivos de la globalización sobre los colectivos civiles más desfavorecidos o indefensos.

##### a. Global Financial Integrity

*Global Financial Integrity (GFI) se autodefine como un “think tank ... que produce análisis de alto nivel de flujos financieros ilícitos, asesora a gobiernos de países en desarrollo sobre soluciones políticas efectivas y promueve medidas pragmáticas de transparencia en el sistema financiero internacional” (Global Financial Integrity, s.f.).*

Fundado en 2006 por Raymond Baker con el objetivo de cuantificar y estudiar los flujos de dinero ilegal, su primer trabajo vio la luz en diciembre de 2008 con la publicación del informe titulado “*Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2006*” sobre los flujos financieros ilícitos que salen de los países en desarrollo y que se ven facilitados por el secreto en el sistema financiero global.

Las principales conclusiones del informe (Kar y Cartwright-Smith, 2008) fueron que:

- ✓ La fuga total de capital que sale del mundo en desarrollo podía alcanzar la cifra de 1 billón de US\$ por año.
- ✓ Medido en términos del flujo de la asistencia oficial para el desarrollo en 2006, los países pobres, en conjunto, perdieron cerca de 10 dólares por cada dólar que recibieron en ayuda.
- ✓ El volumen de fuga de capitales de los países en desarrollo aumenta a un promedio de 18.5% anual

Este informe fue solo el comienzo del trabajo de GFI para realizar un mapa y medir el movimiento de estos flujos ilícitos cuya magnitud venía a señalar que la comunidad internacional aún debía hacer mucho para abordar este problema sistémico y destructivo. Desde entonces, GFI ha venido realizando análisis sobre los siguientes años y ampliando el perímetro de países. El último de dichos trabajos fue publicado en enero de 2019 bajo el título “*Illicit Financial Flows to and from 148 Developing Countries: 2006-2015*” (Salomon, 2019) y conforma, sin duda uno de los aspectos que deberá ser objeto de futuros análisis.

## b. ATTAC

La “*Association pour la Taxation des Transactions financière et l'Aide aux Citoyens*” (ATTAC) nació en Francia tras la publicación de un editorial por Ignacio Ramonet<sup>355</sup> en “*Le Monde diplomatique*” (diciembre 1998) titulado ‘*Désarmer les marchés*’ que lanzaba la idea de la creación de una asociación que promoviera el impuesto Tobin<sup>356</sup>:

Todos los días, alrededor de 1,5 billones de dólares realizan múltiples viajes de ida y vuelta, especulando sobre las variaciones en el tipo de cambio. Esta inestabilidad del tipo de cambio es una de las causas del aumento del interés real, que está frenando el consumo de los hogares y la inversión empresarial. ... Es urgente arrojar granos de arena en estos devastadores movimientos de capital. De tres maneras: eliminación de "paraísos fiscales"; aumento de los impuestos sobre la renta del capital; fiscalidad de las transacciones financieras. ...

¿Por qué no crear, a escala mundial, la organización no gubernamental Acción por un impuesto Tobin para ayudar a los ciudadanos (Attac)? En unión con los sindicatos y las asociaciones con un propósito cultural, social o ecológico, podría actuar como un formidable grupo de presión cívica con los gobiernos para presionarlos a exigir, finalmente, la implementación efectiva de este impuesto de solidaridad global (Ramonet, 1998).

La propia ATTAC se autodefine como “*una organización internacional involucrada en el movimiento altermundialista*”<sup>357</sup> que rápidamente se extendió por el mundo y ya en 1999 estableció una red reunida en torno a un manifiesto internacional.

Como recuerda Estefanía (2020, febrero 23), la Tasa Tobin lleva casi una década tratando de salir adelante en la Unión Europea, planteamiento que se ha visto impedido por el inmenso poder de los “lobbys” instalados en Bruselas:

Hace dos años, 10 países europeos retomaron el proyecto y lo llevan más o menos avanzado: Alemania, Francia, Bélgica, Italia, España, Portugal, Grecia, Austria, Eslovaquia y Eslovenia. Ahora es nuestro país el que ha reivindicado en el Consejo de Ministros dos nuevos impuestos (“la fiscalidad del siglo XXI”): la “Tasa Google” y la Tasa Tobin. Con ambos se pretende obtener unos ingresos de alrededor de 1.850 millones de euros. La segunda gravará el 0,2% de la compraventa de acciones de empresas españolas con un valor bursátil de más de 1.000 millones de euros (alrededor de 60 empresas) y recaudará 850 millones de euros al año (Estefanía, 2020).

<sup>355</sup> Fue director de la publicación mensual “*Le Monde Diplomatique*” y la bimestral “*Manière de voir*” desde 1990 hasta 2008. Actualmente es director de *Le Monde Diplomatique* en español.

<sup>356</sup> Esa idea parte de una propuesta del economista James Tobin, profesor de Yale, asesor del presidente Kennedy y posterior Premio Nobel de Economía, que creía que una excesiva liquidez en el mercado de divisas propicia la especulación, y que un impuesto a esas transacciones -entre el 0,5% y el 1%- podría remediar el problema. Tobin lanzó su propuesta en 1972 (*The New Economics One Decade Older*, Princeton University Press) y la amplió en 1978 (*A Proposal for International Economic Reform*, Eastern Economic Journal).

<sup>357</sup> Nosotros combatimos la mundialización liberal y trabajamos por alternativas sociales, ecológicas y democráticas con el objetivo de garantizar los derechos fundamentales de todos. Luchamos muy especialmente por la regulación de los mercados financieros, el cierre de los paraísos fiscales, la introducción de un impuesto global para financiar los bienes públicos mundiales, la anulación de la deuda exterior de los países en desarrollo, un comercio justo y la aplicación efectiva de límites al libre cambio y los movimientos de capitales (ATTAC, s.f.).

No obstante, este proyecto se ha visto muy afectado por la falta de acuerdo entre los diversos estados a la hora de armonizar las bases impositivas. El ECOFIN ha venido negociando, con una cierta periodicidad, unos presupuestos que fueran aceptados por todos, pero, como ya se ha comentado, esta tarea se ha visto frustrada por la presión de “lobbys” financieros en Bruselas que ha confluído con los intereses particulares de algunos Gobiernos y que, finalmente, han llevado el debate a un punto muerto.

Ante el vacío existente, países como Francia o Italia han acabado implementando un mínimo impuesto: En Francia del 0’03% sobre compraventa de acciones y un 0’01 sobre algunos derivados que, para ATTAC no es claramente una medida efectiva (ATTAC España, 2020).

Por lo que se refiere a España, el Consejo de Ministros aprobó el 18 de febrero de 2020 el proyecto de ley del nuevo impuesto a las transacciones financieras, conocido como tasa Tobin que establece “un impuesto indirecto que grava con un 0,2% las operaciones de adquisición de acciones de sociedades españolas” con una capitalización bursátil superior a 1.000 millones de euros. Habrá que ver, cuando dicho proyecto de ley finalice su proceso de aprobación, el recorrido y efectos que dicho impuesto tendrá en España.

### c. International Consortium of Investigative Journalists

El “*International Consortium of Investigative Journalists*” (ICIJ) fue fundado en 1997 por el periodista estadounidense Charles “Chuck” Lewis como un proyecto del “*Center for Public Integrity*”<sup>358</sup> bajo cuya administración se dedicó a investigar asuntos que no se circunscribían a su ámbito geográfico, incluidos el crimen transfronterizo, la corrupción y las responsabilidades de los poderosos (ICIJ, s.f.a).

Estas investigaciones iniciales revelaron, entre otros turbios asuntos, el contrabando por parte de compañías multinacionales de tabaco y por sindicatos del crimen organizado; los tratos de los carteles militares privados; y abrió nuevos caminos al publicar detalles de los contratos de las guerras de Irak y Afganistán.

Pero donde realmente se produjo su lanzamiento mundial fue con las investigaciones sobre la economía offshore, entre cuyos asuntos destacan los denominados “*Offshore Leaks*”,

---

<sup>358</sup> El **Center for Public Integrity** (CPI) es una organización estadounidense de periodismo de investigación sin fines de lucro cuya misión declarada es “Proteger la democracia e inspirar el cambio utilizando informes de investigación que revelan los abusos de poder, la corrupción y el incumplimiento del deber por parte de poderosas instituciones públicas y privadas para hacer que operen con honestidad, integridad y responsabilidad” (<https://publicintegrity.org/inside-public/aboutus/>)

“LuxLeaks”, “Swiss Leaks”, “Paradise Papers” y especialmente las investigaciones publicadas en abril de 2016 sobre los denominados “Papeles de Panamá”, lo que les valió el Premio Pulitzer 2017 (ICIJ, s.f.a). En los siguientes apartados se abordan en detalle las investigaciones más relevantes de esta organización.

Para extender y ampliar aún más su alcance e impacto, ICIJ se independizó del *Center for Public Integrity* convirtiéndose en una organización de noticias totalmente independiente a principios de 2017:

Nuestra red de miembros está integrada por 249 de los mejores reporteros de investigación de más de 90 países y territorios. También nos asociamos con más de 100 organizaciones de medios, desde los medios de comunicación más reconocidos del mundo, como la BBC, el New York Times, The Guardian y Asahi Shimbun, hasta pequeños centros regionales de investigación sin fines de lucro (ICIJ, s.f.b).

#### **4.3. Las primeras alarmas sociales generadas por fraudes y estafas vinculadas a paraísos fiscales.**

Hasta la década de 1980, la mayoría de los estudios criminalistas habían estado dirigidos a *“las formas tradicionales de ciertos delitos contra intereses jurídicos individuales, los cuales tienen la característica de atraer prioritariamente la preocupación ciudadana por cuanto envuelven atentados fácilmente perceptibles contra aquellos derechos más ligados con la noción de seguridad individualísticamente considerada”* (Pinilla, 1988, p. 105).

Pero a partir de entonces se está poniendo en evidencia, por un número creciente de tratadistas, que cada vez es más frecuente encontrarse en nuestra sociedad con hechos delictivos que, más que afectar a la propiedad individual, se planifica y ejecuta desde lo que Pinilla (1988, p. 106) llama *“los cubiles de magnates codiciosos que han convertido la acumulación económica en su meta vital”*.

La iteración de sucesos contra la ortodoxia económica que se han venido produciendo desde la década de 1970<sup>359</sup>, deberían haber llamado la atención internacional sobre ciertas instituciones financieras, sin cuya participación no habría sido posible movilizar, ocultar y blanquear las riquezas y dineros obtenidos de forma no lícita, no solo procedentes de actividades criminales,

---

<sup>359</sup> Baste recordar algunos archiconocidos ejemplos como el del dictador nicaragüense Anastasio Somoza que se apropió y transfirió no menos de 500 millones de US\$ antes de ser derrocado en 1979, o el de Mobutu Sese Seko, dictador de la República del Zaire, al que se le acusa de haber depositado en torno a 4.000 millones de US\$ en cuentas personales en Suiza durante la década de 1970, o el de otro dictador, el dominicano Rafael Leónidas Trujillo que se estima que se apoderó de una fortuna en torno a los 500 millones de US\$.

sino los apropiados indebidamente de las escuálidas economías de los países en desarrollo. Y es aquí donde entran en juego los refugios financieros que son necesarios para dar la cobertura de secreto y reserva bancaria y comercial necesaria para atraer los caudales de todo el mundo que se concentran en la poderosa “banca privada internacional”.

Llegados a la década de 1990, podemos encontrar como casos muy relevantes los del “*Bank of Credit and Commerce International*” (BCCI) y del “*European Union Bank*” entre las primeras alarmas sociales que se generan sobre asuntos que presentaban vínculos con los centros extraterritoriales.

#### 4.3.1. El Bank of Credit and Commerce International (BCCI).

Como relatan Blum, Levi, Naylor y Williams (1998, pp. 56-57), en el mes de julio de 1991, y una vez que las autoridades tuvieron en su poder las pruebas sobre un vasto fraude que dejó al descubierto la mayor red de blanqueo de capitales que se conoció hasta entonces, se incautaron activos del BCCI<sup>360</sup> por un valor de más de 12.000 millones de US\$. El cierre del Banco no cogió por sorpresa ya que las autoridades norteamericanas y británicas llevaban varios años investigando sus actividades.

La entidad, con sede en Luxemburgo, había sido fundado en 1972 por el banquero paquistaní Agha Hasan Abedi, con ayuda de dinero del Golfo Pérsico<sup>361</sup> tras haber sido nacionalizados sus bancos en Pakistán. Fue creado con la finalidad de ser un banco para los países en desarrollo y, en el momento de su cierre era conocido, usando un juego de palabras en inglés con sus iniciales, como el “*Bank of Crooks and Criminal International*” (Banco Internacional de Delincuentes y Criminales).

El BCCI creció con extremada celeridad y, como señala Shaxson (2014, p. 260), bajo un modelo de negocios muy simple: “*crear la apariencia de una empresa con buena reputación, conseguir amigos poderosos, y luego aceptar hacer cualquier cosa, en cualquier lugar, en interés de cualquiera, por cualquier razón*”

---

<sup>360</sup> Se trataba en aquellos momentos del séptimo banco privado del mundo, con unos activos superiores a los 20.000 millones de dólares y presente en 69 países, entre ellos España.

<sup>361</sup> El propietario del paquete accionario mayoritario del banco en el momento del cierre era el jeque Zaid bin Sultan al-Nahayan, soberano de Abu Dhabi, presidente de los Emiratos Arabes Unidos (EAU).

A principios de la década de 1980, la Reserva Federal de Estados Unidos (Fed) tras investigar la legalidad de los vínculos del BCCI con el “*First American Bankshares Inc.*”, el principal banco en el área de Washington, D.C., descubrió que el abogado Clark Clifford, exsecretario estadounidense de Defensa, había ayudado a inversores del Golfo Pérsico a comprar acciones del First American Bank, algunos de los cuales también eran accionistas del BCCI, entidad que facilitó préstamos para la compra de las acciones del banco americano con la garantía de las acciones compradas con ellos. El impago de los préstamos conllevó el pase de la propiedad de las acciones al BCCI.

Este turbio asunto dio pie a que la revista “Time” informara posteriormente que “*la CIA mantuvo algunas cuentas en First American Bank, el brazo del BCCI en Washington*” y que “*los investigadores del gobierno ahora tienen pruebas de que First American había sido durante mucho tiempo el principal banquero de la CIA. ... BCCI fue propietario del banco de la CIA durante una década*” (Castro, 1992, marzo 9).

Pero el proceso más relevante que vio la luz fue que, al menos desde 1988<sup>362</sup>, año en el que se descubrió una operación a gran escala de blanqueo de dinero del narcotráfico, las autoridades monetarias de los principales países donde operaba el BCCI estaban advertidas de las extrañas actividades de la entidad. Lo más llamativo no fue que se le hubiera obligado a dejar de operar, sino que hubiera funcionado durante tanto tiempo, con tanta libertad y tan poca supervisión de gobiernos y reguladores (Blum, Levi, Naylor y Williams, 1998, p. 56).

El banco había aceptado todo tipo de clientes de forma indiscriminada, figurando entre ellos gentes tan impresentables como los grandes jefes del cartel de Medellín, el general panameño Manuel Antonio Noriega<sup>363</sup>, la familia Duvalier de Haití o los Marcos de Filipinas. El concepto de la “diligencia debida” y la obligación de conocer a sus clientes no formaba parte del léxico del banco, y menos aún de sus procedimientos operativos.

El BCCI repartió sobornos entre los políticos y se puso al servicio de algunos de los mayores villanos del siglo XX: Saddam Hussein, el líder terrorista Abu Nidal, el cártel de Medellín y Khun Sa, alias el “Señor del Opio”. Se involucró en el tráfico de materiales nucleares por vía de las

<sup>362</sup> El 9 de octubre de 1988 agentes de Aduanas norteamericanas descubrieron en la sucursal del banco en Tampa (Florida) una operativa de blanqueo de 32 millones de dólares procedentes del tráfico de drogas.

<sup>363</sup> La sucursal panameña del Bank of Credit and Commerce International (BCCI) manejaba desde 1982 una cuenta secreta del jefe de las fuerzas de defensa de Panamá, general Manuel Antonio Noriega, que llegó a tener hasta 25 millones de dólares, declaró su ex director, el paquistaní Amjad Awan, al comité de Exteriores del Senado de EE UU. Awan, cuyas declaraciones se hicieron a puerta cerrada el pasado 30 de septiembre, aseguró que se reunía mensualmente con Noriega desde que éste abrió su cuenta bancaria, para hablar de sus finanzas. Desde esta cuenta, dijo Awan, se efectuaron pagos a políticos panameños -cuyos nombres no facilitó- y se cargaban los gastos de los viajes de Noriega y su familia (El País, 1988, octubre 14).

ventas de misiles chinos Silkworm a Arabia Saudí y de misiles norcoreanos Scud-B a Siria. Sus sucursales en el Caribe y en Panamá atendían a los narcotraficantes de América Latina; sus divisiones de los Emiratos Arabes Unidos...prestaron servicio al tráfico de heroína en Pakistán, Irán y Afganistán, en tanto que las de Hong Kong atendían a los narcotraficantes de Laos, Tailandia y Birmania (Shaxson, 2014, p. 260).

Aunque tenía su sede en Luxemburgo, el alcance global del BCCI significaba que no era responsable ante ninguna jurisdicción en particular, ni estaba sujeto a un conjunto de regulaciones. Sin embargo, si el sistema de supervisión era intrínsecamente débil, esta debilidad fue explotada al máximo por el Banco al dividir sus operaciones entre dos auditores<sup>364</sup>, ninguno de los cuales tuvo acceso al examen de la totalidad de sus actividades y, por lo tanto, incapaz de obtener en sentido estricto una imagen de su participación en el blanqueo de capitales y en diversas formas de fraude y corrupción.

Además, el BCCI utilizó las Islas Caimán y las Antillas Holandesas para crear un laberinto de empresas pantalla que le proporcionaban un muro de secreto sobre sus depositantes y sus actividades. E incluso cuando autoridades como el Banco de Inglaterra se enteraron de algunas de las actividades delictivas del BCCI, hubieron de pasar otros dos años para que se hiciera la primera tentativa de cerrar el Banco. Quizás lo más inquietante del BCCI fue que, como dejó en claro el informe de los Senadores Kerry y Brown al Comité de Relaciones Exteriores, "no fue un fenómeno aislado, sino un problema recurrente que ha crecido junto con el propio crecimiento de la comunidad financiera internacional. Dada la extraordinaria magnitud de las transacciones financieras internacionales ... las oportunidades para el fraude son enormes, las recompensas grandes, y los sistemas implementados para protegerse contra ellos, lejos de ser los adecuados" (Blum et al., 1998, p. 57).

El BCCI se valió de la compartimentalización de las competencias jurisdiccionales en materia de reglamentación y de supervisión entre los diversos países en los que estaba presente para convertirse en una sociedad financiera delictiva que operaba a escala mundial. Su liquidación, decidida simultáneamente el 5 de julio de 1991 por el Banco de Inglaterra y por las autoridades de Luxemburgo, EE UU, Suiza, Francia y España, puso al descubierto uno de los fraudes más grandes en la historia de las bancarrotas bancarias.

Según comenta Shaxson (2014, p. 263) el Banco de Inglaterra, puesto a la defensiva, "*alegó que había permitido funcionar al BCCI hasta 1991 porque hasta entonces no había existido "evidencia sólida" de fraude. No queda claro qué clase de evidencia necesitaba el banco*"<sup>365</sup>.

<sup>364</sup> Durante la mayor parte de su vida, la empresa Ernst & Whinney (hoy Ernst & Young) auditó al BCCI Luxemburgo, mientras que Price Waterhouse (hoy PwC) auditó al BCCI Caimán (Shaxson, 2014, p. 261).

<sup>365</sup> "Robert Morgenthau y su segundo, Jhon Moscow, acudieron al Banco de Inglaterra. 'El Banco de Inglaterra no cooperó con nosotros – agrega Morgenthau-. Intentamos conseguir registros financieros de Londres; no nos dieron nada'. Con la ayuda del senador Jhon Kerry, Morgenthau amenazó con desatar una tormenta pública si el Banco de Inglaterra no actuaba. Recien entonces la institución procedió a cerrar el BCCI" (Shaxson, 2014, p. 263).

A pesar de todo, las medidas de las autoridades y el fin abrupto de las actividades del banco causaron una vasta conmoción en el sistema financiero mundial.

#### 4.3.2. El European Union Bank (Antigua y Barbuda).

Pero no parece que la experiencia adquirida en el caso del BCCI por las diferentes administraciones, reguladores y supervisores sirviera para mejorar la vigilancia del sistema bancario ya que, en julio de 1997, seis años después de su cierre se descubrió otro caso notable a raíz de la quiebra del “*European Union Bank*”, fundado en el paraíso fiscal de Antigua y Barbuda, que puso en evidencia que el problema había adquirido una nueva dimensión a partir de la aplicación de las nuevas tecnologías.

El 8 de junio de 1994 se registró como un banco “offshore” en Antigua, bajo el nombre inicial de “*East European International Bank Ltd*”, cambiando su nombre apenas dos meses después por el de “*European Union Bank Inc.*”, y declarando que su empresa matriz era la “*Swiss Investment Association SA*”, una International Business Company (IBC) registrada en las Bahamas.

Aparentemente, el European Union Bank fue creado por dos rusos, Alexandr Konanykhine y Mikhail Khodorovsky<sup>366</sup>, quienes parecen haberse presentado como directivos del Banco Menatep de Moscú. Quizás el mejor indicador de los orígenes inciertos del banco, es que Konanykhine, uno de los fundadores, ya era una figura muy controvertida que supuestamente se había fugado de Moscú en 1992 después de una malversación de \$ 8.1 millones de US\$ al Exchange Bank. Según se informa, la Junta de Gobernadores de la Fed de Estados Unidos, en un memorando restringido del 27 de febrero de 1995, dijo que el Banco de Inglaterra había informado que Konanykhine había visitado Antigua en enero de 1995 y se reunió con “funcionarios del gobierno para solicitarles su cooperación al objeto de mantener confidencial la propiedad del European Union Bank por el Banco Menatep”, algo que Konanykhine negó. Khodorovsky, quien era, de hecho, un alto funcionario del Banco Menatep<sup>367</sup>, no solo negó que el banco estuviera involucrado con el European Union Bank, sino que también rechazó las acusaciones sobre los vínculos del Banco Menatep con el crimen organizado (Blum et al., 1998, p. 58).

En septiembre de 1995, el banco lanzó su sitio web y afirmó ser el primer banco de la Red cuyos clientes podían crear y administrar cuentas en línea a través de cualquier conexión a Internet. En julio de 1996, Lord Mancroft, en aquel momento presidente del banco y miembro

<sup>366</sup> En diciembre de 1988, Mijail Jodorkovski creó uno de los primeros bancos privados de Rusia, el Banco de Innovación Comercial del progreso científico-técnico, con sede en Moscú, y rebautizado en 1990 como “MENATEPinvest”.

<sup>367</sup> Según describe Julian Lopez-Muñoz en su libro “*La mafia rusa. Génesis, desarrollo y asentamiento en España*”, el joven Jodorkovski se convirtió en el bote salvavidas del Partido Comunista ayudando a los jefes del partido a transferir sin peligro sus riquezas a cuentas corrientes en bancos extranjeros. A principios de la década de 1990 hizo las siguientes declaraciones al respecto: “Un banco es como un camarero. Su tarea consiste en servir a los clientes independientemente de sus creencias políticas o de su afiliación a tal o cual bando. Su trabajo es tomar o dar dinero a alguien, registrando la operación. No veo nada claro, pues, que culpa tienen los bancos que ingresaron el dinero del Partido Comunista en sus cuentas corrientes. Si me hubieran ofrecido ingresarlo en mi banco, lo habría considerado un honor” (López-Muñoz, 2017, p. 110).



de la Cámara de los Lores británica, admitió que entre los beneficios de las operaciones bancarias con el *European Union Bank* figuraba la evasión fiscal como atractivo para posibles clientes, señalando en una entrevista que: “*No ofrecemos adornos, ni agobiamos a los clientes con un papeleo interminable*” (Blum et al., 1998, p. 58).

Aunque Mancroft también rechazó las acusaciones de que el banco estaba involucrado en actividades de blanqueo de capitales, sus declaraciones quedaban desmentidas por la propia publicidad del banco que estaba explícitamente dirigida a personas que buscaban evadir impuestos o encontrar un refugio para su dinero sucio, fuera del alcance de las autoridades de vigilancia, y enfatizando que era “el medio menos costoso y más seguro de interacción bancaria con el cliente”.

A pesar de las numerosas advertencias públicas que se registraron a partir de 1995, entre las que destacan las de su auditor (Coopers & Lybrand) que advirtió sobre una serie de reparos en su informe del 31 de julio de 1995, o la del Banco de Inglaterra (otra vez), en octubre de 1996, que desaconsejó depositar dinero en el banco por la ausencia de garantías. En la primavera de 1997 la presión internacional sobre el gobierno de Antigua se acrecentó, provocando el cierre de cinco bancos rusos y ucranianos, que no impidió al banco continuar con sus operaciones.

Unas cuantas semanas antes de que el banco se desplomara en julio de 1997, la Oficina Nacional de Políticas en materia de drogas y blanqueo de capitales, en Antigua, emitió una advertencia de fraude que ya fue tardía y solo sirvió para alertar a los que en ese momento parecían ser los propietarios del banco, que se fugaron con el dinero de los depositantes.

Otras alarmas se continuaron generando ya en los primeros años de nuestro siglo, con enormes escándalos propiciados por los casos de la quiebra de ENRON (2001), que dejó un agujero de 40.000 millones de dólares (dos terceras parte de esa suma por transacciones fuera de balance), y que provocó la disolución de “*Arthur Andersen*” que era una de las cinco sociedades de auditoría y contabilidad más grandes del mundo, o del fraude de PARMALAT, que estalla a principios de 2004, y en el que, como afirman Godefroy y Lascoumes (2005, pp. 113-114), “*se dan cita las principales dimensiones del uso que hacen los grandes actores económicos de los centros offshore y se pone de manifiesto la importancia de los fraudes que permiten*”.

Pero las grandes alarmas sociales, generadas por la difusión de casos de presuntos evasores, estaban aún por venir, tal y como se irá comprobando en los siguientes apartados.

#### 4.4. Evidencias de la vinculación de los paraísos fiscales en las filtraciones de los casos más relevantes de presuntos evasores.

Durante los últimos catorce años, una serie de filtraciones de datos (“*leaks*”<sup>368</sup> en su denominación inglesa), acompañadas de orquestadas campañas en los medios de comunicación, bien a título individual, bien por organizaciones sociales que se han erigido en adalides, sobre todo a partir de la publicación de las filtraciones del caso “Offshore Leaks”, han venido revelando las vinculaciones de individuos de alto patrimonio y empresas multinacionales con sociedades o cuentas radicadas en paraísos fiscales.

Impulsadas por los datos filtrados, las autoridades fiscales han iniciado actuaciones y procesos de investigación sobre las jurisdicciones offshore en las que se han focalizado los artificios para ocultar y defraudar fiscalmente a los países de origen de estos individuos, intentando recuperar los ingresos perdidos, modificando las regulaciones o promulgando nuevas leyes, a la vez que firmando acuerdos internacionales para promover la transparencia y el intercambio de información fiscal entre países.

A la pregunta sobre lo qué debemos entender por una filtración de datos, Oei y Ring (2018, p.541) aportan la siguiente definición:

... una filtración de datos fiscales es, en términos generales, una divulgación significativa y no autorizada de información privada de contribuyentes que se realiza a través de canales distintos a los protocolos establecidos (como los protocolos para el intercambio de información basada en tratados entre países). Los datos filtrados generalmente comprenden información sobre un grupo de contribuyentes o actividades, y generalmente describen actividades relacionadas con una práctica o jurisdicción altamente secreta. Los datos generalmente se obtienen de bancos y firmas de abogados o de autoridades gubernamentales (como registros corporativos) y luego se divulgan. Una filtración tiende a considerarse significativa cuando proporciona información sobre un comportamiento, jurisdicción o estrategia sobre la cual las autoridades fiscales tienen información limitada y no han podido obtener datos a través de los canales regulares de cooperación internacional.

Añadiendo a continuación que, generalmente, los datos filtrados son divulgados por alguien que no actúa a título oficial o institucional, como un ex empleado convertido en denunciante, un pirata informático o una fuente anónima diferente. Como se irá comprobando en los siguientes apartados, hasta el caso “Offshore Leaks” las filtraciones/denuncias fueron realizadas por empleados o ex empleados.

---

<sup>368</sup> Este término ha sido utilizado para conformar los nombres de algunas de las filtraciones más relevantes de estos últimos años como, por ejemplo, “Offshore Leaks” (2013), “Lux Leaks” (2014), “Swiss Leaks” (2015) o “Bahamas Leaks” (2016).

En la esfera privada se puede considerar que está satisfactoriamente resuelta la protección del denunciante ya que la mayoría de las empresas que tienen oficializados “canales de denuncia” garantizan la protección del ‘denunciante de buena fe’ de cualquier tipo de represalia o consecuencia adversa por el hecho en sí de denunciar<sup>369</sup>, pero este no era el caso en la esfera pública y, a pesar de las numerosas voces que se elevaron pidiendo la regulación de esta figura, no fue hasta 2014 cuando se produjo la Recomendación del Consejo de Europa.

La lentitud en la respuesta de los organismos públicos, en este caso de la UE, para la protección de los denunciantes ha sido la tónica general ya que han tenido que transcurrir otros cinco años hasta que fuera aprobada el 23 de octubre de 2019 la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, comúnmente conocida como ‘Directiva Whistleblower’, y tendrán que transcurrir algunos años más hasta que sea traspuesta ya que, aunque el plazo para hacerlo vencerá el 17 de diciembre de 2021, es muy frecuente que los plazos de trasposición sean superados ampliamente por los países miembros.

La creencia convencional es que las filtraciones de datos permiten a las autoridades fiscales detectar y sancionar la evasión fiscal offshore de manera más efectiva, y que las filtraciones son, por lo tanto, beneficiosas social y económicamente. Pero, como también se expone más adelante, los resultados finales de tales filtraciones no siempre han servido para sancionar a los infractores que, bien a través de amnistías fiscales, bien por dejación o relajación de las normas por las propias administraciones fiscales, han salido bien parados de dichas situaciones con el pago de simbólicas multas y, en la mayoría de las ocasiones sin ninguna trascendencia penal.

El primer gran caso de filtración/denuncia se produjo en 2007 y afectó a UBS (en sus orígenes la Unión de Bancos Suizos), una de las instituciones financieras más grandes del mundo, siendo conocido como el caso “UBS” o “Bradley Birkenfeld”, por el nombre del ex empleado que lo denunció. Un año después se desencadenó el caso “HSBC” o “Hervé Falciani” y, a partir de 2013, se inició hasta nuestros días una secuencia de filtraciones, con una reiterada periodicidad cuasi anual, cuya denominación se detalla a continuación:

✓ “Offshore Leaks” (2013),

---

<sup>369</sup> A modo de ejemplo, el texto del apartado 5.4.4. del ‘Código de Conducta del Grupo BBVA’ establece literalmente que: “Quienes comuniquen de buena fe hechos o actuaciones al Canal de Denuncia no serán objeto de represalia ni sufrirán ninguna otra consecuencia adversa por esta comunicación” ([https://accionistaseinversores.bbva.com/wp-content/uploads/2020/02/CodigoConducta11022020\\_esp.pdf](https://accionistaseinversores.bbva.com/wp-content/uploads/2020/02/CodigoConducta11022020_esp.pdf))

- ✓ “Lux Leaks” (2014),
- ✓ “Swiss Leaks” (2015),
- ✓ “Papeles de Panamá” y “Bahamas Leaks” (2016),
- ✓ “Paradise Papers” (2017),
- ✓ “Mauritius Leaks” (2019) y, mientras se redactaban estas líneas, un último escándalo con la publicación del caso denominado “Luanda Leaks” (2020).

Sobre todos ellos, se aborda a continuación su descripción y un detalle de su contenido y alcance con el fin de evidenciar la vinculación de ciertos patrimonios de empresas e individuos, que permanecían ocultos al figurar atribuidos a cuentas o sociedades anónimas, con los paraísos fiscales en los que estaban radicados.

#### 4.4.1. El caso “UBS” - “Bradley Birkenfeld” (2007).

El UBS AG, con sede en Suiza, es una de las instituciones financieras más grandes del mundo que forma parte del grupo de los 29 principales bancos clasificados por el Consejo Internacional de Estabilidad Financiera (FSB) como instituciones financieras de importancia sistémica. Por lo tanto, está sujeta a una supervisión especial y a unos requisitos de adecuación del capital más estrictos. Los orígenes de UBS se remontan al año 1856, cuando seis bancos privados fundaron un consorcio bajo la denominación de la Unión de Bancos Suizos.

Tal y como afirma Solórzano Ureta (2012, p. 33), “*irónicamente, es el caso del banco suizo UBS el que trajo consigo importantes cambios en el mundo de los paraísos fiscales*”. Pero, más acertadamente, habría que denominarlo el caso “*Bradley Birkenfeld*” ya que, si bien, fue su denuncia sobre la operativa que llevaba a cabo el banco suizo con sus clientes estadounidenses la que le catapultó a la fama, este exbanquero ya tenía antecedentes sobre esta misma forma de operar.

Su fama, no se sabe bien si como “*whistleblower*”<sup>370</sup> o como simple delator, comenzó en 1994 cuando denunció ante el FBI las presuntas actividades ilegales del *State Street Bank & Trust* en

<sup>370</sup> La Fundéu BBVA indica que el sustantivo denunciante es una alternativa al anglicismo “whistleblower”. En el contexto de las prácticas de anticorrupción, el término inglés “whistleblower” se emplea para aludir a quienes, por su relación con una empresa —empleados, exempleados, consultores...—, tienen conocimiento de infracciones y deciden denunciarlas, bien a través de cauces internos, bien a las autoridades o incluso ante los medios de comunicación. Esta figura tiene un significado más específico que “filtrador”, ya que, mientras que este puede haber filtrado cualquier información, como la fecha de lanzamiento de un producto, el término “whistleblower” se aplica exclusivamente a quien denuncia irregularidades o prácticas ilegales. Dado que otras alternativas como “delator” o “chivato” tienen un matiz peyorativo, resulta preferible traducir “whistleblower” como denunciante, que es de hecho el término empleado por el Parlamento Europeo (Fundéu BBVA, 2018, abril 26).

Boston, banco para el que trabajaba y que abandonó a continuación sin que se llegaran a iniciar diligencias judiciales a la entidad.

En 1996, fue contratado como banquero privado en Credit Suisse antes de pasar al Barclays en 1998. Tras su experiencia en la banca internacional en Barclays, el banco suizo UBS le reclutó en 2001 como director en la división de banca privada, un puesto de gerencia media (fue uno de los veinticinco banqueros internacionales en esta división, con sede en Ginebra, Suiza).

En dicha función, la principal responsabilidad laboral de Bradley Birkenfeld era solicitar a los estadounidenses ricos que trasladaran sus activos al banco, permitiéndoles ocultar sus fondos debido a las estrictas leyes de secreto bancario de Suiza y así evitar el pago de los impuestos estadounidenses. Según Birkenfeld, UBS patrocinó eventos como exhibiciones de arte y carreras de yates en los Estados Unidos para atraer a personas adineradas como clientes potenciales (Bradley Birkenfeld, 2020).

Como afirma Pfeifer (2009, octubre 26), Bradley Birkenfeld haría cualquier cosa por los estadounidenses ricos que le confiaron millones de dólares para esconderlos del Internal Revenue Service<sup>371</sup> (IRS). Para ello, les ayudaría a establecer compañías falsas para ocultar sus depósitos, les daría tarjetas de crédito para acceder a su efectivo oculto. En una ocasión, convirtió el dinero de un cliente estadounidense en diamantes, luego pasó de contrabando las gemas a través del Atlántico en un tubo de pasta de dientes.

Esas acciones, detalladas por Birkenfeld en documentos judiciales, fueron parte de un esfuerzo coordinado e ilegal de su empleador en ese momento, el gigante bancario suizo UBS, para ayudar a los clientes adinerados de los Estados Unidos a evadir impuestos.

Para atraer a los clientes, el banco patrocinó una variedad de eventos, incluidas exhibiciones de arte, torneos de tenis y regatas de vela, en los que Birkenfeld y otros banqueros de UBS podrían codearse con estadounidenses ricos que podrían estar buscando un lugar para guardar su dinero ... Estos banqueros suizos no tenían licencia para proporcionar asesoramiento de inversión en los Estados Unidos, por lo que UBS les ordenó que tomaran precauciones para evitar ser detectados por las autoridades reguladoras de los Estados Unidos. Les dijo que declararan falsamente en los formularios de Aduanas que viajaban a los Estados Unidos por placer, no por negocios, según los documentos judiciales. Los banqueros utilizaron ordenadores portátiles encriptados, cuentas numeradas y corporaciones offshore falsas para ocultar los nombres de sus ricos clientes americanos, según alegaron los fiscales federales (Pfeifer, 2009, octubre 26).

---

<sup>371</sup> Internal Revenue Service – Agencia Tributaria de los Estados Unidos.

Una clave para el éxito de Birkenfeld fue su relación con Igor Olenicoff, inmigrante ruso y miembro de la lista Forbes 400 de los más ricos de Estados Unidos, que hizo su fortuna como promotor de bienes raíces en Newport Beach (California).

En 2001, Olenicoff viajó a Ginebra y se reunió con Birkenfeld para discutir la transferencia de parte de su riqueza a UBS. En los meses que siguieron, Olenicoff trasladó alrededor de 200 millones de US\$ a UBS, dinero al que podía acceder en los Estados Unidos a través de las tarjetas de crédito que Birkenfeld le proporcionó. El esquema montado por Birkenfeld le permitió a Olenicoff evitar el pago de 7,3 millones de US\$ en impuestos.

La referida actividad laboral de Bradley Birkenfeld entraba en conflicto con un memorándum legal interno de UBS que explicaba las obligaciones legales de dicha entidad, bajo el “Acuerdo de Intermediario Cualificado” (“Qualified Intermediary Agreement”, Q.I.). El “Q.I.” fue una disposición que entró en vigor en enero de 2001, firmada entre UBS y el gobierno de los Estados Unidos, que requería que UBS identificara y documentara a cualquier cliente que tuviera valores negociables estadounidenses, o que recibiera ingresos en sus cuentas extranjeras con origen en los Estados Unidos. Además, UBS debía realizar una retención fiscal del 28% de los pagos con origen en los Estados Unidos, así como dejar de prestar servicios a cualquier titular de cuenta que se negase a que UBS los identificara ante el gobierno norteamericano.

Según manifestó Birkenfeld, después de descubrir el referido memorándum, se percató de inmediato que su contenido era inconsistente con las prácticas comerciales reales de la organización, por lo que inició un extenso proceso de revisión interna con sus superiores, comenzando con su supervisor, Christian Bovay. A continuación, envió numerosos correos electrónicos y memorandos, durante varios meses, al jefe del departamento legal y al jefe de cumplimiento, todos los cuales fueron ignorados (Birkenfeld, 2010, abril 15).

Tras señalar estas presuntas violaciones a la gerencia de nivel superior, los departamentos legales y de cumplimiento en UBS, solicitó asesoría legal externa en Suiza para determinar sus derechos y deberes como ciudadano estadounidense, renunciando a continuación a su cargo en UBS en octubre de 2005. Tras ello, contrató a un asesor legal en Washington D.C. y presentó una denuncia como “whistleblower” ante el (IRS).

En opinión de Toussaint (2015, febrero 11), *“lo que hacía [Birkenfeld] para UBS no tenía nada de ilegal si se tienen en cuenta las leyes de Suiza”*, pero hay que hacer notar que, como

ciudadano estadounidense, no podía obviar el “*Qualified Intermediary Agreement*” firmado en enero de 2001 entre UBS y el gobierno de los Estados Unidos, al que se ha hecho referencia anteriormente.

En 2007 decide contactar con el Ministerio de Justicia de los Estados Unidos a fin de denunciar las actividades ilegales de UBS y de acogerse a una ley que, desde 2006, protegía y recompensaba a quienes denunciaban al fisco un fraude. Para ello, el IRS había creado una “Oficina del Denunciante” (the “Whistleblower Office”) en cuya página principal de su web informa que:

La Oficina del Denunciante del IRS remunera a quienes denuncien a las personas que no pagan sus impuestos tal y como deben. Si el IRS hace uso de la información proporcionada por el denunciante, puede concederle hasta el 30% de los impuestos adicionales, de las multas y de otros montantes que recaude<sup>372</sup> (IRS, s.f.a).

Tal y como indica Pfeifer (2009, octubre 26), Birkenfeld les dijo a los funcionarios del Departamento de Justicia algo que se había sospechado durante años: el banco privado UBS en Suiza había ayudado a los estadounidenses a esconder miles de millones de dólares del IRS. En total, los fiscales alegarían más tarde que el banco privado UBS tenía 20 mil millones de dólares en depósitos de clientes estadounidenses.

Las informaciones que transmite al IRS y al Ministerio de Justicia permiten a estos dos organismos iniciar diligencias judiciales contra UBS. Para Toussaint (2015, febrero 11), la gravedad de las actividades de UBS, desde el punto de vista de la ley estadounidense, era tal que hubiera sido necesario retirar la licencia bancaria a este banco, pero, como ocurrirá un poco más tarde con HSBC y otros grandes bancos, las autoridades de Washington se contentarán inicialmente con exigir el pago de una multa.

La investigación criminal iniciada llevó a los enjuiciamientos penales de UBS, tres de sus agentes de ventas, un abogado suizo y siete ciudadanos estadounidenses. Entre los procesados se encontraba Olenicoff, quien se declaró culpable de un delito grave de impago de impuestos federales, siendo sentenciado a libertad condicional y al pago 52 millones de US\$ en impuestos atrasados, intereses y multas por fraude civil. En su acuerdo de culpabilidad, reconoció que había mentado en sus declaraciones de impuestos de 1998 a 2004 cuando respondió “no” a una

---

<sup>372</sup> Texto original: “The IRS Whistleblower Office pays money to people who blow the whistle on persons who fail to pay the tax that they owe. If the IRS uses information provided by the whistleblower, it can award the whistleblower up to 30 percent of the additional tax, penalty and other amounts it collects” (IRS, s.f.a).

cuestión que le preguntaba si era propietario o tenía poderes sobre una cuenta financiera en un país extranjero<sup>373</sup> (Pfeifer, 2009, octubre 26; Forbes, 2008, septiembre 17).

Birkenfeld fue arrestado en junio de 2008 cuando regresaba desde Suiza, donde había estado viviendo durante los últimos 13 años, a su Boston natal con ocasión de una reunión de su “high school”, declarándose culpable de conspirar para ayudar al multimillonario californiano Igor M. Olenicoff a ocultar unos 200 millones de dólares al fisco estadounidense por medio de cuentas no declaradas que se mantenían en el banco suizo UBS (Solórzano, 2012, p. 33).

A pesar de ser el denunciante del mayor caso de fraude fiscal en los Estados Unidos, Birkenfeld fue condenado el 21 de agosto de 2009 en un tribunal federal en Fort Lauderdale, Florida, a 40 meses de reclusión en una prisión federal y a una multa de 30.000 US\$, por “*conspiración para defraudar a los Estados Unidos*”, pena que comenzó a cumplir el 8 de enero de 2010 (Birkenfeld, 2010, abril 15). Adicionalmente, el juez federal de distrito también le impuso una pena adicional de tres años de libertad condicional una vez que saliera de prisión.

La historia de cómo Birkenfeld terminó yendo a la prisión federal todavía está sumida en una nebulosa. Los funcionarios de justicia afirman que no fue completamente comunicativo sobre sus propios tratos con sus clientes particulares, especialmente con el multimillonario Olenicoff. Algunas fuentes llegaron incluso a decir que, mientras Birkenfeld hablaba con los federales, estaba asesorando en secreto al magnate inmobiliario para que trasladara su dinero de UBS a otros bancos de Liechtenstein (Stier, 2009, octubre 6).

Desde el arresto de Birkenfeld, tanto el IRS como el Departamento de Justicia de los Estados Unidos ejercieron una gran presión sobre el gobierno suizo y el estricto secreto bancario que allí regía. El testimonio y condena de Birkenfeld agravó la precaria situación de UBS.

En respuesta a las presiones recibidas, UBS comenzó por anunciar el 17 de julio de 2008 que dejaba de prestar sus servicios de banca privada a personas domiciliadas en los Estados Unidos<sup>374</sup> y, el 12 de noviembre de 2008 confirmaba que Raoul Weil, presidente y director

---

<sup>373</sup> Según la Ley de secreto bancario, cada persona de los Estados Unidos debe presentar un Formulario TD F 90-22.1, “Informe de cuentas bancarias y financieras extranjeras (FBAR)”, si:

- La persona tiene un interés financiero o una firma autorizada (u otra autoridad que sea comparable a la firma autorizada) sobre una o más cuentas en un país extranjero, y
- El valor agregado de todas las cuentas financieras extranjeras supera los \$ 10,000 en cualquier momento durante el año calendario (IRS, s.f.b).

<sup>374</sup> Las cuentas transfronterizas no eran una gran parte del negocio del banco. A finales de 2008, sumaban casi 20 mil millones de US\$, menos del 1 por ciento de los activos totales de UBS de aproximadamente 2 billones de US\$ (2.174 billones de



ejecutivo de “UBS Global Wealth Management and Business Banking” y miembro de la Junta Ejecutiva del Grupo, había sido acusado por un gran jurado federal en el Distrito Sur de Florida, en relación con la investigación en curso del negocio transfronterizo de UBS en los Estados Unidos (UBS AG, 2008, noviembre 12).

UBS sufrió el golpe más fuerte hasta la fecha en la investigación de sus actividades bancarias en el extranjero para clientes estadounidenses ricos, ya que las autoridades estadounidenses dijeron que habían acusado a Raoul Weil, jefe de gestión de patrimonio global del banco suizo. ... En una declaración el martes por la noche, UBS dijo que Weil había “determinado que, en interés de la empresa y sus clientes, y para defenderse, renunciará a sus obligaciones en este momento hasta que se resuelva este asunto”. El banco también dijo que estaba “totalmente comprometido a continuar sus esfuerzos para cooperar con la investigación” (Simonian y Chung, 2008, noviembre 12).

No hay que olvidar en que contexto se estaban desarrollando todos estos acontecimientos. El año anterior se había desencadenado una de las mayores crisis económicas desde la “gran depresión”, que había obligado a la Reserva Federal de Estados Unidos y al Banco Central Europeo a acudir en auxilio de las entidades financieras inyectando cientos de miles de millones de euros y bajando los tipos de interés.

Tras el colapso de Lehman Brothers en septiembre de 2008, el banco más grande de Suiza estaba tambaleándose. UBS, que era tres veces más grande que Lehman en términos de activos, tuvo una depreciación de su valor de unos 50.000 millones de dólares durante ese período tumultuoso. Los inversores de todo el mundo dieron un suspiro de alivio el 16 de octubre cuando el gobierno suizo rescató a UBS. Pero sin que ellos lo supieran en ese momento, el banco se estaba enfrentando a una crisis potencialmente más devastadora en un frente muy diferente (Jucca, 2010, abril 9).

Como se ha comentado en el apartado 3.2 del capítulo anterior, Alemania y Francia habían convocado en octubre de 2008 una reunión de los miembros de la OCDE para debatir el problema de los paraísos fiscales. Esta reunión fue boicoteada por Suiza y Luxemburgo, mientras que Estados Unidos y Austria rehusaron la invitación, aunque finalmente se emitió un comunicado conjunto afirmando que los asistentes “favorecen la acción contra las jurisdicciones cuyo marco legal y administrativo facilita el fraude y la evasión fiscal” (Hernandez Viguera, 2009, p. 59).

---

francos suizos). El negocio era tan pequeño que inicialmente estaba por debajo de la pantalla del radar del regulador financiero suizo FINMA, en ese momento conocido como la Comisión Federal de Bancos. La principal preocupación de la agencia en ese momento eran los riesgos sistémicos que planteaba la división de renta fija de UBS, cada vez más tambaleante (Jucca, 2010, abril 9).

Apenas unas semanas después tuvo lugar en Washington, a mediados de noviembre de 2008, una cumbre del G20 en cuya declaración final se lanza una advertencia a las entonces denominadas “jurisdicciones no cooperativas”, que se concreta en la cumbre de abril 2009 en Londres, donde se publica por la OCDE una nueva lista de las jurisdicciones que no se habían comprometido a aplicar el estándar internacional de intercambio de información con fines tributarios. Y en esa lista aparece por primera vez Suiza, junto con Austria, Bélgica y Luxemburgo, acérrimos defensores del secreto bancario como fuente de su negocio financiero con los no residentes.

El 18 de febrero de 2009, el gobierno suizo convocó de emergencia al anochecer en Berna una reunión del gabinete y dio su consentimiento a un acuerdo para el considerable pago de 780 millones de US\$. Sin embargo, más doloroso que el dinero fue el acuerdo de UBS para entregar alrededor de 280 nombres de personas que evadían los impuestos estadounidenses. En opinión de Jucca (2010, abril 9), esencialmente el gobierno había cambiado casi un siglo de secreto bancario suizo por la supervivencia de UBS.

En la referida fecha, UBS acordó pagar una multa de 780 millones de US\$ al gobierno de los Estados Unidos, firmando un acuerdo de enjuiciamiento diferido por cargos de conspiración para defraudar a los Estados Unidos por obstrucción al IRS (IRS, s.f.c). Adicionalmente, y como parte del acuerdo se resolvieron los cargos de la “Securities and Exchange Commission”<sup>375</sup> (SEC) por haber actuado como un corredor/agente no registrado y asesor de inversiones para estadounidenses, evitando con ello un juicio sobre la supuesta conducta de UBS al facilitar la capacidad de ciertos clientes estadounidenses de mantener cuentas no reveladas en Suiza y otros países extranjeros, lo que permitió a esos clientes evitar pagar impuestos relacionados con los activos en esas cuentas (SEC, 2009).

El acuerdo brindaba, en un acto sin precedentes, el acceso a la información de entre 250 y 300 clientes de UBS que utilizaron las leyes suizas de secreto bancario para ocultar activos, pero el caso no se cerró con dicho acuerdo ya que, el día siguiente de la resolución del caso penal, el 19 de febrero de 2009, el gobierno de los Estados Unidos presentó una demanda civil contra UBS para revelar los nombres de los 52.000 clientes estadounidenses, alegando que el banco y

---

<sup>375</sup> La Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos (*Securities and Exchange Commission*, SEC por sus siglas en inglés) es una agencia independiente del gobierno federal de los Estados Unidos. La SEC tiene la responsabilidad principal de hacer cumplir las leyes federales sobre los valores mobiliarios, proponer reglamentos y regular la industria de los mercados de valores, que incluye el intercambio de acciones y opciones nacionales y otras actividades y organizaciones, incluidos los mercados de valores electrónicos en los Estados Unidos (SEC, s.f.)

estos clientes conspiraron para defraudar impuestos legítimamente adeudados al IRS y al gobierno federal.

Como señala Jucca (2010, abril 9), compartir datos de clientes bancarios habría estado en contra de los principios básicos de UBS: confianza, seguridad y discreción, simbolizados por las tres llaves de su logotipo desde hacía 70 años. Hacerlo también podría destruir la confianza de los clientes adinerados en el banco y en todo el centro financiero suizo.

Pero nuevamente entró en juego la faceta política. Por un lado, el presidente de Suiza, Hans-Rudolf Merz, afirmando que su país no cedería en defender su preciada tradición de cuentas bancarias confidenciales, aunque su gobierno terminó entregando los expedientes de entre 250 y 300 clientes estadounidenses sospechosos de fraude fiscal, a media noche en la capital suiza, Berna, justo antes de la fecha límite acordada con la administración estadounidense. Según se recoge en varios medios de comunicación, Merz, UBS y el regulador financiero de Suiza insisten en que la entrega realizada no fue un levantamiento del principio del secreto bancario ya que solo involucraba a un pequeño número de archivos vinculados al fraude fiscal, y no a la elusión fiscal<sup>376</sup>. Pero realmente se estaba viviendo el principio del fin del secreto financiero.

Por el otro, la recién nombrada Secretaria de Estado, Hillary Clinton, viajó a Ginebra el 6 de marzo de 2009 para reunirse con la Ministra de Relaciones Exteriores de Suiza, Micheline Calmy Rey, para anunciar un acuerdo sobre la demanda del IRS. Al final, en una reunión crucial el 31 de julio de 2009, Clinton y Calmy Rey lograron llegar a un acuerdo para evitar daños posteriores en el tribunal contra UBS. El IRS y el Departamento de Justicia alcanzaron un acuerdo provisional a través del que la Autoridad de Supervisión del Mercado Financiero de Suiza (FINMA) revelaría información sobre otras 4.450 de las 52.000 cuentas solicitadas por el IRS, preservando el anonimato de más de 90 por ciento de los clientes estadounidenses del negocio transfronterizo de UBS (Kasperkevic, 2015, julio 30).

Finalmente, UBS anunció el 12 de agosto de 2009 un acuerdo de solución que puso fin a su litigio con el IRS. El senador estadounidense Carl Levin (D-MI), que había dirigido como presidente del Subcomité Permanente de Investigaciones del Senado varias audiencias sobre el

---

<sup>376</sup> Bajo la ley de secreto bancario suizo vigente en aquel momento, solo se puede levantar el secreto cuando se considera que las personas han defraudado deliberadamente a las autoridades fiscales, en lugar de no haber declarado todos los activos. Esa es una distinción que solo Suiza y otros paraísos fiscales hacen.

escándalo de la evasión fiscal de UBS<sup>377</sup>, describió el acuerdo de “decepcionante” en su *“Declaración sobre la divulgación del anexo del Acuerdo de Resolución entre Estados Unidos y Suiza en el caso UBS”*:

Si bien es bueno saber que 14.700 personas han revelado cuentas bancarias extraterritoriales previamente ocultas, el Anexo suizo-estadounidense divulgado hoy, diseñado para obligar a revelar los nombres de personas estadounidenses con cuentas suizas en UBS, es muy decepcionante. ... UBS admitió el año pasado que “participó en un esquema para defraudar a los Estados Unidos” de los ingresos fiscales. Desde entonces, su gobierno ha prohibido a UBS simplemente entregar los nombres de los 52.000 clientes estadounidenses sospechosos de participar en ese esquema de evasión fiscal con UBS. En cambio, la redacción sinuosa y las muchas limitaciones en este Anexo muestran que el Gobierno suizo trata de preservar para el futuro su secreto bancario tanto como fuera posible ... Es decepcionante que el gobierno de los Estados Unidos haya estado de acuerdo (United States Senate, 2009).

Sin embargo, este acuerdo no supuso el fin de la confrontación entre los gobiernos de los Estados Unidos y Suiza sobre el secreto de las cuentas bancarias suizas. Las tensiones se mantuvieron, aunque el frente se trasladó al Parlamento suizo donde se debía aprobar la modificación de la ley de secreto bancario, para permitir el traslado a la justicia de los Estados Unidos de la información acordada.

La perspectiva de un referéndum había amenazado con abrir un nuevo frente en la investigación estadounidense sobre UBS porque el banco habría incumplido el plazo del 24 de agosto para entregar los detalles de la cuenta, exponiéndolo a nuevas acciones legales. El Departamento de Justicia y el IRS habían amenazado con revivir una demanda civil que exigía que UBS revelara los datos de 52.000 clientes.

Por fin, el acuerdo se produjo después de que las dos cámaras del Parlamento suizo acordaran el 17 de junio de 2010 renunciar a un referéndum nacional sobre el asunto y adherirse al acuerdo de agosto de 2009 en virtud del cual Suiza revelaría información sobre 4.450 cuentas en UBS propiedad de estadounidenses adinerados sospechosos de evadir impuestos. Las cuentas, algunas con múltiples propietarios, tenían 18.000 millones de US\$, según el IRS (Browning, 2010, junio 17).

---

<sup>377</sup> El 17 de julio de 2008 el Subcomité Permanente de Investigaciones del Senado publicó un informe que, bajo el título de TAX HAVEN BANKS AND U. S. TAX COMPLIANCE, reportaba entre otros datos que “Desde al menos 2000 a 2007, UBS hizo un esfuerzo concertado para abrir cuentas en Suiza a clientes adinerados de los Estados Unidos, empleando prácticas que podrían facilitar, y han resultado en, la evasión fiscal de los clientes de los Estados Unidos. Estas prácticas de UBS incluyeron el mantenimiento de aproximadamente 19,000 clientes estadounidenses en cuentas “no declaradas” en Suiza, con miles de millones de dólares en activos que no han sido revelados a las autoridades fiscales estadounidenses; ayudando a los clientes de EE. UU. a estructurar sus cuentas para evitar los requisitos de notificación previstos en el QI [Qualified Intermediary Agreement]; y permitir a sus banqueros suizos comercializar valores y servicios bancarios en suelo estadounidense sin una licencia apropiada en aparente violación de la ley estadounidense y la política de UBS” (United States Senate, 2008, p. 8).

Bradley Birkenfeld fue liberado de prisión el 1 de agosto de 2012 (estaba prevista su salida para el 29 de noviembre de ese mismo año) y, tras su excarcelación, el IRS le ha reconocido y abonado una suma total de 104 millones de US\$ en base al derecho que tenía sobre los impuestos y demás sanciones económicas recaudados de las personas identificadas tras su denuncia inicial, que ha permitido a las autoridades fiscales de los Estados Unidos recuperar 5.000 millones de US\$. Tras su salida de prisión, Birkenfeld todavía tuvo que permanecer en libertad condicional, conocida formalmente como "liberación supervisada", hasta noviembre de 2015 que, entre otras restricciones, le suponía no poder salir de los Estados Unidos.

En enero de 2015, Birkenfeld fue citado por un magistrado francés que investigaba la incitación a la evasión y el fraude fiscal por parte de UBS a ciudadanos franceses. En febrero de 2015, se le permitió viajar a Francia, del 27 de febrero al 1 de marzo de 2015, para comparecer ante el tribunal francés encargado de investigar las acusaciones de que UBS comercializó cuentas bancarias suizas numeradas a ciudadanos franceses para permitirles ocultar sus activos.

**Tabla IV- 8 - Procesos de investigación judicial iniciados sobre las actuaciones de UBS en otras jurisdicciones tras el caso de Estados Unidos.**

Jurisdicción	Año Inicio	Actuaciones	Conclusiones
Alemania	2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>- UBS Deutschland AG fue investigado por fiscales en Mannheim después de que una investigación tributaria revelara transferencias sospechosas de fondos de Alemania a Suiza, presuntamente facilitadas por la oficina de Frankfurt de UBS Deutschland.</li> <li>- Los empleados de UBS idearon "un completo modelo de negocio" para permitir a los clientes evitar pagar impuestos en Alemania, incluyendo la presentación de transferencias bancarias transfronterizas como transacciones nacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- UBS llegó a un acuerdo con las autoridades alemanas en julio de 2014, cuando el banco acordó pagar una multa de <b>302 millones de euros</b>.</li> <li>- La filial alemana del gigante de inversiones suizo UBS Group AG enfrenta una multa de € 83 millones (\$93 millones) por supuestamente ayudar a los clientes a evadir impuestos, según han señalado en mayo 2019 los fiscales en Alemania.</li> </ul>
Francia	2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En un esquema análogo a la investigación estadounidense de UBS, Francia lanzó una investigación sobre la supuesta incitación de UBS France a la evasión de impuestos por parte de los contribuyentes franceses, para determinar si UBS solicitó ilegalmente clientes en Francia.</li> <li>- En enero de 2016, las autoridades fiscales francesas anunciaron que, en base a los registros incautados por las autoridades fiscales alemanas, los ciudadanos franceses tenían 38,000 cuentas no declaradas con activos totales por más de € 12 mil millones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En junio de 2013, los reguladores bancarios franceses <b>multaron a UBS Francia con 10 millones de euros</b> por fallas que podrían haber permitido a los clientes de UBS cometer evasión fiscal.</li> <li>- En febrero de 2015, Bradley Birkenfeld, la figura clave en el escándalo de evasión de impuestos de UBS en los Estados Unidos, fue citado por un magistrado francés que investiga el caso.</li> <li>- En febrero de 2019, un tribunal francés impuso a UBS <b>multas por 3.700 millones de euros</b> luego de declararlo culpable de lavar fondos ilícitos para clientes que supuestamente ocultaron impuestos a las autoridades.</li> </ul>
Bélgica	2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En junio de 2014, el director ejecutivo de UBS Bélgica, Marcel Brühwiler, fue arrestado bajo sospecha de fraude, mientras la policía registraba las oficinas de UBS y la residencia de Brühwiler. Se alega que UBS Bélgica reclutó activamente a belgas ricos, proponiendo canalizar fondos a cuentas suizas secretas, lo que permitió la evasión fiscal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En febrero de 2016, el fiscal de la corona de Bruselas dijo que el juez Michel Clase estaba investigando al banco por lavado de dinero, práctica ilegal de finanzas y fraude fiscal "serio y organizado". Se sospecha que UBS se acerca a los clientes belgas "para alentarlos a inscribirse en las estructuras de evasión fiscal"</li> </ul>
EE.UU.	2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En febrero de 2015, UBS anunció que estaba siendo investigado por la Oficina del Fiscal de los Estados Unidos para el Distrito Este de Nueva York y la Comisión de Bolsa de Valores por nuevas acusaciones de que UBS facilitó la evasión fiscal de su clientela estadounidense.</li> <li>- La investigación también tiene el objetivo de determinar si los bonos al portador se proporcionaron como vehículos de inversión a la clientela de UBS, ya sea directamente o mediante UBS comprando y manteniendo los bonos a nombre del cliente, antes del vencimiento de su acuerdo de enjuiciamiento diferido de 2009 con el Departamento de Justicia de los Estados Unidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El referido acuerdo expiró en octubre de 2010. Si se determina que UBS violó el acuerdo, el gobierno federal puede acusar a UBS de nuevos cargos derivados de la violación. En tal caso, los fiscales probablemente pedirían multas significativas y que UBS se someta a supervisión regulatoria.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de las noticias aparecidas en los medios de comunicación.

Pero los problemas de UBS no finalizaron con la entrega de la información al IRS de Estados Unidos. Otros frentes se le fueron abriendo en más países y que, a modo de resumen, se detallan en la Tabla IV-8. La reiteración de actuaciones por parte de las filiales de UBS en otras jurisdicciones, con esquemas muy similares, no hacen sino confirmar que dicha entidad financiera, amparándose en la ley de secreto bancario suiza, se aprovechó de las ventajas que la misma le ofrecía para captar a los individuos de alto patrimonio y contribuyentes multinacionales de dichas jurisdicciones y al objeto de facilitarles la evasión fiscal de sus patrimonios que inicialmente se exportaban a Suiza para, desde allí, ser gestionados por los directivos de su división de banca privada. Y no parece, ni que las multas, ni la detención e imputación de sus gestores, le hayan hecho cambiar de estrategia a lo largo de los años.

Como anécdota final, la Junta de Accionistas de UBS Group, celebrada el 2 de mayo de 2019, se negó a *“respaldar la gestión<sup>378</sup> de la alta dirección del banco suizo el año pasado, en una especie de reprimenda provocada por una condena judicial francesa [véase Tabla IV-8] por ayudar a los clientes adinerados a evadir impuestos”* (Reuters, 2019, mayo 2).

#### 4.4.2. El caso “HSBC” – “Hervé Falciani” (2008).

Casi en paralelo con el desarrollo del caso de UBS otra filtración, protagonizada también por un empleado de la entidad suiza “HSBC Private Bank”, provoca un terremoto que, en este caso, se desarrolló en Europa.

Una línea lo resumía todo: "Evasión fiscal: disponible lista de clientes". Es el asunto de un correo electrónico de Ruben Al-Chadick. Era el año 2008 y nadie conocía a Hervé Falciani, el hombre que se escondía detrás del apodo árabe. Esa línea era el primer contacto directo que el informático francoitaliano tomaba con las autoridades de varios países europeos para facilitarles la información bancaria de miles de clientes del HSBC Private Bank (Suisse) de Ginebra (Grasso, 2015, febrero 9).

De forma muy similar a Bradley Birkenfeld, el ingeniero de sistemas informáticos Hervé Falciani, que trabajó en el banco entre 2001 y 2008, se percató que la forma de gestionar los datos bancarios en el HSBC fomentaba el fraude fiscal, circunstancia que puso en conocimiento de sus superiores que, al parecer, hicieron caso omiso. Según comenta Falciani, también intentó poner dicha información a disposición, en primer lugar, de las autoridades suizas que regulan los mercados, y a continuación de las autoridades judiciales suizas, sin éxito.

---

<sup>378</sup> Solo dio un apoyo del 41,7% a la gestión del banco encabezado por su presidente Axel Weber, por debajo de la mayoría requerida y lejos del 89,7% del respaldo que obtuvo el año anterior ((Reuters, 2019, mayo 2).

Durante los dos últimos años recopiló los datos que le permitirían demostrar el fraude fiscal sistemático de algunas de las 130.000 fortunas más grandes del mundo y, para conseguir activar a la Fiscalía suiza, se dirigió a Beirut, junto con una colaboradora, a una filial del HSBC.

En la banca Audi, filial libanesa del HSBC, puso en conocimiento de los gestores las posibles grietas en los sistemas de información del banco. “Se trataba de crear una alerta que pusiera en marcha en Suiza una investigación sobre un posible riesgo del secreto bancario”. Para dejar huella de su gestión, Falciani, pagó los billetes de avión con cargo a su propia cuenta del HSBC. ... El 22 de diciembre de 2008, tras su viaje a Líbano, Falciani dejó de trabajar con el banco HSBC y fue detenido por las autoridades suizas. Al día siguiente, tras recuperar la libertad, se marchó a Francia (Pérez, F.J., 2013, abril 15).

La maquinaria judicial suiza se puso en marcha en diciembre de 2008 al abrir un proceso contra Falcini por robo de datos y pidió a Francia que registrase su domicilio, se incautase el portátil y les enviase su contenido. El 20 de enero de 2009, la fiscalía de Niza, dirigida por Éric De Montgolfier, ordenó registrar la casa de Falciani en Castellar<sup>379</sup> accediendo a la petición de Suiza, que lo que realmente pretendía era recuperar los ficheros que Falciani guardaba en su ordenador, pero al descubrirlos la policía francesa, De Montgolfier decidió no entregárselos y, a continuación, abrió investigaciones contra los supuestos evasores fiscales franceses de la lista. Como apunta Irujo (2013, mayo 5), “*decenas de miles de evasores fiscales, muchos españoles, dormirían tranquilos si Éric de Montgolfier hubiera mirado hacia otro lado*”, y añade que “*decidió investigar a fondo la ‘lista Falciani’ y ha descubierto el mayor fraude fiscal en la historia reciente de la Unión Europea*”.

Falciani ofreció al fiscal De Montgolfier su colaboración para acceder a los datos y las claves para navegar por ellos y analizarlos correctamente, lo que sirvió para que Francia se quedase con la información y comenzase una colaboración que duraría varios años. Tal colaboración originó un incidente diplomático entre Francia y Suiza. Según se comenta, el fraude fiscal que se deriva de la lista Falciani representa el 2,5% del PIB de la zona euro (300.000 millones de euros) y en la misma se identificaban casi 9.000 grandes evasores franceses, entre ellos algunos directivos de los grupos empresariales Nina Ricci y L’Oreal.

A partir de ese momento, Francia distribuye la información contenida en el ordenador de Falciani a los países con los que tiene acuerdos de colaboración en la lucha contra el fraude

---

<sup>379</sup> Falciani permanecía refugiado en su casa de Castellar, el último pueblecito de la Costa Azul pegado a la frontera italiana, al que huyó en diciembre de 2008 desde Ginebra. En medio de los dos países de los que tiene pasaporte y a salvo de ser extraditado a Suiza, porque ni Francia ni Italia entregan a sus ciudadanos (Altozano, 2013a, abril 21).

fiscal dentro de la UE, entre los que se encontraba España, que los recibe el 24 de mayo de 2010.

La primera lista de evasores elaborada con la información de Hervé Falciani que llegó a España en 2010 permitió a Hacienda recuperar 260 millones de euros. El repertorio, con 1.500 nombres, sirvió para identificar a 659 presuntos evasores fiscales (Altozano, 2013b, abril 21).

Aun cuando en aquellos momentos no se hizo pública la lista de los presuntos evasores, si se llegó a identificar en 2013 a algunos de ellos en un rastreo iniciado por un medio de comunicación en diferentes juzgados de España<sup>380</sup>. El caso más relevante fue el de la familia Botín<sup>381</sup> que, cuando salió el caso a la luz, justificó que los millones de euros depositados en las cuentas del HSBC en Suiza eran propiedad del padre del entonces presidente del Santander y que fueron sacados de España en 1936 tras el estallido de la Guerra Civil. El tema se saldó con una regularización fiscal por la que desembolsaron 200 millones de euros a Hacienda en 2010, pago que sirvió de argumento para que dos años después la Audiencia Nacional archivara la causa contra la familia Botín. Otros nombres identificados fueron los de una sociedad de Francisco Correa, el cabecilla de la trama Gürtel y su cómplice Arturo González Panero exalcalde de Boadilla del Monte (Madrid)<sup>382</sup>.

Pero los problemas de HSBC no acababan más que empezar. De hecho, este tampoco era el primer problema, ni iba a ser el último. Como ya se ha comentado en el capítulo anterior, fue uno de los protagonistas de las pérdidas en el mercado inmobiliario estadounidense cuando en febrero de 2007 anunció que las pérdidas en sus carteras de deuda hipotecaria iban a ser mayores de lo esperado. Además, HSBC tenía abiertos otros dos procesos de investigación por parte del Departamento de Justicia y por el Subcomité Permanente de Investigación del Senado de los Estados Unidos, por presuntos delitos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

A todo ello, hay que recordar el entorno temporal en el que se estaban produciendo estos hechos ya que, apenas unos meses después (abril 2009), se celebraba en Londres la cumbre del G20. En dicha cumbre el presidente francés declaraba que *“la época del secreto bancario ha llegado*

---

<sup>380</sup> Se trata de aquellos casos en los que se apreciaron indicios de delito fiscal, es decir, en los que la cantidad supuestamente defraudada superó los 120.000 euros (para mayor información y detalle se puede consultar dicha relación en la dirección [https://elpais.com/politica/2013/04/21/actualidad/1366522419\\_772068.html](https://elpais.com/politica/2013/04/21/actualidad/1366522419_772068.html))

<sup>381</sup> Entre los 659 contribuyentes españoles aparecían Emilio Botín y cinco de sus hijos, entre ellos la entonces expresidenta de Banesto y dirigente del Santander en Reino Unido, Ana Patricia Botín, así como su hermano, Jaime Botín, y también cinco de sus hijos ([https://elpais.com/economia/2012/05/22/actualidad/1337685046\\_431537.html](https://elpais.com/economia/2012/05/22/actualidad/1337685046_431537.html)).

<sup>382</sup> La sociedad panameña en cuestión se denomina “Itelsa Development Group Corp” cuyos apoderados son Francisco Correa, jefe de la red Gürtel; Arturo González Panero, exalcalde del PP en Boadilla del Monte (Madrid); y el abogado del líder de la trama corrupta, Javier del Valle Petersfeldt, “que aparece como gestor de los fondos ilícitos de algunos de los imputados”, según la Audiencia Nacional. La cuenta a su nombre se abrió el 7 de julio de 2004 en el HSBC (Romero, 2013, marzo 25).



*a su fin*” y la OCDE presentaba una nueva “blacklist” de paraísos fiscales en la que, por primera vez, se incluiría a Suiza.

El filón de los ficheros fue aprovechado, tanto por Francia, como por Falciani que además inició su colaboración con los Estados Unidos, según afirma en la primera entrevista que concedió a un medio de comunicación español:

El 1 de junio de 2012, un mes antes de llegar a España, comencé a trabajar de nuevo con la Justicia estadounidense desde París. Los americanos me avisaron de que el Senado de Estados Unidos iba a lanzar graves acusaciones contra el HSBC por su falta de control sobre el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. ... Tenía dos opciones: iniciar una nueva vida en Estados Unidos o viajar a otro lugar para ganar tiempo. Me dijeron que el único sitio seguro en Europa sería España, que había utilizado con éxito mi información en casos importantes como el de la familia Botín. Creían que sería poco probable que España aprobara mi extradición a Suiza.

... Los americanos me propusieron inicialmente dos fechas para viajar, el 1 y el 3 de julio del año pasado. Al final decidieron que debía coger el barco el 1 de julio. Sabían hasta qué juez estaría de guardia a mi llegada. Cuál sería el más favorable a nuestra estrategia. En función de ello se decidió mi salida hacia España. (Altozano, 2013a, abril 21).

Por aquel entonces las autoridades suizas dictaron una orden de detención internacional contra él y, finalmente, el 1 de julio de 2012 inició viaje en barco desde el puerto de Sète (Francia) hasta Barcelona. Al parecer, y dado que el barco salía a aguas internacionales, le fue requerido el pasaporte en el momento del embarque lo que motivó que la policía española ya le estuviera esperando y le detuviera nada más desembarcar. Fechas después, el Ministerio de Justicia español confirmó que había recibido la petición de extradición y que debía ser tratada en un plazo de 40 días.

Tal y como, al parecer, le habían anticipado a Falciani las autoridades americanas, el 17 de julio de 2012 se presentó por el Subcomité Permanente de Investigación del Senado de los Estados Unidos su informe sobre el caso HSBC. En la Declaración Inicial (“Opening Statement”) del Senador Carl Levin, presidente del referido Subcomité, manifestó que:

Los bancos mundiales han causado mucho dolor al mundo. Nuestro enfoque hoy es un banco global que no cumplió con las reglas destinadas a combatir el terrorismo, el tráfico de drogas y el lavado de dinero que alimenta gran parte de lo que amenaza a la comunidad global (United States Senate, 2012, p. 6).

A modo de resumen, el senador Levin expuso que el Subcomité identificó cinco áreas clave de vulnerabilidad expuestas por el historial del caso HSBC:

- Proporcionar cuentas de corresponsalía en los Estados Unidos a filiales de HSBC de alto riesgo sin realizar la debida diligencia, incluida una filial mexicana con controles poco fiables en la prevención del blanqueo de capitales;
- No detener la conducta engañosa de filiales de HSBC para eludir un dispositivo de detección diseñado para bloquear las transacciones de terroristas, narcotraficantes y estados parias como Irán;
- Proporcionar cuentas bancarias a bancos extranjeros vinculados con la financiación del terrorismo;
- Liquidar cientos de millones de dólares en cheques de viaje al por mayor en dólares estadounidenses, a pesar de la existencia de circunstancias sospechosas; y
- Ofrecer cuentas de acciones al portador, una cuenta de alto riesgo que promueve la comisión de actos ilícitos al facilitar la ocultación de la propiedad de las corporaciones<sup>383</sup>.

Como resultado final de sus investigaciones, el Departamento de Justicia norteamericano anunció el 11 de diciembre de 2012 una sanción al HSBC de 1.900 millones de US\$, la de mayor volumen de la historia hasta ese momento, por “*su permisividad con criminales de todo el planeta que empleaban sus servicios bancarios para lavar dinero del narcotráfico mexicano, burlar el embargo económico estadounidense a Irán o financiar operaciones terroristas islámicas a través de instituciones financieras en Arabia Saudí*” (Monge, 2012, diciembre 11).

El 15 de abril de 2013 se celebró en Madrid la vista en la Audiencia Nacional sobre la orden de extradición de Falciani a Suiza. En su defensa, declaró que había colaborado en todo momento con la justicia, tanto francesa como de otros países, incluido España y que ‘absolutamente nadie’ había tenido acceso a los ficheros al margen de las autoridades judiciales.

Como testigo solicitado por Falciani acudió el representante del Ministerio Público francés, Éric De Montgolfier, que fue quién realizó el registro en 2009 del domicilio de Falciani en

---

<sup>383</sup> Estas corporaciones son vehículos principales para el lavado de dinero y otras actividades ilícitas al proporcionar el anonimato mediante la asignación de la propiedad legal de la corporación a quien tenga la posesión física de sus acciones. Durante una década, HBUS abrió cuentas para 2.000 corporaciones de este tipo, a pesar de las advertencias de los auditores internos y los reguladores externos de que las cuentas planteaban altos riesgos de lavado de dinero. Los documentos muestran que los propietarios reales de las cuentas presionaron deliberadamente al banco para ayudar a ocultar sus identidades. Una de esas cuentas fue utilizada por un equipo de padres e hijos de promotores hoteleros de Miami Beach que luego fueron condenados por fraude fiscal por ocultar 150 millones de US\$ en activos (United States Senate, 2012, p. 5).

Castellar (Francia), quién declaró que Falciani nunca le solicitó ayuda económica por su colaboración. Por su parte, la fiscalía se opuso a la extradición:

... la fiscal Dolores Delgado ha rechazado la entrega de Falciani a Suiza porque, según ella, en este caso no se da el principio de doble incriminación –que los hechos sean considerados delito en los dos países-. “No podemos castigar a aquellos que observando conductas delictivas donde trabajan las denuncian y las ponen de manifiesto a las autoridades”, ha afirmado la representante del ministerio público. ... “Se trata de una vulneración sistemática de derechos fundamentales de los ciudadanos; se sustraen fondos que deberían ser destinados al interés general. Cuando alguien colabora no se le puede perseguir, y España no le perseguiría, por ello no concurre el requisito de doble incriminación” (Pérez, F.J., 2013, abril 15).

A la lista inicial de 1.500 nombres enviados por París, que se recibieron en la Agencia Tributaria en mayo de 2010<sup>384</sup>, el 4 de abril de 2013 se sumaron otras 2.508 cuentas, también facilitadas por Francia gracias a la colaboración de Falciani con dicho país. Falciani quedó en libertad el 8 de mayo de 2013 tras rechazarse por la Audiencia Nacional la petición de extradición de Suiza.

Pero las desventuras para Hervé Falciani aún no habían finalizado. En febrero de 2015 ve la luz, a través de la página web del Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ), la investigación realizada sobre cuentas bancarias en la filial del banco HSBC en Suiza bajo el título “*Swiss Leaks: Murky Cash Sheltered by Bank Secrecy*” (véase el apartado 4.4.5. El caso SwissLeaks - “Hervé Falciani 2ª Parte”).

Unos meses después, el 27 de noviembre de 2015, Hervé Falciani fue condenado en rebeldía a cinco años de prisión por la Cámara Federal Penal de Suiza. Había sido juzgado por espionaje financiero, robo de datos y violación del secreto comercial y de la banca, pero la condena es solo por espionaje financiero ya que fue absuelto del resto de cargos. La sentencia fue declarada firme el 2 de mayo de 2016 y las autoridades suizas emitieron una nueva orden de detención internacional contra él.

Suiza dictó una orden de detención casi un año después, el 24 de febrero, y su oficina policial la cursó a todos los países del espacio Schengen el 3 de mayo de 2017 a las 15 horas, 46 minutos y 52 segundos, según consta en un documento de la oficina de cooperación internacional de la Policía española, Sirene, al que ha tenido acceso eldiario.es. En ese mismo documento figura a pie de página: “Fecha de emisión: 19/03/2018”. Un portavoz del Ministerio del Interior asegura que esa es la fecha en la que se recibió en España la orden internacional de detención (Águeda y Pinheiro, 2019, abril 4).

---

<sup>384</sup> Fue el consejero financiero de la Embajada francesa el que, a finales del año anterior, se había puesto en contacto con el que era entonces director general de la Agencia Tributaria, Luis Pedroche, según declaró éste en el juicio de extradición de Falciani en la Audiencia Nacional (Altozano, 2013a, abril 21).

En base a dicha orden, Falciani fue detenido nuevamente el 4 de abril de 2018 a las puertas de la “Sala Pérez del Pulgar”, de la Universidad Pontificia de Comillas en Madrid (detención presenciada en primera persona), cuando iba a asistir como ponente junto a otros cuatro invitados, a una jornada debate organizada por la “*Plataforma por la Justicia Fiscal*”<sup>385</sup> bajo el título “*Cuando decir la verdad es heroico; Sacando a la luz las guaridas fiscales*” que estaba previsto celebrar en dicha fecha a las 18:30 horas.

Es cuando menos llamativo que la petición de Suiza se produzca dos años después de que Falciani fuera condenado en rebeldía, precisamente en el momento en que se había reclamado a sus autoridades la entrega de la secretaria general de ERC, Marta Rovira, procesada por rebelión en la causa que instruíó el juez Pablo Llarena en el Tribunal Supremo. Como describe Ernesto Ekaizer (2018, abril 11):

Falciani suele visitar la capital española para participar en reuniones en la Fiscalía Anticorrupción y la Agencia Tributaria, donde mantiene su colaboración. Al día siguiente, 5 de abril, Falciani es trasladado a las 11.30 horas a la Audiencia Nacional, para comparecer en el juzgado central de instrucción número 6, al que por antecedentes, al haber instruido la primera solicitud de arresto para extradición le corresponde el asunto. Diego de Egea, juez de apoyo del titular, Manuel García-Castellón, le va a tomar declaración.

¿A quién corresponde por antecedentes el caso? A la fiscal Dolores Delgado. ... Sin embargo, no será posible. El teniente fiscal de la Audiencia Nacional, Miguel Ángel Carballo, asume la representación de la Fiscalía; la fiscal Delgado queda al margen. ... han querido enviar el mensaje a las autoridades helvéticas de que el Gobierno de Rajoy —vía Fiscalía— hace lo que está en sus manos para entregar a Falciani.

Sin embargo, este “mensaje” ha recibido un golpe también desde Suiza. Folco Galli, portavoz de la Oficina Federal de la Justicia (OFJ) o Ministerio de Justicia en Suiza, ha declarado que Falciani no será “moneda de cambio” con Marta Rovira.

La Audiencia Nacional volvió a rechazar la petición de extradición a Suiza de Hervé Falciani en un auto fechado el 17 de septiembre de 2018 alegando, como no podía ser de otra forma, que se trataba de los mismos hechos ya juzgados y sentenciados en 2013, tras la primera solicitud de extradición. A pesar de todo, Suiza continúa su batalla contra Falciani que aún le reclama para cumplir cinco años de cárcel (menos 170 días que ya estuvo privado de libertad como consecuencia de la primera solicitud de extradición, también denegada) por filtrar los datos bancarios.

<sup>385</sup> La Plataforma por la Justicia Fiscal nació en 2015 cuando varias organizaciones ciudadanas se unieron para proponer a los partidos políticos la inclusión en sus programas electorales de una serie de medidas sobre fiscalidad, que luchan contra la desigualdad y garanticen un sistema tributario suficiente, equitativo, eficiente y justo. Las organizaciones que forman parte de la Plataforma son las siguientes: Alianza Española contra la Pobreza y la Desigualdad, Attac España, CCOO, Confederación de Consumidores y Usuarios -CECU-, Consejo General de Trabajo Social, Coordinadora de ONG de Desarrollo de España -CONGDE-, EAPN España, Economistas sin Fronteras, Red ONGD de Comunidad de Madrid, GESTHA, InspirAction, Justicia y Paz, Observatorio RSC, Oxfam Intermón, Publiquen Lo Que Pagan, UGT y USO.

#### 4.4.3. El caso “Offshore Leaks” (2013).

Aún no se habían apagado los ecos de los casos UBS y HSBC, cuando el ICIJ<sup>386</sup> protagoniza la publicación el 2 de abril de 2013 de un informe sobre el contenido de una filtración masiva de dos millones y medio de archivos, que ponían al descubierto la información financiera secreta de casi 130.000 personas, y de más de 120.000 entidades offshore en las Islas Vírgenes Británicas, Singapur, las Islas Caimán y las Islas Cook.

La relevancia de la filtración, el mayor acopio de información privilegiada hasta la fecha<sup>387</sup> sobre el sistema offshore, se encuentra en su comparación con la filtración por WikiLeaks en 2010 de documentos del Departamento de Estado norteamericano. Baste comparar el tamaño total de los archivos de dicha filtración (1,7 GB) con el que ahora se produce (260 GB) para comprobar que es más de 150 veces superior.

Los archivos filtrados (2,5 millones de registros secretos sobre los activos offshore de personas de 170 países y jurisdicciones) proporcionan datos y cifras (transferencias de fondos, fechas de creación de empresas y sus vínculos con personas físicas y/o jurídicas) que ilustran la forma agresiva en la que el secreto financiero offshore se ha expandido por todo el mundo facilitando a los individuos ricos y con buenos contactos la evasión fiscal y el fomento de la corrupción.

Pero esta filtración había tenido sus orígenes varios años atrás. Como describen Oei y Ring (2018, p. 553), el disco duro había sido enviado al periodista Gerard Ryle cuando trabajaba para el periódico australiano “The Sydney Morning Herald”, antes de convertirse en director de ICIJ en 2011. Ryle intentó trabajar los datos, pero las dificultades técnicas impidieron su avance y, al unirse al ICIJ, organizó un grupo de más de 80 periodistas de varios países, que pasaron 15 meses investigando los datos.

La lista de evasores no tiene desperdicio, y en ella hay nombres perfectamente previsibles, como el del multimillonario Gunther Sachs o de la baronesa Thyssen<sup>388</sup>, y otros que han desencadenado un terremoto político, como el de Jean-Jacques Augier, amigo del presidente francés François Hollande, tesoro de su campaña electoral y uno de los 130 evasores franceses detectados justo cuando acababa de dimitir el ministro de Hacienda, Jérôme Cahuzac, cazado con una cuenta opaca en Suiza de 600.000 euros (Bassets, 2013, abril 10).

<sup>386</sup> El Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (International Consortium of Investigative Journalists – ICIJ por sus siglas en inglés) es una organización de periodistas de investigación, sin ánimo de lucro, con sede en Washington.

<sup>387</sup> Téngase en cuenta que, aunque el caso HSBC vio la luz en 2008, la filtración de sus datos y nombres no se concretó hasta 2015 tras su publicación, también por el ICIJ.

<sup>388</sup> Carmen Thyssen-Bornemisza utiliza, según los documentos consultados, una compañía en las Islas Cook para comprar obras de arte a través de casas de subastas como Sotheby's y Christie's. Su abogado habría reconocido la obtención de beneficios fiscales cuando alguna de sus propiedades se encuentra en el extranjero, pero insiste en que el uso de paraísos fiscales es porque brindan una mayor flexibilidad cuando se traslada alguna obra de arte de un país a otro.

De acuerdo con la información facilitada por el ICIJ (s.f.c), los resultados de la investigación realizada sobre la información contenida en los ficheros filtrados se pueden resumir en las siguientes conclusiones:

- Millones de archivos filtrados de dos proveedores<sup>389</sup> de servicios financieros, un banco privado en Jersey y el registro corporativo de Bahamas revelan cómo se utilizan los paraísos fiscales en todo el mundo para ocultar riquezas.
- Los funcionarios del gobierno, y sus familias y asociados, en China, Azerbaiyán, Rusia, Canadá, Pakistán, Filipinas, Tailandia, Mongolia y otros países se han aprovechado del uso de sociedades y cuentas bancarias secretas.
- Los “ultra-ricos” usan estructuras offshore complejas para mantener la propiedad de mansiones, yates, obras maestras de arte y otros activos, obteniendo ventajas fiscales y anonimato, que no están disponibles para la gente común.
- Muchos de los principales bancos del mundo, incluidos UBS, Credit Suisse y Deutsche Bank, han trabajado con gran esfuerzo para proporcionar a sus clientes compañías de secreto encubierto en las Islas Vírgenes Británicas y otros escondites offshore.
- Una industria bien remunerada de contables, intermediarios y otros agentes que han ayudado a los clientes offshore a ocultar sus identidades e intereses comerciales, proporcionando refugio en muchos casos para el blanqueo de capitales u otras conductas inadecuadas.
- Los urdidores de estafas piramidales y otros delincuentes a gran escala utilizan habitualmente paraísos offshore para llevar a cabo sus estafas y mover las ganancias obtenidas ilegalmente.

Este fue el primer gran caso de filtración de información, con origen incierto, que cambió para la mayoría de la población su concepto sobre los paraísos fiscales y como las actividades que en ellos se desarrollaban afectaban a sus vidas. Los personajes involucrados no eran, en su inmensa mayoría, conocidos para el gran público, pero si relevantes en sus ámbitos locales.

A modo de ejemplo, y además de los casos ya citados por Bassets (2013, abril 10), se encuentra Imee Marcos, hija del expresidente filipino Ferdinand Marcos, como beneficiaria de un

---

<sup>389</sup> Estos datos provienen de los archivos de dos proveedores de servicios offshore: “Portcullis TrustNet” con sede en Singapur y “Commonwealth Trust Ltd” con sede en las Islas Vírgenes Británicas (Oei y Ring, 2018, p. 553).

fideicomiso en las Islas Vírgenes Británicas, y sobre el que las autoridades filipinas están investigando si los fondos a su nombre están vinculados con los 5.000 millones de dólares con que su padre huyó del país en la década de 1980. Otras personas que también figuran en la lista son:

- ✓ la familia del presidente de Azerbaiyán, Ilham Aliyev<sup>390</sup>,
- ✓ el ex primer ministro de Georgia (2012-2013), Bidzina Ivanishvili<sup>391</sup>,
- ✓ Olga Shuvalov, esposa del ex primer vicepresidente ruso Igor Shuvalov<sup>392</sup> (muy vinculado a la era y a la persona de Vladimir Putin),
- ✓ el vicepresidente ejecutivo de la compañía gasística rusa Gazprom, Valeriy Golubev, y
- ✓ los oligarcas ucranianos Rinat Akhmetov<sup>393</sup> y Dmytro Firtash.

Esta filtración permitió a las administraciones de un gran número de países iniciar procesos de investigación para detectar y confirmar los posibles fraudes fiscales que, a día de hoy, aún continúan investigándose y aflorando. Además, la enorme cantidad de datos derivada de la filtración permitió a periodistas e investigadores profundizar en el conocimiento de cómo se utilizan los paraísos fiscales para evadir impuestos, así como su participación en otros delitos como el blanqueo de capitales, y del papel que juegan los proveedores de servicios en el extranjero facilitando la evasión offshore, aspecto este último sobre el que apenas hay información, como se encarga de resaltar Cockfield (2016, p. 691).

#### 4.4.4. El caso “LuxLeaks” (2014).

Un nuevo escándalo sale a la luz el 4 de noviembre de 2014 de la mano del ICIJ, el denominado “*LuxLeaks*”<sup>394</sup> y vino a poner de manifiesto el carácter generalizado de los sistemas de elusión fiscal por parte de las grandes compañías multinacionales (343 empresas), a través

<sup>390</sup> Ilham Aliyev ha hecho lo posible por mantenerse en el poder desde que heredó de su padre en 2003 la presidencia al fallecimiento de éste. Si Heydar Aliyev, dirigente soviético y después líder indiscutible del Azerbaiyán independiente, gobernó el país caucásico durante 35 años, el hijo sigue el mismo camino. La comisión electoral le dio por ganador de las elecciones presidenciales celebradas en 2018. En 2003, la herencia de Aliyev quedó justificada en unas elecciones celebradas en un clima de represión. Volvió a ganar en el 2008 y el 2013, después de que se anulara el límite de dos mandatos seguidos. Por fin, en el 2016 se amplió la presidencia de cinco a siete años. Así que hay reinado hasta el 2024 por lo menos (Flores, 2018, abril 12).

<sup>391</sup> Bidzina Ivanishvili, el hombre más rico de Georgia, tiene una fortuna estimada por Forbes en 4.800 millones de dólares (<https://www.forbes.com/profile/bidzina-ivanishvili/#6f83ebe54598>)

<sup>392</sup> Igor Shuvalov, primer vicepresidente de la Federación de Rusia (05-2008/05-2018), pasando a continuación a la presidencia del Banco de Desarrollo ruso (Vnesheconombank), una poderosa entidad que financia proyectos de infraestructura en varios países.

<sup>393</sup> Tiene una fortuna estimada por Forbes de 2.700 millones de dólares (<https://www.forbes.com/profile/rinat-akhmetov/#1daa1d2e24fa>)

<sup>394</sup> El juego de palabras, sencillo, se conforma con: Lux, de Luxemburgo, y Leaks, de filtraciones.

de entramados societarios que buscan aprovechar los “nichos fiscales”, o lo que es lo mismo: no pagar impuestos. Tras esta primera información, el ICIJ recibió un segundo paquete de documentos que son publicados el 9 de diciembre por todos los medios de comunicación que estaban colaborando en su difusión.

Es importante resaltar a la vez que comienza a ser preocupante que, a estas alturas del año 2014, las “filtraciones” sean prácticamente la única vía a través de la cual la sociedad tenga conocimiento sobre las actividades llevadas a cabo por las empresas y las personas adineradas en los paraísos fiscales. Obviamente a ello contribuyen la falta de transparencia de las propias empresas sobre estos aspectos y la ausencia de un marco regulatorio que, a excepción de las entidades financieras en la Unión Europea (y ya se ha podido comprobar en el apartado 4.2.2.2. con qué limitaciones y subterfugios), las obligue a facilitar una información detallada de sus actividades, volúmenes de negocio, plantillas, beneficios obtenidos e impuestos pagados en cada una de las jurisdicciones en las que tengan presencia.

El escándalo "LuxLeaks" también se originó en base a la denuncia de varios empleados, aunque a diferencia de filtraciones anteriores, el caso se refería a la evasión masiva del impuesto de sociedades (utilizando estructuras fiscales transfronterizas), en lugar de la evasión individual, y dando en esta ocasión el papel protagonista a un estado (Luxemburgo) en lugar de actores privados (Oei y Ring, 2018, p. 555). En definitiva, lo que se vislumbra es cómo una administración fiscal nacional en una jurisdicción ayudaba a los contribuyentes, consciente y sistemáticamente, a evadir impuestos en otras jurisdicciones.

Tal y como describe Marian (2017, p. 8) el primero de los paquetes, que incluía 548 documentos emitidos a nombre de empresas multinacionales, fue filtrado por Antoine Deltour, un ex empleado de la oficina de PwC en Luxemburgo. El segundo paquete de documentos era significativamente más pequeño e incluía el ATA<sup>395</sup> (Advance Tax Agreement) y otros documentos emitidos a nombre de treinta y tres empresas multinacionales. Aparentemente, otro ex empleado de PwC estuvo involucrado en la segunda filtración.

---

<sup>395</sup> Un documento típico de ATA contenido en la base de datos se compone de una presentación por escrito hecha en nombre del contribuyente, firmada por el asesor fiscal del contribuyente y dirigida a la “Luxembourg’s Administration des Contributions Directes” (LACD). La presentación detalla las transacciones en cuestión, así como las estructuras legales y financieras respecto de las cuales se solicita un ATA. En cada presentación, el contribuyente explica su posición con respecto a cómo las leyes fiscales de Luxemburgo deben aplicarse a las transacciones.

La aprobación de LACD viene en forma de un sello de aprobación o una carta de una página que confirma el análisis del contribuyente. No hay presentaciones en la muestra que hayan sido rechazadas por LACD, ni ninguna de las aprobaciones contiene análisis sustantivos por parte de LACD. Todas las posiciones de contribuyentes en el conjunto de datos están aprobadas literalmente. La aprobación asegura el tratamiento fiscal buscado en la ATA (Marian, 2017, p. 8).



En estos acuerdos aparecen empresas de los sectores más variados, entre cuyos nombres más conocidos se encuentran las incluidas en la Tabla IV-9.

*Tabla IV- 9 - Multinacionales más relevantes involucradas en los “LuxLeaks”*

Sector	Empresas
Accesorios	Timberland
Agroalimentario	Cargill, H.J. Heinz, Pepsi, British American Tobacco
Artículos de lujo	Burberry
Banca	Blackstone, Citigroup, Credit Suisse, Deutsche Bank, JP Morgan Chase, HSBC, Bradesco, Banco Itaú
Consumo	Procter & Gamble, Reckitt Benckiser
Comunicación	Skype, Apple, Vodafone
Consultoría	Accenture
Educación	McGraw Hill
Farmacia	Abbott Laboratories, GlaxoSmithKline
Industria	IKEA, Black & Decker, Gazprom, General Electric, Volkswagen
Inversión	Carlyle, Abu Dhabi Investment Authority
Logística	Amazon, FedEx
Ocio	Disney
Seguros	AIG

Fuente: Elaboración propia

En un estudio realizado por Marian (2017) sobre la ubicación de la sede operativa de las empresas beneficiarias en una muestra de 172 ATA<sup>396</sup> seleccionados al azar, se demuestra que dos jurisdicciones dominan (cómo no) completamente la muestra: Estados Unidos y Reino Unido, que representan casi dos tercios del total de las empresas beneficiarias, seguidos a gran distancia por Alemania y Suecia. Además, otra conclusión relevante es el papel central que juegan los intermediarios financieros en los esquemas de evasión fiscal que involucran a Luxemburgo al concentrar las estructuras privadas que agrupan capital (tales como capital privado, capital de riesgo y fondos de cobertura) casi la mitad de los ATA analizados.

Pero este nuevo escándalo había tenido sus orígenes años atrás. Como señala Grasso (2014, diciembre 14) su historia se remonta a 2012:

...cuando Edouard Perrin, reportero de la televisión pública francesa France 2, estaba preparando un reportaje de investigación sobre la evasión fiscal. Fue entonces cuando acabaron en sus manos unos documentos fiscales que la auditora PricewaterhouseCooper (PwC) había pactado con la

<sup>396</sup> Si bien el ICIJ afirma que el primer lote de ATA filtradas contiene 548 documentos, el número exacto de documentos en el segundo lote no ha sido declarado explícitamente por el ICIJ. Además, el número de documentos en el primer lote no es exacto para el propósito de este estudio. No todos los documentos filtrados son ATA. Algunos de los documentos consisten en declaraciones de impuestos, materiales de preparación de impuestos y otros documentos contenidos en los archivos del cliente de PwC (Marian, 2017, p. 8).

autoridad fiscal de Luxemburgo. Después de que transmitiera dos programas sobre ello, todavía siguió recibiendo una gran cantidad de material que involucraba a compañías de todo el mundo. No se sabe quién le filtró los documentos. Y la filtración ha sido llevada a los tribunales en Luxemburgo. PwC, en un comunicado tras la publicación, aseguró que habían sido robados.

Dichos documentos recogen los acuerdos<sup>397</sup> firmados por más de trescientas empresas multinacionales con las autoridades fiscales de Luxemburgo que les permitirían reducir drásticamente sus facturas fiscales en los países en los que realmente desarrollan sus actividades económicas y/o en las jurisdicciones en las que radican sus sedes sociales, moviendo artificiosamente sus beneficios desde dichos países a Luxemburgo, un país conocido por su bajísima imposición tributaria<sup>398</sup>, a pesar de que la presencia de dichas empresas en el Gran Ducado era meramente testimonial.

Tal y como lo describe Christians (2014), los documentos de LuxLeaks dibujan una imagen, a veces de forma muy literal, de las prácticas fiscales internacionales: Es un mundo de elaboradas estructuras tipo Escher<sup>399</sup>, en el que las transferencias de fondos consecutivas, a través de capas de entidades con nombres similares, son características estándar de los negocios en el mundo globalmente interconectado de hoy.

Las transferencias simples de fondos de “A” a “B” no parecen posibles en este mundo. En cambio, la regla parece ser que las transferencias siempre deben hacerse en tramos, con diferentes instrumentos de transmisión y en diferentes empaquetados, a través de una serie de pasos, todo lo cual requiere un volumen en constante crecimiento de “NewCos”<sup>400</sup>. Los documentos identifican al arquitecto de todo esto: es una asociación pública/privada entre autoridades fiscales y asesores fiscales para corporaciones multinacionales (Christians, 2014, p. 2).

---

<sup>397</sup> Estos acuerdos son conocidos como “*tax rulings*” o “*comfort letters*”, que Luxemburgo ofrece a las empresas que buscan un tratamiento fiscal favorable. Se trata de documentos privados con los que una empresa acuerda con la administración tributaria de un país -Luxemburgo en este caso- cuánto y cómo pagar impuestos. Todos fueron negociados anteriormente a 2010 y llevan la firma de Marius Kohl, responsable de una de las oficinas tributarias del Gran Ducado (El Confidencial, 2014, noviembre 5).

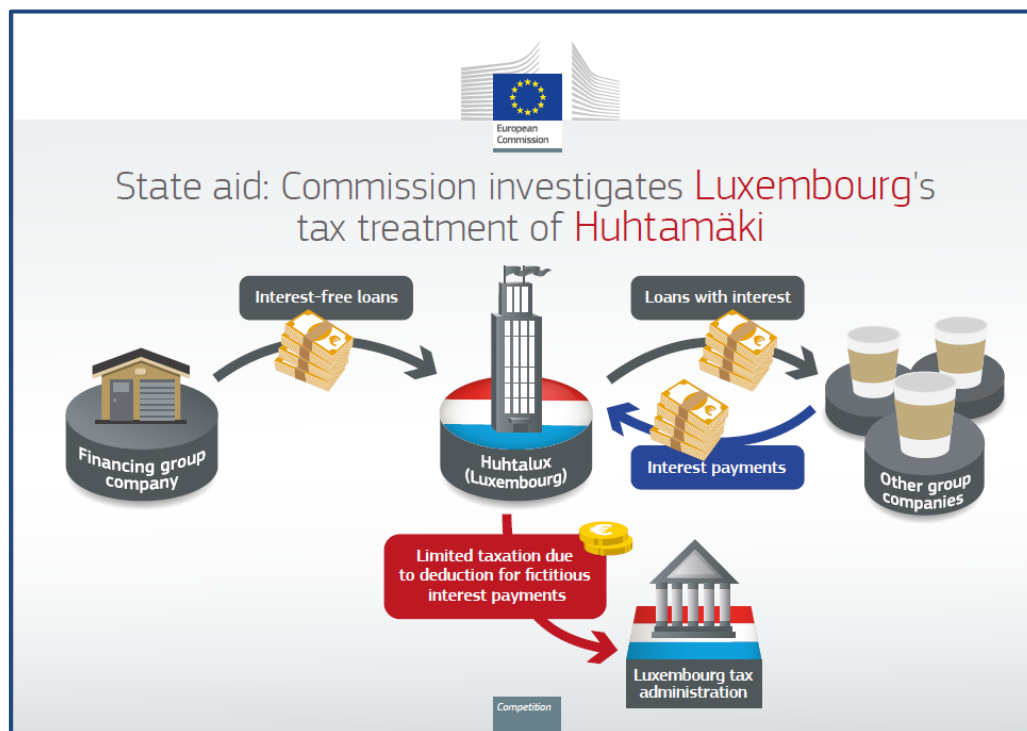
<sup>398</sup> Consiguiendo, en algunos casos, unos tipos efectivos inferiores al 1%, según muestran los documentos a los que tuvo acceso el ICIJ.

<sup>399</sup> Maurits Cornelis Escher (1898-1972), más conocido como M.C. Escher, ha sido uno de los artistas más destacados del siglo XX. Nació en Holanda el 17 de junio de 1898, las estructuras imposibles que llenaban sus grabados en madera, xilografías y litografías han hecho de él un icono del arte en todo el mundo (una muestra de su obra se puede encontrar en su página web oficial: <https://mcescher.com/>).

<sup>400</sup> NewCo es una sociedad instrumental creada ad hoc, cuyos accionistas suelen ser el equipo de dirección y la entidad de capital riesgo. En general la “Newco” recibe un préstamo de las entidades financieras que se destina junto con los recursos propios inyectados por los accionistas a pagar el precio de adquisición de las acciones de la sociedad objeto de la compra. El préstamo de adquisición se garantiza inicialmente con una prenda sobre las acciones compradas ya que el otorgamiento de garantías sobre los activos de la sociedad objeto de la compra supondría una infracción de las normas que prohíben el otorgamiento de asistencia financiera por una sociedad para la adquisición de sus propias acciones ([https://es.wikipedia.org/wiki/Capital\\_riesgo](https://es.wikipedia.org/wiki/Capital_riesgo)).

Un ejemplo gráfico de todo lo anterior se describe por la Comisión Europea en su comunicación del 7 de marzo de 2019, de inicio del proceso de investigación<sup>401</sup> sobre la empresa finlandesa Huhtamäki, para examinar si las resoluciones fiscales otorgadas por Luxemburgo podían haberle dado a la misma una ventaja injusta sobre sus competidores, en violación de las normas de la UE sobre ayudas estatales (Gráfico IV-1).

**Gráfico IV - 1 Esquema de elusión fiscal a través de una “tax ruling” en Luxemburgo**



**Fuente:** Infografía incluida por la Comisión Europea en su Comunicado de prensa del 7 de marzo de 2019 bajo el título “*State aid: Commission opens in-depth investigation into tax treatment of Huhtamäki in Luxembourg*”. Recuperado de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_1591](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1591)

Según relata la propia Comisión Europea, Huhtalux realizaba actividades de financiación intragrupo por las que recibió préstamos sin intereses de otra compañía del grupo Huhtamäki con sede en Irlanda. Huhtalux utiliza estos fondos para financiar a otras compañías del grupo Huhtamäki a través de préstamos que devengaban intereses.

Las tres resoluciones fiscales emitidas por Luxemburgo permitían a Huhtalux deducir unilateralmente de su base imponible los pagos de intereses ficticios por los préstamos sin intereses que recibió. Según Luxemburgo, estos gastos ficticios se correspondían con los pagos de intereses que un tercero independiente en el mercado habría exigido por los préstamos que recibió Huhtalux.

<sup>401</sup> La investigación formal de la Comisión se refiere a tres resoluciones fiscales emitidas por Luxemburgo a la empresa Huhtalux S.à.r.l. (filial del del grupo Huhtamäki) con sede en Luxemburgo, en 2009, 2012 y 2013. La resolución fiscal de 2009 aparecía incluida entre los casos revelados en la filtración de “Luxleaks”.

Sin embargo, Huhtalux no pagaba ningún interés. Estas deducciones reducían la base imponible de Huhtalux y, como resultado, la empresa estaba gravada con unos beneficios sustancialmente menores (European Commission, 2019, marzo 7).

Otro ejemplo puesto de manifiesto fue el caso de “FedEx” que “*consiguió una estructura que sólo gravaba el 0,25% de sus ingresos y dejaba libre de impuestos el 99,75% restante*”:

“Una estructura luxemburguesa es una forma de reducir los ingresos provenientes de cualquier país”, según Stephen E. Shay, profesor de fiscalidad internacional de Harvard y exfuncionario del Tesoro de EEUU. A su juicio, el Gran Ducado “combina una enorme flexibilidad para constituir esquemas de reducción de impuestos con unos ‘tax rulings’ vinculantes para su Gobierno. Es como la tierra prometida” (El Confidencial, 2014, noviembre 5).

A modo de resumen, las multinacionales utilizaban tres métodos para evadir impuestos en Luxemburgo (Grasso, 2014, diciembre 14):

- **Triangulación:** consistente en crear una sociedad luxemburguesa de la que se hacen depender las filiales del grupo en distintos países de la Unión Europea y que, a su vez, depende de la sociedad matriz. Estas filiales pagan el dividendo a una sociedad en el Gran Ducado que está exento de retención y no paga en Luxemburgo al ser un pago transfronterizo. Esto se hace porque la matriz normalmente se encuentra en EEUU o Reino Unido, y de esta forma se evita sufrir la elevada tributación sobre los dividendos que imponen estos países.
- **Pago de intereses:** la sociedad luxemburguesa presta dinero a otras filiales residentes en otros países, y éstas se lo devuelven con intereses. En algunas ocasiones, la sociedad matriz le ha prestado dichos fondos a la sociedad de Luxemburgo, pero sin interés. Los intereses pagados por las filiales reducen sustancialmente su beneficio y, por tanto, el pago de impuestos en sus países, y estos intereses no pagan en Luxemburgo. Desde Luxemburgo se transfieren los beneficios de la sociedad luxemburguesa al país de origen de la matriz o directamente a un paraíso fiscal. Los documentos filtrados demuestran que Luxemburgo aprueba de forma rutinaria estos acuerdos para que dividendos e intereses no tengan que tributar. Este es el sistema utilizado por la empresa finlandesa Huhtamäki que está siendo objeto de investigación por la Comisión Europea.
- **Pago de Royalties:** la sociedad luxemburguesa es la propietaria de las patentes de un producto (por ejemplo, el modelo de Amazon o el sistema de llamadas de Skype), y no lo es de la matriz en el país de origen, por lo que cobra a sus filiales un canon por su utilización que está exento en un 80% de tributación en Luxemburgo.

Estos métodos no tienen nada que ver con la “competencia fiscal internacional”. Como acertadamente define Marian (2017), ésta se entiende generalmente “*como la adopción de regímenes fiscales favorables, o tasas impositivas explícitamente bajas, para atraer inversiones*”. El análisis de las prácticas administrativas de la “*Luxembourg's Administration des Contributions Directes*” LACD muestra un patrón diferente al ayudar a los contribuyentes fiscales multinacionales a erosionar la base impositiva en jurisdicciones distintas de Luxemburgo, sin atraer ninguna inversión real en Luxemburgo.

La administración tributaria de Luxemburgo sirvió como un conducto o agente intermediario entre la jurisdicción del inversionista (“jurisdicción de residencia”) y la jurisdicción de la inversión (“jurisdicción de origen”), eliminando las bases impositivas tanto en la jurisdicción de origen como en la de residencia. A cambio, LACD obtuvo lo que mejor se describe como honorarios por servicios de evasión de impuestos (Marian, 2017, p. 12).

Resulta cuando menos sorprendente que el Ministerio de Finanzas de Luxemburgo publique el 10 de diciembre de 2014, poco más de un mes después de la filtración de LuxLeaks, un documento con su posición oficial sobre la transparencia fiscal y los “rulings”, en el que literalmente mantiene que:

Para poder obtener una resolución, es obligatorio que las empresas demuestren a las autoridades fiscales de Luxemburgo que tienen un contenido económico adecuado y que son realmente activas en Luxemburgo (oficinas, gestión activa y junta de accionistas que se celebrará en Luxemburgo) que es un requisito mínimo... (Ministère des Finances du Grand-Duché de Luxembourg, 2014).

Esta posición choca frontalmente con los métodos citados, que son utilizados por las multinacionales para evadir impuestos y que ponen de manifiesto que las sociedades creadas en Luxemburgo son meramente instrumentales y, por tanto, carentes de una actividad económica real. Una vez más la hipocresía de algunos estados se evidencia de manera rotunda y sin reparo alguno. Y uno de los principales responsables de este montaje fue posteriormente quién dirigió la política “anti-paraísos fiscales” en la Comisión Europea, con más sombras que luces, publicando una “blacklist” en la que se excluyeron ‘ex profeso’ los paraísos fiscales de la Unión Europea (véase el apartado 3.4.1. La “Blacklist” de Paraísos Fiscales de la UE.), entre los que se encuentra precisamente Luxemburgo, jurisdicción de la que fue primer ministro.

La publicación de estos documentos creó una situación muy delicada para Jean-Claude Juncker, que apenas acababa de estrenar el 1 de noviembre la presidencia de la Comisión Europea<sup>402</sup>. No hay que olvidar que Juncker llegó a Bruselas tras ejercer de primer ministro en Luxemburgo

---

<sup>402</sup> El 15 de julio de 2014, el Parlamento Europeo había elegido a Juncker como presidente para suceder a Barroso a partir de noviembre de 2014.

desde 1995 hasta 2013, periodo en el que se acordaron por las autoridades tributarias la mayoría de los “tax rulings” de las empresas que LuxLeaks hizo públicos.

Tal y como comenta la propia Comisión, desde junio de 2013 había estado investigando las “tax rulings” acordadas por algunos estados miembros (Chipre, Irlanda, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos y el Reino Unido), en virtud de las normas sobre ayudas estatales de la UE. Como consecuencia de dichas investigaciones, el 11 de junio de 2014, la Comisión abrió investigaciones formales en tres casos: Apple en Irlanda, Starbucks en los Países Bajos y Fiat Finance & Trade en Luxemburgo, a las que se unió el 7 de octubre de 2014 otra investigación sobre Amazon en Luxemburgo. A raíz de la divulgación de los LuxLeaks, el 17 de diciembre extendió la consulta sobre las “tax rulings” a todos los estados miembros (European Commission, 2014, diciembre 17).

Pero a pesar de todo ello, las críticas contra Juncker arreciaron tras la publicación de los LuxLeaks ya que aún resonaban los ecos de su declaración en Bruselas en junio de 2014 cuando prometió *“tratar de poner algo de moral, algo de ética, en el panorama fiscal europeo”*. Juncker aceptó que era *“políticamente responsable de lo que sucedió en todos y cada uno de los rincones de ese país”* cuando dirigía Luxemburgo, aunque también manifestó, aparentemente refiriéndose a su sistema impositivo, que *“no fue el arquitecto de lo que podríamos llamar el modelo luxemburgués, porque este modelo luxemburgués no existía, como tal, de pleno derecho”* (Kanter, 2014, noviembre 12).

Como consecuencia de ellas, se presentó una moción de censura contra Juncker en el parlamento europeo sobre su papel en los esquemas de evasión de impuestos. Juncker afirmó que el régimen de su país era *“totalmente acorde a la normativa europea”* e insistió en que la razón de la dramática reducción en las tasas impositivas logradas por las multinacionales no era culpa de Luxemburgo, sino más bien de la *“insuficiente armonización impositiva en Europa”* (Marian, 2017, p. 7).

La moción fue presentada, tras el debate sobre el asunto "LuxLeaks" celebrado en el pleno del Parlamento Europeo del 12 de noviembre por 76 diputados del UKIP (United Kingdom Independence Party), el “Frente Nacional” de Francia y el “Movimiento 5 Estrellas” de Italia, sobre la base de que no consideraban apto a Juncker para dirigir el ejecutivo de la UE porque los Estados miembros de la UE habían perdido miles de millones de euros en ingresos fiscales como consecuencia de los esquemas de evasión fiscal para cientos de empresas multinacionales

durante sus 18 años como primer ministro de Luxemburgo. Juncker sobrevivió a la moción de censura que fue rechazada el 27 de noviembre de 2014 por la Eurocámara por 461 votos, con 101 votos a favor y 88 abstenciones.

A pesar del resultado, y contrariamente a lo que afirmaba Juncker, Luxemburgo no fue un jugador pasivo en el proceso de arbitraje fiscal:

Por el contrario, Luxemburgo se describe mejor como un fabricante de oportunidades de arbitraje sintético. Cuando las leyes fiscales de la residencia y las jurisdicciones de origen se armonizan, en teoría no hay oportunidades de arbitraje fiscal para los contribuyentes. Luxemburgo, sin embargo, funcionaba como un conducto jurisdiccional entre las jurisdicciones de origen y de residencia, creando así oportunidades de arbitraje que no hubieran estado disponibles si un inversor hubiera invertido directamente en la jurisdicción de origen (Marian, 2017, p. 7).

Al igual que todo lo que guarda relación con los paraísos fiscales, la cuantificación del efecto de estos ATA en las haciendas de los países perjudicados es sumamente difícil de evaluar, aunque todas las estimaciones hablan de miles de millones de euros sustraídos a las arcas públicas. Un mes antes de hacerse público LuxLeaks, en un prestigioso evento en el Metropolitan Club de Nueva York, Pierre Gramegna, el ministro de Finanzas luxemburgués afirmó, de forma tajante, que:

“Luxemburgo no es un paraíso fiscal. Lo digo alto y claro”. La respuesta del auditorio fue una sonora carcajada. Lo cierto es que más de 170 de las 500 empresas de la lista Fortune tienen una oficina en el país. Se estima que en 2012 las compañías de EEUU transfirieron 95.000 millones de dólares de sus beneficios fuera de su país a Luxemburgo, sobre los que pagaron 1.040 millones, apenas el 1,1% (El Confidencial, 2014, noviembre 5).

Se conocen algunos casos aislados que permiten realizar, aunque sea parcialmente, algunas estimaciones del impacto de estos ATA. El caso de Disney es emblemático ya que una de sus subsidiarias en Luxemburgo obtuvo beneficios, entre 2009 y septiembre de 2013, de más de 2.000 millones de euros y tan solo pagó 2,8 millones de euros en impuestos sobre la renta en el Gran Ducado, es decir el 0,14% (Grasso, 2014, diciembre 14).

A los datos anteriores se pueden añadir los facilitados por la propia Comisión el 7 de marzo de 2019 sobre la conclusión de algunas de las investigaciones iniciadas sobre las resoluciones fiscales de Luxemburgo y que se resumen en la Tabla IV-10.

**Tabla IV- 10 Investigaciones iniciadas por la Comisión Europea sobre “tax rulings” hasta diciembre de 2018.**

Fecha Resolución	Jurisdicción afectada	Compañía	Conclusión de la investigación	Importe recuperado
oct-2015	Luxemburgo	FIAT	Otorgadas ventajas fiscales selectivas	23,1 millones €
oct-2015	Países Bajos	Starbucks	Otorgadas ventajas fiscales selectivas	25,7 millones €
ene-2016	Bélgica	35 empresas	Otorgadas ventajas fiscales ilegales	Recurrido
ago-2016	Irlanda	Apple	Otorgados beneficios fiscales indebidos	14.300 millones €
oct-2017	Luxemburgo	Amazon	Otorgados beneficios fiscales indebidos	282,7 millones €
jun-2018	Luxemburgo	Engie	Otorgados beneficios fiscales indebidos	120 millones € (1)
sep-2018	Luxemburgo	McDonald's	No es ilegal la no tributación de ciertas beneficios	n.a.
dic-2018	Gibraltar	varias	Otorgados beneficios fiscales indebidos	100 millones € (1)
en curso	Países Bajos	IKEA	Investigación s/resoluciones fiscales emitidas	-
en curso	Países Bajos	Nike	Investigación s/resoluciones fiscales emitidas	-

(1) Procedimiento de recuperación en curso

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información facilitada por la Comisión Europea en su Comunicado de prensa del 7 de marzo de 2019 bajo el título “*State aid: Commission opens in-depth investigation into tax treatment of Huitamäki in Luxembourg*”. Recuperado de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_1591](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1591)

Es muy sintomático que, a pesar de las declaraciones de la Comisión Europea indicando que desde junio de 2013 había estado investigando las “tax rulings” acordadas por algunos estados miembros (Chipre, Irlanda, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos y el Reino Unido), y de las conclusiones que sobre las mismas se fueron produciendo a partir de octubre de 2015<sup>403</sup>, se optó, como ya se ha comentado, por excluir a los países miembros de la Unión Europea en el proceso de elaboración de la “blacklist” de paraísos fiscales que se publicó en 2017.

Esta nueva muestra de hipocresía de los dirigentes de la Comisión Europea, afirmando lo que, a posteriori, con sus hechos desmienten, tuvo su último episodio en la petición que le formula el Parlamento Europeo en su Resolución de 26 de marzo de 2019 (Parlamento Europeo, 2019b), de “*que considere actualmente al menos a estos cinco Estados miembros como paraísos fiscales de la Unión hasta que se lleven a cabo importantes reformas fiscales*” y que parece haber caído en saco roto. Sorprendentemente, los cinco Estados miembros a los que hace referencia la

<sup>403</sup> En octubre de 2015, los estados miembros de la UE acordaron por unanimidad intercambiar automáticamente información sobre resoluciones fiscales transfronterizas cada seis meses. Desarrollos paralelos surgieron en el Parlamento Europeo. Durante 2015, el Parlamento Europeo creó dos comités especiales sobre resoluciones fiscales (TAXE 1 y TAXE 2) encargados de investigar las prácticas de las resoluciones (Oei y Ring, 2018, pp. 555-556).



Resolución son los mismos (a excepción del Reino Unido) sobre los que la Comisión comenzó a investigar por sus prácticas de “tax ruling” en junio de 2013.

El carpetazo de la Comisión al caso “LuxLeaks” se resume en el último párrafo del comunicado de la Comisión Europea:

En enero de 2017, tras las conversaciones con la Comisión, Luxemburgo introdujo modificaciones en sus normas fiscales nacionales para hacer que el tratamiento fiscal de la financiación de las empresas sea más estricto. Las nuevas reglas, que se refieren a un número significativo de resoluciones de "Luxleaks", tienen como objetivo garantizar que la financiación de las compañías esté adecuadamente gravada. Estos cambios implican que las decisiones con respecto a ciertas compañías financieras emitidas antes de 2017, incluidas las de los archivos de Luxleaks, ya no obligan a las autoridades fiscales en Luxemburgo (European Commission, 2019, marzo 7).

Además, también hubo consecuencias para los denunciantes. En diciembre de 2014, Luxemburgo acusó a Antoine Deltour, ex empleado de la oficina de PwC en Luxemburgo, de robo, incumplimiento de confidencialidad, violación de secretos comerciales y acceso fraudulento a sistemas automatizados de procesamiento de datos, y a Raphael Halet, otro empleado de PwC que había robado un conjunto más pequeño de documentos. El reportero de la televisión pública francesa France 2 y miembro de ICIJ, Edouard Perrin, fue acusado en abril de 2015 por robo, complicidad en robo, blanqueo de capitales y acceso a bases de datos protegidas. Perrin fue finalmente absuelto mientras que Deltour y Halet fueron condenados a 12 y 9 meses de prisión, aunque no ingresarán en prisión, y multados con 1.500€ y 1.000€, respectivamente, aunque en el recurso de apelación Deltour y Halet redujeron sus sentencias a seis y cero meses, respectivamente, y se confirmó la absolución de Perrin.

#### **4.4.5. El caso SwissLeaks - “Hervé Falciani 2ª Parte” (2015).**

En este apartado no se va a reiterar lo ya reflejado en el 4.4.2. (El caso “HSBC”), ya que, como su título indica, se trata de la continuación, o segunda parte, del caso Falciani que el ICIJ desveló el 8 de febrero de 2015. Los documentos obtenidos por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ) se basan en datos originalmente extraídos por Hervé Falciani del HSBC Private Bank en Suiza y entregados a las autoridades francesas en 2008. El diario “Le Monde” obtuvo el material de la investigación llevada a cabo sobre los archivos por la autoridad fiscal francesa y, posteriormente, compartió dicho material con el ICIJ.

Lo relevante de esta nueva filtración es que, en este caso, contiene las identidades de las cuentas asociadas con más de 100.000 personas físicas y jurídicas de más de 200 países. Esta circunstancia es lo que la diferencia del caso HSBC (1ª parte), en el que Hervé Falciani ha mantenido que jamás desveló públicamente dichas identidades y que tan solo fueron facilitadas a la administración fiscal francesa quien la compartió con otros gobiernos en 2010, lo que llevó a enjuiciamientos o acuerdos con individuos por evasión de impuestos en varios países. Las naciones cuyas autoridades fiscales recibieron los archivos franceses fueron Estados Unidos, España, Italia, Grecia, Alemania, Gran Bretaña, Irlanda, India, Bélgica y Argentina.

La documentación obtenida pone de manifiesto la actitud poco ética del banco que permitió a los clientes retirar grandes cantidades de dinero en efectivo, incluso en moneda diferente al franco suizo, asesoró a algunos clientes sobre la mejor forma de evadir impuestos en sus países de residencia u ocultar cuentas a las autoridades fiscales. También permitió abrir cuentas a delincuentes internacionales, políticos y dirigentes corruptos y otros personajes de alto riesgo sin aplicar la más elementales y mínimas medidas de “KYC”, o aplicar las políticas de “PEPS”<sup>404</sup>, para prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

A modo de resumen, se incluyen a continuación las principales conclusiones de este caso, descritas por el propio ICIJ (2015, febrero 8):

- HSBC Private Bank (Suisse) continuó ofreciendo servicios a clientes que habían sido identificados desfavorablemente por las Naciones Unidas, en documentos judiciales y en los medios de comunicación por estar relacionados con el tráfico de armas, diamantes de sangre y sobornos.
- HSBC sirvió a personas cercanas a los desacreditados regímenes como el del expresidente egipcio Hosni Mubarak, el ex presidente tunecino Ben Ali y el actual gobernante sirio Bashar al-Assad.

<sup>404</sup> Término utilizado en las normas y procedimientos sobre la prevención del blanqueo de capitales para referirse a las “personas expuestas políticamente”. La Directiva 2006/70/CE de la Comisión, de 1 de agosto de 2006, por la que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la definición de «personas del medio político» y los criterios técnicos aplicables en los procedimientos simplificados de diligencia debida con respecto al cliente así como en lo que atañe a la exención por razones de actividad financiera ocasional o muy limitada, viene a definir en su artículo 2 el concepto de “Personas del Medio Político” o “Persona Políticamente Expuesta” (PEP) y que, a modo de resumen, incluiría a las siguientes personas:

- Jefes de Estado, jefes de Gobierno, ministros, subsecretarios o secretarios de Estado;
- Parlamentarios;
- Miembros de tribunales supremos, tribunales constitucionales u otras altas instancias judiciales cuyas decisiones no admitan normalmente recurso, salvo en circunstancias excepcionales;
- Miembros de tribunales de cuentas o de los consejos de bancos centrales;
- Embajadores, encargados de negocios y altos funcionarios de las fuerzas armadas;
- Miembros de los órganos administrativos, de gestión o de supervisión de empresas de propiedad estatal.

También define los conceptos de «familiares más próximos» (el cónyuge; toda persona que, con arreglo a la legislación nacional, sea asimilable al cónyuge; los hijos y sus cónyuges o personas asimilables a cónyuges y los padres) y de «personas reconocidas como allegados» (Directiva 2006/70/UE de la Comisión, 2006).

- Entre los clientes que tenían cuentas bancarias de HSBC en Suiza se incluyen políticos anteriores y actuales de Gran Bretaña, Rusia, Ucrania, Georgia, Kenia, Rumania, India, Liechtenstein, México, Líbano, Túnez, la República Democrática del Congo, Zimbabwe, Ruanda, Paraguay, Djibouti, Senegal, Filipinas y Argelia.
- El banco aseguró repetidamente a los clientes que no revelaría detalles de sus cuentas a las autoridades nacionales, incluso si la evidencia sugiriera que las cuentas no estaban declaradas a las autoridades fiscales en el país de origen del cliente. Los empleados del Banco también analizaron con los clientes una serie de medidas que en última instancia les permitirían evitar pagar impuestos en sus países de origen. Esto incluía tener cuentas a nombre de compañías offshore para evitar la Directiva Europea de Ahorro, una norma europea de 2005 destinada a abordar la evasión fiscal a través del intercambio de información bancaria de personas físicas.

Además de las sanciones impuestas por Estados Unidos al HSBC (que ya se han comentado en el apartado 4.4.2 de este capítulo), otros países también impusieron sanciones derivadas de sus procesos internos de investigación, lo que ha convertido a dicha entidad financiera en la más sancionada internacionalmente, y entre las que destacan:

- “Compensación” por la “evidencia de ciertas deficiencias organizativas” de 38 millones de euros (40 millones de francos suizos) acordada en junio de 2015 con la Fiscalía de Ginebra (Suiza) para el cierre de una investigación por presunto blanqueo de capitales al HSBC.
- Multa de 300 millones de euros<sup>405</sup> en noviembre de 2017, impuesta por las autoridades francesas para resolver las acusaciones de la investigación de evasión de impuestos a través del HSBC por parte de clientes franceses.
- Multa de 294 millones de euros<sup>406</sup> en agosto de 2019, para resolver una investigación criminal en Bélgica sobre las acusaciones de ayuda a clientes adinerados para esquivar cientos de millones de euros en impuestos.
- Multa de 192 millones de dólares<sup>407</sup>, impuesta adicionalmente por los Estados Unidos en diciembre de 2019, por ayudar a los estadounidenses ricos a ocultar 1.260 millones de dólares en activos de las autoridades fiscales (IRS).

---

<sup>405</sup> <https://www.bbc.com/news/business-41992985>

<sup>406</sup> <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-06/hsbc-swiss-unit-to-pay-329-million-in-belgian-tax-settlement>

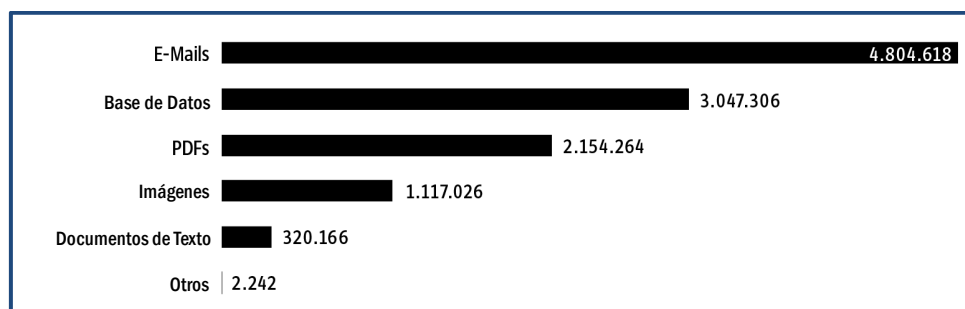
<sup>407</sup> <https://www.icij.org/investigations/swiss-leaks/hsbc-to-pay-192m-penalty-for-helping-americans-evade-taxes/>

#### 4.5. Los Papeles de Panamá (2016).

El Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ) se apuntaba un nuevo tanto con la publicación de la información relativa a la mayor filtración de documentos de la historia relacionada con los paraísos fiscales, y con origen en un personaje anónimo que se hace llamar “John Doe”<sup>408</sup>. A diferencia de las filtraciones descritas anteriormente, la relativa a los “Papeles de Panamá” no se originó en la denuncia de un empleado sino en una fuente de datos anónima.

Todo comenzó en 2015 cuando Bastian Obermayer, periodista del diario alemán Süddeutsche Zeitung, recibió el mensaje: “Hola. Soy John Doe. ¿Te interesaría recibir unos datos? Me gustaría compartirlos”, al que respondió con un “sí” inmediatamente. Lo que siguió fue casi inimaginable: Doe comenzó a reenviar archivos que finalmente contenían 11,5 millones de documentos<sup>409</sup> (véase Gráfico IV-2), cuatro décadas (1977-2015) de registros digitalizados de un bufete de abogados panameño (Mossack Fonseca<sup>410</sup>) especializado en crear, registrar y vender compañías offshore para clientes adinerados, con información sobre 214.488 entidades offshore conectadas a personas en más de 200 países y territorios (Farhi, 2016, abril 6).

**Gráfico IV - 2 - Distribución por tipos de documento de los ficheros (11,5 millones) recibidos por Bastian Obermayer (Süddeutsche Zeitung)**



**Fuente:** Gráfico incluido en el artículo “Das sind die Panama Papers” del Süddeutsche Zeitung (Obermayer, Obermaier, Wormer y Jaschensky, 2016, s.f.). Recuperado de <https://panamapapers.sueddeutsche.de/articles/56ff9a28a1bb8d3c3495ae13/>

<sup>408</sup> El *Cambridge Advanced Learner’s Dictionary & Thesaurus* define a John Doe como “un nombre utilizado en un tribunal de justicia para una persona cuyo nombre real se mantiene en secreto o no se conoce” [<https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/john-doe>]. En castellano vendría a equivaler a las expresiones “fulano de tal”, “mengano” o “zutano” [<https://dle.rae.es/?w=zutano>].

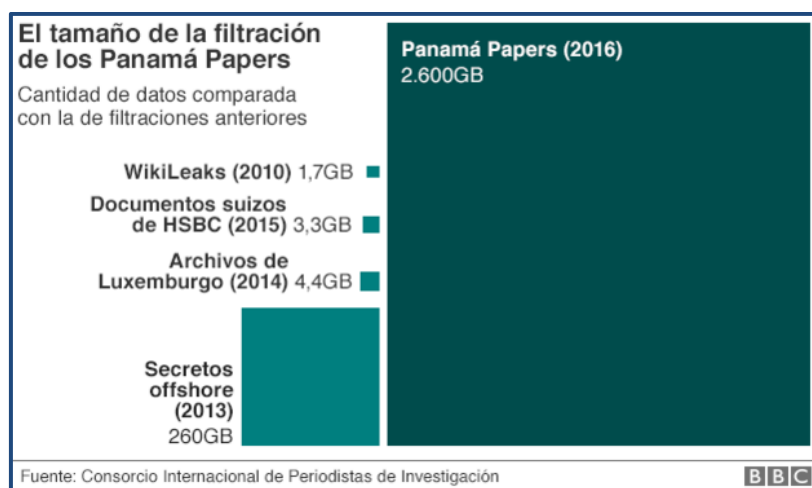
<sup>409</sup> Los datos incluyen correos electrónicos, hojas de cálculo financieras, pasaportes y registros corporativos que revelan los propietarios secretos de cuentas bancarias y empresas en 21 jurisdicciones offshore, desde Nevada hasta Singapur y las Islas Vírgenes Británicas.

<sup>410</sup> Mossack Fonseca era una firma de abogados poco conocida pero poderosa con sede en Panamá, que tenía sucursales en Hong Kong, Miami, Zurich y más de 35 lugares en todo el mundo, y una de las principales creadoras mundiales de “sociedades pantalla” (“shell companies”), estructuras corporativas que pueden usarse para ocultar la propiedad de los activos.

La extensión del material recibido por Bastian Obermayer resultó tan desmesurado (se necesitarían más de 38.000 libros de tamaño promedio para contener 11,5 millones de páginas) que los reporteros alemanes solicitaron ayuda al ICIJ para analizar los datos, trabajo en el que participaron más de 370 periodistas de 76 países que los revisaron y organizaron antes de su publicación (Oei y Ring, 2018).

Si ya la filtración de los “Offshore Leaks” había batido récords de tamaño (como se ha comentado en el apartado 4.4.3. de este mismo capítulo), el tamaño de la filtración de los “Papeles de Panamá” sobrepasó al referido en más de diez veces (véase Gráfico IV-3).

**Gráfico IV - 3 - Tamaño comparativo de las filtraciones más relevantes vinculadas con paraísos fiscales (2010-2016)**



**Fuente:** Gráfico incluido en el artículo de la BBC del 4 de abril de 2016 bajo el título “Panamá Papers: 6 formas en las que los ricos y poderosos esconden riquezas y evaden impuestos” (BBC, 2016, abril 4). Recuperado de [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160404\\_panama\\_papers\\_documentos\\_activos\\_escondidos\\_evasion\\_fiscal\\_ms](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160404_panama_papers_documentos_activos_escondidos_evasion_fiscal_ms)

Como señalaba la BBC, se trataba de:

“la fuga más grande en la historia, empequeñeciendo los datos publicados por la organización de Wikileaks en 2010. En este contexto, si la cantidad de datos publicados por Wikileaks fue equivalente a la población de San Francisco, la cantidad de datos publicados en los Papeles de Panamá es la Equivalente a la de la India” (2016, abril 6).

Eran poco antes de las siete y media de la tarde del 3 de abril de 2016. Aún faltaba una media hora para las ocho, el momento en el que se publicarán los Papeles de Panamá en la página web del diario alemán Süddeutsche Zeitung, y de forma simultánea en 76 países a través de 107 medios de comunicación. Y así comenzaba uno de los mayores escándalos financiero-fiscales del siglo XXI, focalizado en uno de los tradicionales paraísos fiscales en funcionamiento desde

el 26 de febrero de 1927, fecha en la que entró en vigor en Panamá la Ley número 32 que “*garantizaba la confidencialidad en todo lo relacionado con el patrimonio, las transferencias bancarias y, especialmente, sobre los dueños de las empresas, además de conceder exención fiscal a las denominadas ‘sociedades anónimas’*” (Obermaier y Obermayer, 2016, p. 25).

Dicha información revelaba la ocultación de propiedades de empresas, activos y evasión fiscal de cientos de personalidades del mundo entero incluyendo a jefes de estado y de gobierno, miembros de familias reales, líderes de la política mundial, personalidades de las finanzas, de los negocios y los deportes. Los implicados contrataban con el bufete de Mossack Fonseca los servicios de constitución y establecimiento de compañías inscritas en un paraíso fiscal con la finalidad primordial de ocultar la identidad de los propietarios reales.

En definitiva, “sociedades pantalla” que garantizan la confidencialidad en todo lo relacionado con el patrimonio, las transferencias bancarias y, especialmente, la titularidad real de las empresas mediante la colocación al frente de las mismas de “consejeros” que en realidad no eran tales, sino que se correspondían con empleados del propio bufete de Mossack Fonseca. Para ello, utilizaban a sus “directivos fiduciarios”<sup>411</sup> cuya única labor era firmar todo lo que se les pusiera por delante como auténticos “hombres de paja”.

A pesar de todo, esta nueva filtración muestra la punta del iceberg de un secreto a voces que se ha venido destapando en las últimas dos décadas, por lo que negar su evidencia sería una actitud hipócrita, salvo que se pretenda poner una venda en los ojos o esconder la cabeza bajo tierra como el avestruz con la pretensión de no querer saber nada.

Y tal evidencia se pone de manifiesto, tanto por el número de sociedades descubiertas, como por los paraísos fiscales en los que las mismas fueron registradas (véase Gráfico IV-4).

La actividad de creación de sociedades por el bufete de abogados Mossack Fonseca<sup>412</sup> es creciente desde sus inicios hasta 2005 (con un ligero descenso durante 2000 y 2002<sup>413</sup>), año en

---

<sup>411</sup> En la jerga de esta actividad se les conoce como “nominees” o “nominee directors”

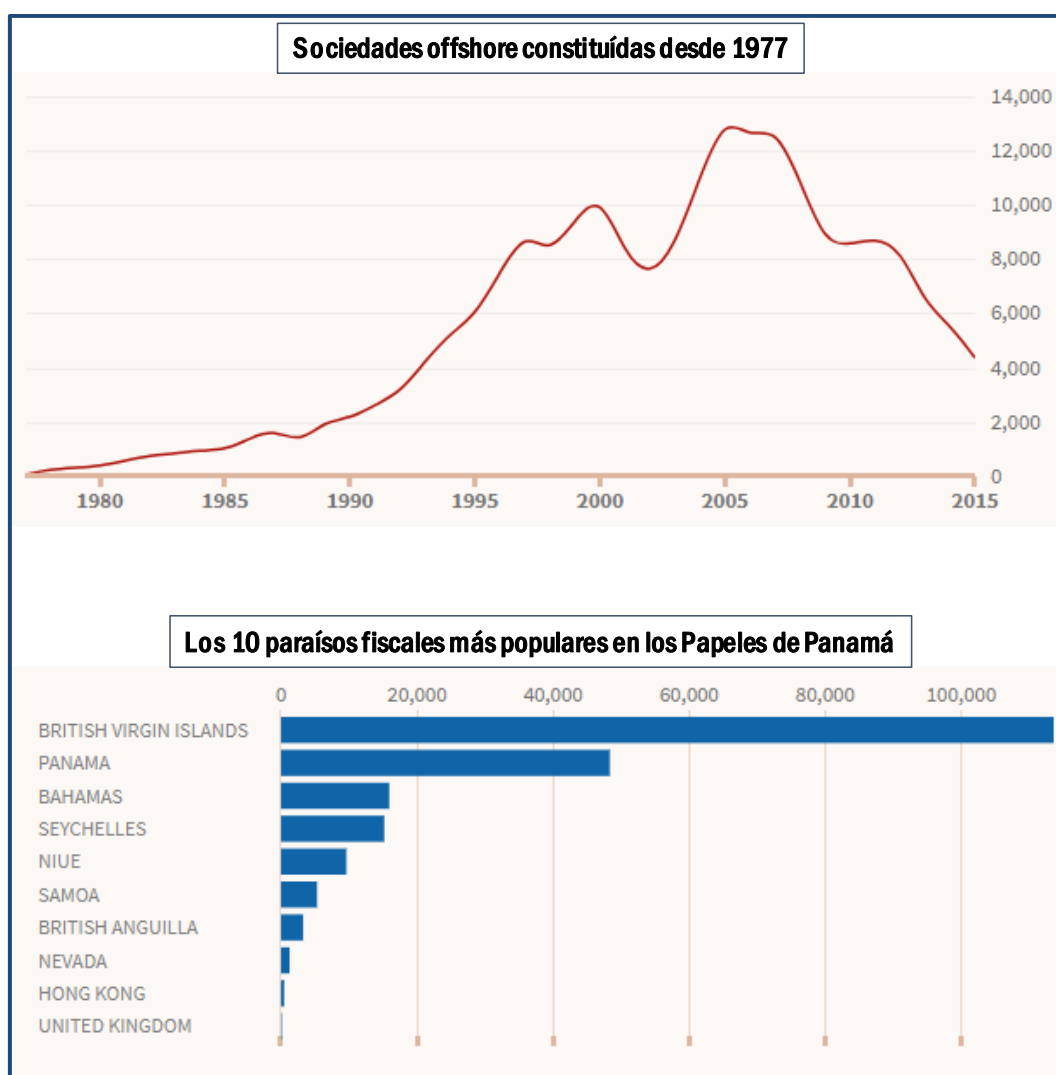
<sup>412</sup> Aunque los datos dentro de la filtración se remontan a 1977, Mossack Fonseca solo se comenzó a operar bajo este nombre en 1986, cuando se fusionaron los despachos de Ramón Fonseca y Jürgen Mossack.

<sup>413</sup> En el crecimiento producido entre 2003 y 2005, sin duda tuvo influencia la publicación de la Directiva Europea 2003/48/CE, en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses, que entró en vigor en 2005 y cuyo objetivo fundamental no era otro que el de conseguir que los intereses que, como retribución del ahorro, se pagasen en un Estado miembro de la Unión Europea a personas físicas residentes (que no a las jurídicas) en otro Estado miembro quedasen sujetos a tributación efectiva en este último Estado miembro. Por tanto, se produjo un trasvase de inversiones desde las personas físicas a las jurídicas para soslayar esta norma.

el que se constituyen 13.287 sociedades. A partir de ese momento comienza un descenso en este tipo de actividad, acentuándose a partir de 2008, y reduciéndose el número de sociedades constituidas hasta 4.341 en 2015.

Por lo que se refiere a los paraísos fiscales donde estas sociedades fueron registradas, una de cada dos (más de 113.000), lo fueron en las Islas Vírgenes Británicas, según consta en los archivos de Mossack Fonseca. La segunda jurisdicción favorita fue Panamá, donde la firma tenía su sede, y a mayor distancia se identifica a Bahamas y Seychelles, en tercer y cuarto lugar, respectivamente.

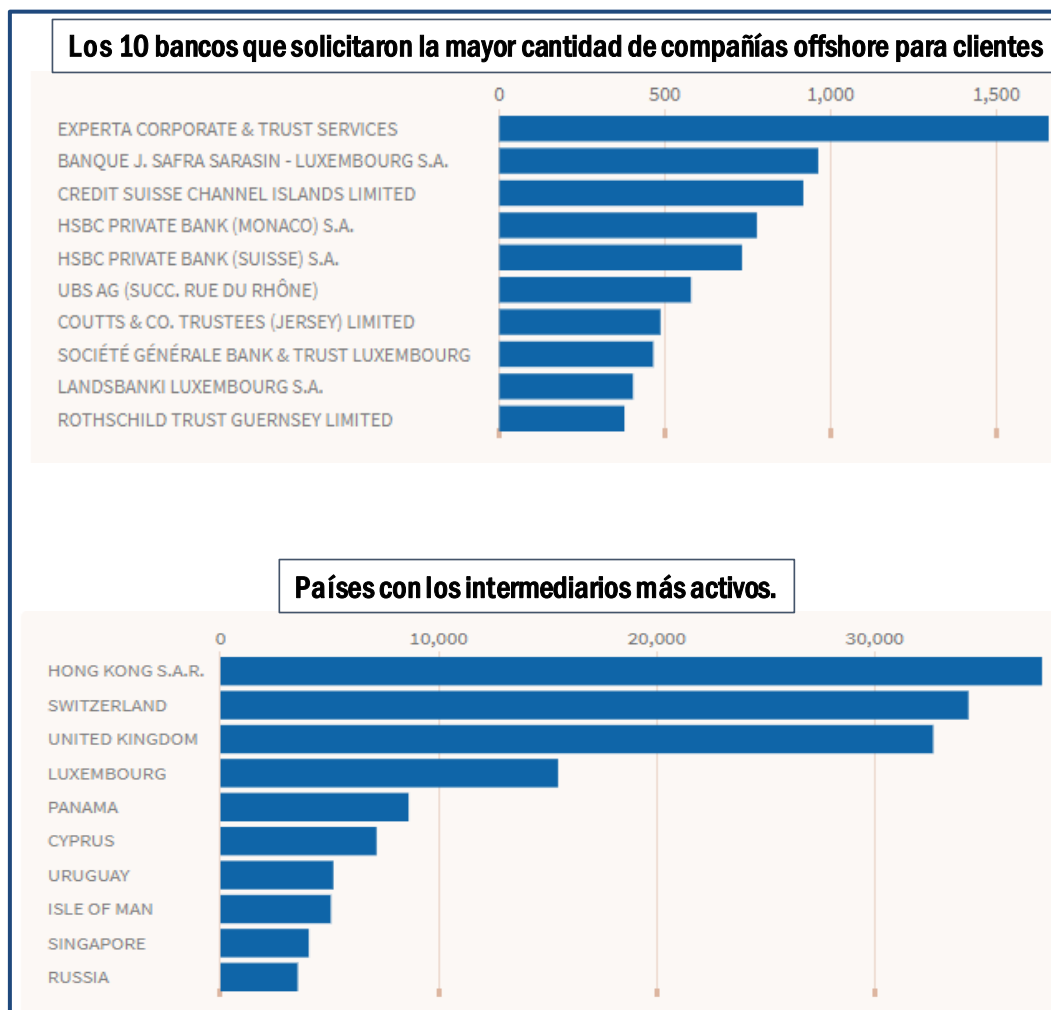
**Gráfico IV - 4 - Sociedades offshore constituidas desde 1977 a través de Mossack Monseca y los 10 paraísos fiscales más populares en los Papeles de Panamá**



**Fuente:** Gráficos incluidos en el artículo “Explore the Panama Papers Key Figures” (ICIJ, 2017, enero 31). Recuperado de <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/explore-panama-papers-key-figures/>

Dicha evidencia se pone también de manifiesto a través de la identificación de los bancos que más solicitaron y utilizaron estas sociedades para sus clientes, o de las jurisdicciones de los intermediarios/entidades financieras más activos (Gráfico IV-5).

**Gráfico IV - 5 - Los 10 bancos que solicitaron la mayor cantidad de compañías offshore para clientes y Países con los intermediarios más activos en los Papeles de Panamá**



**Fuente:** Gráficos incluidos en el artículo “Explore the Panama Papers Key Figures” (ICIJ, 2017, enero 31). Recuperado de <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/explore-panama-papers-key-figures/>

Es muy significativo que el mayor usuario de los servicios de Mossack Fonseca haya sido una entidad luxemburguesa, Experta Corporate & Trust Services<sup>414</sup>, filial del Banque Internationale à Luxembourg, que no oculta para nada su oferta de servicios relacionados todos ellos con la “planificación financiera y patrimonial”.

<sup>414</sup> Se trata de una filial, plena propiedad de Banque Internationale à Luxembourg S.A. (BIL), proveedora especializada de servicios en relación con las estructuras corporativas y de inversión, la gestión del patrimonio, así como con la planificación financiera y patrimonial (<http://www.privatebanking.com/directory/europe-luxembourg-luxembourg-luxembourg/corporate-services/experta-corporate-and-trust-services-sa>).



El resto de las entidades, aunque tienen su residencia en Luxemburgo (3 de ellas), Suiza (2), Guernsey (2), Jersey y Mónaco, la mayoría de ellas son filiales de grupos suizos (5). Un detalle de todas ellas, con la identificación de los grupos a las que pertenecen se incluye en la Tabla IV-11.

**Tabla IV- 11 - Identificación de las jurisdicciones en las que operan las 10 entidades que hicieron mayor uso de las sociedades creadas por el bufete Mossack Fonseca.**

Entidad operante:	Jurisdicción	Forma parte del Grupo:	Nacionalidad
Experta Corporate & Trust Services	Luxemburgo	Banque Internationale à Luxembourg	Luxemburgo
Banque J. Safra Sarasin – Luxembourg, S.A.	Luxemburgo	J. Safra Sarasin Group	Suiza
Credit Suisse (Channel Islands) Ltd	Guernsey	Credit Suisse Group	Suiza
HSBC Private Bank (Monaco) S.A.	Mónaco	HSBC Private Banking Holdings (Suisse)	Suiza
HSBC Private Bank (Suisse) S.A.	Suiza	HSBC Private Banking Holdings (Suisse)	Suiza
UBS AG (Succ. Rue du Rhône)	Suiza	UBS AG	Suiza
Coutts & Co. Trustees (Jersey) Ltd.	Jersey	Royal Bank of Scotland Group	Reino Unido
Société Générale Bank & Trust Luxembourg	Luxemburgo	Société Générale	Francia
Landsbanki Luxembourg S.A.	Luxemburgo	Landsbanki Islands hf	Islandia
Rothschild Trust Guernsey Ltd	Guernsey	Rothschild & Co	Francia

**Fuente:** Elaboración propia e Información incluida en el artículo “Explore the Panama Papers Key Figures” (ICIJ. (2017, enero 31). Recuperado de <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/explore-panama-papers-key-figures/>

Además, es muy relevante el ranking de los países relativos a los intermediarios con los que Mossack Fonseca operaba en más de 100 países de todo el mundo. Sus clientes más activos por número de compañías offshore constituidas eran de Hong Kong, Suiza y el Reino Unido, todos ellos relevantes centros offshore.

A pesar del enorme revuelo desatado por la trascendencia de la noticia, estamos ante un secreto a voces; y en realidad, este nuevo episodio apenas representa la punta del iceberg de un problema estructural y sobradamente conocido. Negar la evidencia resultaría hipócrita, entre otras razones porque son más de 500 los bancos y entidades filiales involucradas con el famoso bufete panameño en la constitución de las empresas opacas ahora descubiertas.

Pero si hay algo que resaltar en esta filtración es que ha servido para confirmar las finalidades y los métodos más usados para la evasión fiscal y para realizar transacciones por fuera de las normas legales a través, fundamentalmente, de las sociedades offshore y, en este caso concreto, a través de las creadas y gestionadas por Mossack Fonseca.

Las opciones en Internet para adquirir una sociedad offshore en Panamá son múltiples y casi ilimitadas. Un ejemplo de ello lo tenemos en la oferta publicitada en junio de 2011 a través de una determinada web, detrás de la que se encuentra la empresa *OBS E-commerce Consulting LTD*, que nos ha permitido realizar su seguimiento y evolución años después en 2017 y 2020.

La referida oferta (véase Gráfico IV-6) hace gala en 2011, sin ocultar detalles, de la finalidad real para la que son idóneas las “sociedades offshore”: la ocultación de la propiedad.

El objetivo principal de una sociedad o compañía offshore es pasar a la misma titularidad una propiedad o un bien, **de esta forma dificultamos conocer quién es el beneficiario final o real** propietario de la sociedad offshore. Se puede transferir cualquier propiedad: valores inmobiliarios, cuentas bancarias, participación en sociedades, casas, barcos, automóviles, propiedad intelectual, patentes....

Esta es una de las razones por lo que a este tipo sociedades offshore también son conocidas como “sociedades pantalla”, “sociedades instrumentales” en francés “sociétés écran” y en inglés “Shell companies”, para reforzar más la opacidad y aumentar más la privacidad podríamos utilizar acciones al portador, de esta forma sería imposible saber quién es realmente el propietario de la sociedad (Paquete Compañía Panameña IBC, s.f.a).

**Gráfico IV - 6 - Contenido de la oferta de creación de sociedad panameña a través de Internet (2011).**

**Paquete completo: Corporación en Panamá IBC**

*Durante un tiempo limitado hemos reunido un paquete offshore invencible que incluye todo esto*

- ★ **Sociedad IBC en Panamá**
- ★ **Poder firmado por los miembros, notariado y apostillado**
- ★ **Cuenta Bancaria Corporativa Offshore On-line**
- ★ **Tarjeta de débito offshore Visa o MasterCard**
- ★ **Cuenta Bancaria Corporativa Offshore On-Line**
- ★ **Tarjeta Virtual Anonima Visa Electrón**
- ★ **Cuenta de corredor de bolsa offshore**
- ★ **Software de facturación OBS factura 1.1.2**
- ★ **Dirección física durante 6 meses**
- ★ **Documentación traducida al Español ó Inglés**
- ★ **Transporte Express a todo el mundo**



Tasas pagadas el primer año, para los siguientes años serán 595 Euros

**Nuestro Precio:**  
1.895 €

**Solicite ahora !!**

**Fuente:** Contenido del “paquete” ofertado en 2011 para la adquisición de una sociedad en Panamá (Paquete Compañía Panameña IBC, s.f.a), recuperado de <http://www.offshorebankshop.com/>

Por un precio inicial de 1.895 €, y de 595 € anuales a partir del segundo año, cualquiera se podía convertir durante 2011 en el propietario de una sociedad offshore en Panamá. Transcurrido más de un año desde la publicación de los Papeles de Panamá, aún se sigue publicitando por esta empresa en mayo de 2017 un “Paquete Sociedad Offshore Panamá IBC”, con una actualización

de sus precios: el coste inicial asciende ya a 2.395 € y el de los siguientes años se sitúa en los 995 € (Paquete Compañía Panameña IBC, s.f.b). Los incrementos del coste en los seis años transcurridos superan el 26% para el coste inicial, y el 167% para las cuotas de los años siguientes, tasas relevantes si consideramos que se está en pleno proceso de recuperación de la crisis de 2008, y a pesar del desprestigio que se había cernido sobre Panamá tras la filtración producida el año anterior.

Se ha realizado una nueva consulta en abril de 2020 sobre este mismo producto (Sociedad offshore Panamá IBC SL o SA), siendo ahora el coste inicial del mismo de 2.495 €, un 4,3% más que en 2017, y una cuota anual de renovación de 1.095 €, con un incremento del 10% sobre la de dicho año (Paquete Compañía Panameña IBC, s.f.c).

Por tanto, la conclusión de todo ello es que, a pesar del daño reputacional infligido por la filtración del bufete Mossack Monseca, de su reiterada inclusión en las “blacklists” de prácticamente todas las organizaciones internacionales en los últimos veinte años, Panamá continúa siendo atractiva para los evasores fiscales y para todos aquellos que quieren mantener ocultas sus actividades, lícitas o ilícitas, y de ello son conscientes sus autoridades a las que les ha funcionado satisfactoriamente la táctica del “*cumplimiento simulado*” (véase apartado 3.5.).

Con todo, como bien apunta un funcionario norteamericano en unas declaraciones al periodista de investigación Nicholas Shaxson<sup>415</sup>, el país sigue estando “*lleno de abogados deshonestos, banqueros deshonestos, vendedores de empresas offshore igualmente deshonestos y compañías tanto o más deshonestas que los anteriores*” (Obermaier y Obermayer, 2016, p.210).

Los papeles de Panamá son un auténtico “quién es quién” de la abogacía y la asesoría fiscal en España. Porque, aunque las empresas están en lugares soleados, y los fondos a menudo en bancos en Suiza, todo se gestiona desde despachos con orlas de abogados en Madrid, Barcelona o Marbella. Bufetes como Feliú, De Miguel y Del Valle, salpicados en casos de blanqueo en España<sup>416</sup>, aparecen de forma reiterada en los documentos de Mossack Fonseca como intermediarios (Méndez, 2016, abril 13).

Apenas transcurrido un mes después de la publicación de los Papeles de Panamá, ‘John Doe’, la fuente anónima de los ficheros enviados a los periodistas alemanes Bastian Obermayer y

---

<sup>415</sup> Nicholas Shaxson es un escritor, periodista e investigador británico, colaborador de “Tax Justice Network”, y autor, entre otros libros, de ‘*Poisoned Wells*’ (2007) sobre la industria petrolera en África, ‘*Treasure Islands: Tax havens and the Men Who Stole the World*’ (2011) sobre los paraísos fiscales, y ‘*The Finance Curse: How global finance is making us all poorer*’ (2018).

<sup>416</sup> El Bufete Feliú figuró implicado en la “Operación Relámpago” (cuatro abogados condenados), el abogado Luis de Miguel (bufete De Miguel) fue condenado por la Audiencia Nacional.

Frederik Obermaier del diario *Süddeutsche Zeitung*, remitió una carta a dicho diario en la que ofrece más detalles sobre dicha documentación, así como sobre sus repercusiones respecto a la fiscalidad global y los paraísos fiscales<sup>417</sup>. Tal y como señala *El Confidencial* (2016, mayo 6) *“su identidad ha sido acreditada por los periodistas alemanes como la misma persona que les filtró los documentos internos del despacho panameño Mossack Fonseca”*.

Tras el anuncio de la filtración, el ICIJ lanzó el 9 de mayo de 2016 una base de datos de los nombres y entidades implicadas, de público acceso.

La filtración de Panamá implicó a muchas élites, incluidos 140 políticos y funcionarios públicos. Por ejemplo, reveló vínculos entre sociedades offshore y las familias de los presidentes chino y ucraniano, Xi Jinping y Petro Poroshenko, y los primeros ministros del Reino Unido y Pakistán, David Cameron y Nawaz Sharif. Ilustraba los conglomerados y las transacciones offshore individuales y comerciales de personas relacionadas con Vladimir Putin. La filtración también reveló al presidente argentino, Mauricio Macri, como director y vicepresidente de una compañía de Bahamas y al primer ministro islandés, Sigmundur Davio Gunnlaugsson, como propietario de una entidad offshore no declarada con 4 millones de dólares en bonos (Oei y Ring, 2018, p. 560).

#### **4.5.1. Del bufete de abogados MOSSACK FONSECA.**

Jürgen Mossack había nacido en Fürth (Alemania) en 1948, emigrando junto a sus padres a Panamá en 1960. Allí cursó estudios de derecho y tras licenciarse comenzó a trabajar en varios bufetes de abogados en Panamá y Londres, hasta que en 1977 fundó su propio bufete en Panamá (Estudio Jurídico Jurgen R.D. Mossack), país que en aquellas fechas estaba dirigido por una Junta Militar al frente de la cual se encontraba el general Omar Torrijos. Poco después de la creación del bufete ya se especializó en la constitución de empresas, figurando en el Registro de Empresas de Panamá como “registered agent”, y él mismo como directivo de numerosas empresas offshore (Obermaier y Obermayer, 2016).

Su copartícipe, Ramón Fonseca Mora era natural de Panamá (1952) y tras finalizar sus estudios de derecho y ciencias políticas trabajó durante un tiempo en la sede de Naciones Unidas (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo) en Ginebra (Suiza). De regreso a Panamá fundó su propio bufete (Bufete Fonseca Mora), que fusionó el 1 de marzo de 1986 con el de Jurgen Mossack, creando la nueva firma "MOSSACK FONSECA".

---

<sup>417</sup> El texto íntegro original en inglés se puede consultar en la dirección:  
<https://panamapapers.sueddeutsche.de/articles/572c897a5632a39742ed34ef/> Último acceso 18 junio 2020.

Mossack Fonseca era el cuarto mayor proveedor de servicios offshore del mundo, y hasta la publicación de los Papeles de Panamá prácticamente desconocido. De hecho, se encuentra en el corazón de la industria global offshore y actuó para unas 300.000 compañías de las que más de la mitad están registrados en paraísos fiscales británicos, así como en el Reino Unido:

Su eslogan corporativo resume la misión de la empresa, ayudar a los ricos a mantenerse ricos: "Gestión de la riqueza como tú te lo mereces".

Mossack Fonseca afirmó que cumplía con los protocolos internacionales para garantizar que sus empresas no se utilizasen para el blanqueo de capitales, la evasión de impuestos u otros fines ilícitos. Pero los Papeles de Panamá han arrojado luz sobre un mundo oculto que el bufete dice no reconocer, el que a veces facilita el crimen, lava dinero sucio y encuentra formas de saltarse las sanciones, más la evasión de impuestos (The Guardian, 2016, abril 8).

No se pueden obviar las conexiones políticas del bufete con las máximas autoridades del gobierno de Panamá, a través de su socio Ramon Fonseca quién desde el 1 de julio de 2009 ocupó el cargo de Ministro Consejero del entonces presidente Ricardo Martinelli. A partir de 2011 fue nombrado vicepresidente segundo del Partido Panameñista (2011 - 2012) y presidente de dicho partido desde 2014 tras el triunfo de Juan Carlos Varela en las elecciones de dicho año, volviendo de nuevo a ocupar el cargo de Ministro Consejero durante el periodo 2014-2016, puesto que desempeñó hasta días antes de que estallase el escándalo de los Papeles de Panamá.

Como afirman Obermaier y Obermayer (2016, p. 47), "*Ramon Fonseca pertenece, aparentemente, a esa categoría de políticos que aman la popularidad y las luces de los focos*", añadiendo que "... *sus comentarios aparecen en los periódicos y a menudo publica en Facebook y en Twitter*<sup>418</sup>, donde tiene miles de seguidores".

Sus diferencias con el entonces presidente Varela se hicieron explícitas cuando Ramón Fonseca le acusó de haber recibido "donaciones" de la multinacional brasileña Odebrecht, envuelta en un gran escándalo de sobornos en distintos países de Latinoamérica, y conocido en Brasil con el nombre de "Lava Jato".

El 10 de febrero de 2017 fueron detenidos ambos socios debido a las investigaciones realizadas al bufete Mossack Fonseca, al aparecer, involucrado en la Operación Lava Jato en Brasil, por blanqueo de capitales. En un escrito que se publicó en varios medios de comunicación, Jürgen Mossack se excusaba de esta acusación al señalar que la sociedad identificada, y que salía a relucir en dicha operación, fue incorporada por Mossack Fonseca Do Brasil.

---

<sup>418</sup> Realizada consulta el 22 de abril de 2020, su cuenta en Twitter señala 26.954 seguidores.

...los fiscales de Brasil concluyeron, sin una investigación adecuada, que Mossack Fonseca Panamá y Mossack Fonseca Do Brasil eran una y la misma entidad, compartiendo los mismos accionistas. Nada más lejos de la realidad. La relación entre ambas partes era una relación de tipo comercial, lo cual se evidencia en el contrato escrito que existía entre las partes.

Por otro lado, al momento de la venta de la mencionada compañía objeto de la investigación, las leyes vigentes en Panamá, así como las de la jurisdicción en que la compañía fue incorporada, no requerían que el beneficiario final de la misma fuese registrado en ningún lado. Para Mossack Fonseca Panamá, la obligación era conocer al cliente al cual le vendía las compañías, y ese cliente para nosotros era Mossack Fonseca Do Brasil (El CASO Mossack Fonseca, 2017, abril 12).

Pero este no fue el único caso en el que se vio involucrado el bufete Mossack Fonseca antes de la publicación de los Papeles de Panamá. En 2014, la compañía “MF Corporate Services” fue demandada por el fondo de inversión NML<sup>419</sup> y citada por un juez de Nevada alegando que había creado ciento veintitrés sociedades pantalla, domiciliadas en su mayoría en Nevada, para transferir dinero del gobierno argentino a Lázaro Báez, allegado a la familia Kirchner. Mossack Fonseca rechazó que fuera el propietario de “MF Corporate Services”, a pesar de que utilizaba los procedimientos, documentación y símbolos de Mossack Fonseca. Solo años después y a través de los Papeles de Panamá se pudieron descubrir los vínculos entre ambas compañías.

Según describe Silverstein (2014, diciembre 3), “MF Corporate Services” es, técnicamente, independiente de Mossack Fonseca, pero en la práctica, los documentos judiciales, los registros de constitución y otros documentos confidenciales muestran que funciona como la sucursal local de Mossack Fonseca, con su principal empleado informando directamente a la ciudad de Panamá. Este tipo de separación falsa es una táctica empleada por muchos grandes creadores de sociedades pantalla, ya que permite a la empresa matriz rechazar cualquier conexión con sus oficinas locales si las cosas se complican desde un punto de vista legal.

En febrero de 2015, la firma apareció también implicada en la investigación del gobierno de Alemania sobre el Commerzbank, por presuntos casos de blanqueo de capitales y evasión fiscal a través de empresas creadas por Mossack Fonseca, bufete al que acudían los gestores de patrimonio de la filial de dicha entidad en Luxemburgo para atender a sus clientes.

A pesar de todos estos escándalos, Mossack Fonseca siempre se vanaglorió, tal y como afirmaba en un correo electrónico que:

“no existe un registro judicial o del gobierno que haya identificado a Mossack Fonseca como el creador de sociedades ‘pantalla’. Cualquiera que vincule a nuestro grupo con ‘actividades

---

<sup>419</sup> El fondo de inversión NML había adquirido una cantidad millonaria de deuda pública argentina. Más tarde, cuando el país se declaró en quiebra, la mayoría de los acreedores concedió una quita de la deuda, pero no así NML que está interponiendo demandas por todo el mundo para inmovilizar el patrimonio del estado argentino y llegando a confiscar un buique de guerra de la armada argentina ante las costas africanas (Obermaier y Obermayer, 2016, p. 13).

criminales’ es infundada, ya que a nosotros no nos ha sido notificada la existencia de ningún procedimiento legal ... hasta ahora” (Silverstein, 2014, diciembre 3).

Y ese hasta ahora concluyó con los Papeles de Panamá. Tras su detención el 10 de febrero de 2017, ambos abogados fueron investigados por las autoridades judiciales panameñas por blanqueo de capitales. No obstante, el 21 de abril de 2017 se les concedió la libertad bajo fianza de medio millón de balboas<sup>420</sup> además de impedirles la salida del país sin autorización judicial, hasta que las investigaciones concluyesen.

Tras el escándalo de los Panama Papers, la empresa anunció el 14 de marzo de 2018 el cierre total de sus operaciones en Panamá y otros 40 países para finales de dicho mes. En su comunicado Mossack Fonseca afirmaba que en ninguna de las jurisdicciones donde tienen presencia se habían iniciado procesos penales por este escándalo internacional.

“Solo en Panamá existen investigaciones, las cuales, lamentablemente, no han sido manejadas de forma adecuada a pesar que desde el día uno hemos proveído toda la información que nos ha sido requerida por las autoridades, dejando entrever una vez más que formamos parte de una campaña mediática, pero esta vez destinada a desviar la atención sobre delitos confesos en Panamá”.

... “El deterioro reputacional, la campaña mediática, el cerco financiero y las actuaciones irregulares de algunas autoridades panameñas han ocasionado un daño irreparable, cuya consecuencia obligada es el cese total de operaciones al público a finales del presente mes después de 40 años de crecimiento, y de aportar social, cultural y económicamente a nuestro país” (El Confidencial, 2018, marzo 14).

#### **4.5.2. Los Papeles de Panamá (versión 2).**

Una segunda filtración de documentos de los Papeles de Panamá se hace pública el 20 de junio de 2018 por el ICIJ y los medios de comunicación asociados, poco más de dos años después de la primera filtración.

En esta ocasión se trata de 1,2 millones de documentos (443 GB de archivos PDF y documentos HTML) que incluyen correos electrónicos, copias de pasaportes y archivos de casos penales, fechados desde principios de 2016 hasta finales de 2017, unos meses antes de que la empresa se desplomara. “*Es decir, cubren, en su mayoría, el año y medio posterior a la primera publicación de los papeles de Panamá. Como en esa ocasión, la información ha sido obtenida por el diario alemán ‘Süddeutsche Zeitung’*” (Grasso y Escudero, 2018, junio 20).

---

<sup>420</sup> El balboa es una de las monedas de curso legal de Panamá, junto con el dólar estadounidense, al que está equiparado en su valor desde 1904 cuando la Convención Nacional de Panamá promulgó la Ley 84, del 28 de junio.

La nueva filtración ofrece una visión desde dentro de Mossack Fonseca y el círculo de profesionales con los que hizo negocios en las semanas previas a la investigación de los Papeles de Panamá y durante las secuelas, cuando la empresa se apresuró a identificar clientes, y éstos comenzaron a abandonar el bufete.

Lo más relevante que muestran los nuevos documentos es la falta de controles y desconocimiento de los beneficiarios finales de sus servicios, entre los que había celebridades mundiales de todo tipo (políticos, de la nobleza, empresarios, deportistas, oligarcas y criminales, etc.).

Si la primera filtración mostraba cómo personas públicas se aprovecharon de los resquicios legales para ocultar sus bienes en paraísos fiscales, la segunda filtración ofrece, en opinión de Grasso y Escudero (2018, junio 20), *“una visión única sobre el caos, la ausencia de diligencias informativas y las graves irregularidades que reinaban en Mossack Fonseca en los meses posteriores a la primera publicación en abril de 2016”*.

Tal y como describe Fitzgibbon (2018, junio 20), Mossack Fonseca le indicó al ICIJ a finales de marzo de 2016 que la firma llevaba a cabo *“una diligencia debida exhaustiva en todos los clientes nuevos y potenciales que a menudo excede con rigor las normas y estándares existentes a los que nosotros y otros estamos obligados”*. Pero la realidad era bien distinta ya que los nuevos documentos revelan que Mossack Fonseca no conocía la identidad de miles de dueños de las sociedades que el mismo despacho había registrado en jurisdicciones opacas de todo el mundo.

Dos meses después de que el bufete conociera la filtración de los Papeles de Panamá sus responsables todavía no habían podido identificar quiénes eran los beneficiarios reales de más del 70% de las 28.500 compañías que tenían registradas en Islas Vírgenes Británicas, el paraíso fiscal más utilizado por la firma. En cuanto a las 10.500 sociedades activas registradas en Panamá tan solo disponían de un 25% de dicha información.

Pero esto no era de extrañar ya que, como se ha comentado anteriormente, para Mossack Fonseca sus únicos clientes, eran los intermediarios (bancos, gestores de patrimonios, otros bufetes, etc.) de los que recibían los encargos para crear las sociedades, y no los titulares últimos de éstas. Por tanto, el criterio que habían mantenido era que solamente eran los primeros a los que debían identificar y aplicar los programas de KYC para prevenir actividades delictivas.



No obstante, y tras la filtración inicial, parece que debieron cambiar de opinión ya que, a partir de marzo de 2016, se inició en el bufete una actividad frenética de envío de correos electrónicos a los banqueros, gestores, contables y abogados que habían servido de intermediarios con sus clientes adinerados, para solicitarles la identidad de los mismos, tal y como muestran los nuevos documentos filtrados.

Como jugador clave en el mundo de las finanzas offshore, Mossack Fonseca había incumplido durante años las normas que exigían que los abogados y otros especialistas del mundo offshore identificaran y verificaran a sus clientes, requisitos diseñados para prevenir la actividad delictiva.

Además, se dio la circunstancia de que, tras la publicación de la filtración (y no antes), fue cuando los abogados del despacho comenzaron a enviar a su organismo supervisor<sup>421</sup> las pertinentes “comunicaciones de actividad sospechosa” (más conocidos bajo la terminología inglesa como “Suspicious Activity Reports”, SAR), a las que estaban obligados cuando se apreciaban indicios de actividad sospechosa en la petición o el uso de una determinada sociedad por ellos registrada, y solo cuando no fueron capaces de identificar a los verdaderos titulares de las sociedades.

“No debería ser aceptable que una empresa como esta no conozca al propietario de una compañía fantasma, y mucho menos a miles de ellos” Jack Blum.<sup>422</sup> (Fitzgibbon, 2018, junio 20)

#### **4.5.3. Panamá: Un paraíso fiscal permanentemente en el “ojo del huracán”.**

De nuevo Panamá en el candelero transcurrida más de década y media sorteando a las organizaciones intergubernamentales desde que fue incluida por la OCDE en su primera lista de paraísos fiscales en el año 2000.

Panamá, ese pequeño país que, pese a sus numerosos cambios legislativos, es el emplazamiento ideal para el bufete de Mossack Fonseca, y dicho sea entre paréntesis, para una larga lista de despachos de abogados que obtienen sus ingresos de empresas offshore (Obermaier y Obermayer, 2016, p.210).

---

<sup>421</sup> En España, el organismo encargado de la recepción de las comunicaciones de operaciones sospechosas es el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC).

<sup>422</sup> Jack Blum es un experto abogado de Washington en delitos financieros de cuello blanco y evasión fiscal internacional. Sirvió durante muchos años como abogado del personal del Senado de los EE. UU., donde participó en numerosas investigaciones bien conocidas, incluidas las de Lockheed Aircraft y el Banco de Crédito y Comercio Internacional (BCCI). Actualmente es asesor principal de Tax Justice Network y ha trabajado como consultor y testigo experto para el IRS de los Estados Unidos.

Pero la historia había comenzado muchos años antes. El primer desembarco en el istmo de Panamá, ironías del destino, fue realizado en 1501 por los conquistadores españoles durante la expedición de Rodrigo de Bastidas. Por una curiosa confluencia, este primer conquistador fue un notario de Triana (Sevilla), un precursor, en cierto modo, de los modernos abogados de negocios que ayudaron a hacer de la República de Panamá un paraíso fiscal asentado (Chambost, 2005, p. 352).

Panamá tiene un presidente de la República, ..., siete ministros, nueve gobernadores provinciales, sesenta y tres alcaldes, cincuenta y tres diputados -casi todos afiliados a un número doble o triple de empresas importantes, que tienen en el Parlamento amigos fieles en número proporcional a sus rentas-, veintidós bancos, once de ellos ‘registrados’, y de 15.000 a 150.000 holdings. Nadie ha podido contarlos jamás (Vernay, 1978, p. 185)

Ya en 1988, Pinilla incluía a esta jurisdicción entre los “14 refugios financieros que más han favorecido a la criminalidad transnacional, especialmente por cuanto son ellos los menos escrupulosos acerca de la procedencia de los fondos, y los más rigurosos en la preservación del secreto bancario y comercial”:

Es evidente que el secreto bancario tiene un alto significado criminológico, aún mayor cuando es adicionado por el anonimato de las compañías. En Panamá, por ejemplo, un promedio de 120 nuevas sociedades es constituidas cada día laborable; la inmensa mayoría de ellas son corporaciones "de papel" que son mantenidas en los anaqueles de las firmas de abogados que las constituyen, esperando que algún interesado compre aquella que por antigüedad y supuesto objeto social más se acomode a sus necesidades (Pinilla, 1988, pp. 116-117).

Ya más recientemente, a partir de su inclusión como paraíso fiscal en la primera lista que la OCDE publicó en 2000, se ponen de manifiesto los continuos incumplimientos de sus compromisos, así como la escasa voluntad de implantar un marco de transparencia e intercambio de información con arreglo al modelo de la OCDE.

A continuación, se incluye una cronología resumida de los principales hitos protagonizados por esta república centroamericana, que nos sirve para poner en evidencia su constante y permanente ejercicio de “*cumplimiento simulado*”:

- 25 mayo 2000: el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE aprueba su primera lista de paraísos fiscales en la que se incluye a Panamá (OECD, 2000a).
- 15 abril 2002: el Ministro de Economía y Finanzas de Panamá remite escrito al Secretario General de la OCDE manifestando “*su disposición de acoger los principios sobre ‘Transparencia’ e ‘Intercambio de Información Tributaria’ promovidos por la OCDE*” (República de Panamá, 2002). Este compromiso solo se asumió tres días antes de que la

OCDE publicara el 18 de abril de 2002 su “*Lista de Paraísos Fiscales No Cooperativos*”, y estaba condicionado a que Panamá no figurase en ella (primer ejercicio de “cumplimiento simulado”). El 17 de abril de 2002 la OCDE (2002d) anunció este compromiso.

- 2 abril 2009: transcurridos siete años, y a pesar del compromiso asumido, Panamá no había suscrito ni un solo acuerdo de intercambio de información con otras jurisdicciones lo que motiva de nuevo su inclusión como Paraíso Fiscal en la lista publicada durante la cumbre del G20 en Londres.
- 24 marzo 2010: Panamá firma su primer TIEA<sup>423</sup>, de los doce requeridos, tras la amenaza de sanciones por parte de la OCDE.
- 20 mayo 2010: el presidente de Panamá, Ricardo Martinelli, se reunió en la Cámara de Comercio de Madrid con 280 empresarios españoles interesados en las oportunidades de inversión en el país Centroamericano (Europa Press, 2010, mayo 20). Le acompañaban, entre otros, el canciller y futuro presidente, Juan Carlos Varela. Dicha reunión, de la que fui testigo, congregó a la flor y nata de las empresas constructoras (presidentes de CEIM, Acciona, Sacyr Vallehermoso y FCC, entre otros), ansiosas de que España finalizara el proceso de firma del Convenio entre ambos países para evitar la doble imposición<sup>424</sup>, que finalmente se materializó el 7 de octubre de ese mismo año.
- 22 julio 2010: el Peer Review Group (PRG) aprueba el informe de la Fase 1 sobre Panamá determinando que no pasará a la Fase 2 hasta que aborde adecuadamente las recomendaciones formuladas.
- 6 julio de 2011: en apenas quince meses desde la firma del primero, Panamá suscribe con otras tantas jurisdicciones los 12 acuerdos exigidos por la OCDE, lo que propicia que ésta publique la noticia de la salida de Panamá de su lista de “Tax Havens” (OECD, 2011).
- Marzo 2014: el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos publica un informe en el que señala que Panamá sigue siendo un “*destino atractivo para todo el que quiera blanquear dinero*” (Obermaier y Obermayer, 2016, p. 210).

---

<sup>423</sup> Acuerdo de intercambio de información firmado con México el 24 de marzo de 2010 que entraría en vigor el 1 de enero de 2011.

<sup>424</sup> Tras su tramitación parlamentaria, que finalizó con la autorización por el Senado el 6 de abril de 2011, se publicó en el B.O.E. con fecha 4 de julio de 2011, estableciéndose su entrada en vigor el 25 de julio de 2011.

- 24 abril 2014: el Foro Global publica un Informe Suplementario de su Informe en 2010, en el que, aun reconociendo algunos avances sobre las deficiencias inicialmente detectadas, aún permanecen 2 elementos esenciales calificados como “*not in place*” por lo que Panamá continuará sin pasar a la Fase 2 (nuevo ejercicio de “cumplimiento simulado”).
- 28 junio 2014: el GAFI incluye a Panamá en su “lista gris”.
- 17 junio 2015: la Unión Europea publica una lista de 30 territorios fiscales no cooperantes, entre los que se incluye a Panamá, compilada a partir de las listas de sus países miembros.
- 29 septiembre 2015: durante su discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el presidente Juan Carlos Varela anuncio que “*Panamá se compromete con ampliar su cooperación internacional en materia de transparencia fiscal y avanzar hacia el intercambio automático de información en materia tributaria de forma bilateral...*”. Unos días más tarde, Mossack Fonseca remite un escrito a su red de clientes (bancos, bufetes y asesores financieros) en el que, para tranquilizarles, afirma que “estamos en condiciones de asegurarles” que en el discurso de Varela ante las Naciones Unidas “no se ha anunciado ninguna modificación de las leyes y normas actuales” (Obermaier y Obermayer, 2016, p. 212). Y otro ejercicio de “cumplimiento simulado”, o es que ¿no se había ya comprometido, trece años antes, con acoger los principios sobre “Transparencia” e “Intercambio de Información Tributaria” promovidos por la OCDE?
- 29 y 30 octubre 2015: el Foro Global celebró en Barbados una reunión en la que informa de su “satisfacción” por el compromiso de Panamá de implementar el intercambio automático de información que comenzará en 2018 (Global Forum, 2015b, p. 77).
- 30 octubre 2015: el Foro Global publica un segundo Informe Suplementario sobre Panamá en el que, a pesar de mantener un elemento esencial con la calificación de “*not in place*”, autoriza su pase a la Fase 2. Parece bastante evidente que esta circunstancia venía derivada del compromiso anterior ya que, de no haber autorizado dicho pase, Panamá habría sido calificada directamente como “*Non Compliant*”, con las consecuencias que ello habría deparado.
- 19 febrero 2016: el GAFI saca de su “lista gris” a Panamá, pendiente de que culmine las reformas comprometidas.

- 27 febrero 2016: el Secretario General de la OCDE, Ángel Gurría, informa a los ministros de finanzas del G20 que *“Panamá ahora ha declarado que no puede adherirse a todos los aspectos de la CRS<sup>425</sup> y, por lo tanto, ha sido eliminado de la lista de jurisdicciones comprometidas”* (OECD, 2016d, p. 11).
- **3 abril 2016: estalla el escándalo de los “Papeles de Panamá”.**
- 4 abril 2016: el Secretario General de la OCDE, Ángel Gurría realiza una declaración sobre los “Papeles de Panamá” y, entre otras manifestaciones, señala que:

“A través del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información, hemos advertido de manera constante y sistemática sobre los riesgos de países como Panamá que no cumplen con los estándares internacionales de transparencia fiscal. Hace apenas unas semanas, les dijimos a los ministros de finanzas del G20 que Panamá se estaba retractando en sus compromisos con el intercambio automático de información de cuentas financieras. Las consecuencias de que Panamá no cumpla con las normas internacionales de transparencia fiscal están ahora a la vista del público. Panamá debe poner en orden su casa, implementando inmediatamente estas normas” (OECD, 2016a).

Además, y de una forma indirecta<sup>426</sup>, la OCDE viene a clarificar *“El incumplimiento sistemático de Panamá en su completa adhesión y acatamiento de las normas internacionales supervisadas por el Foro Mundial sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios”*, y a contestar a la afirmación del gobierno panameño sobre que *“la OCDE ha reconocido sus esfuerzos para mejorar el acceso a la información sobre la propiedad real de las entidades y su disposición a compartir dicha información con las autoridades de otras jurisdicciones”* señalando que:

En 2009, ... la mayoría de los países y jurisdicciones se apresuraron a participar, mientras que algunos, incluido Panamá, se mostraron reacios a asumir compromisos o avanzar junto con el resto de la comunidad internacional. ... Panamá sigue estando muy por detrás de la mayoría de los otros centros financieros internacionales comparables. ...

Si bien casi todos los centros financieros internacionales, incluidas las Bermudas, las Islas Caimán, Hong Kong, Jersey, Singapur y Suiza han acordado hacerlo, Panamá se ha negado hasta ahora a realizar el mismo compromiso (OECD, 2016b).

Es cuando menos llamativo que un hecho de tal trascendencia (retractarse de un compromiso) y que había ocurrido dos meses antes, no mereciese entonces una comunicación oficial por parte de la OCDE. De no haber sido por la filtración de los Papeles

<sup>425</sup> Common Reporting Standards (CRS) es el Proyecto de intercambio automático de información promovido por la OCDE y el G20 sobre intercambio automático de información y al que Panamá se había comprometido a implementar en 2018.

<sup>426</sup> A través de un enlace, desde la página de la declaración del Secretario General, a otra página bajo el título de “Preguntas y respuestas sobre los Panama Papers”: <https://www.oecd.org/tax/questions-and-answers-on-panama-papers.htm>

de Panamá, es posible que tampoco ahora se hubiera producido. En definitiva, se cumplió el vaticinio de Mossack Fonseca cuando “aseguró” a sus clientes, tras el discurso en Naciones Unidas de su presidente unos meses antes, que no se iba a producir modificación legal alguna sobre las normas actuales. De nuevo, el “cumplimiento simulado”.

- 5 abril 2016: a raíz de las revelaciones de los Papeles de Panamá, el ministro de Finanzas, Michel Sapin, manifestó que Francia volvía a incluir a Panamá en su “lista negra” de países que no cooperan en los esfuerzos por identificar a los evasores de impuestos, tras haberlo eliminado en 2012 después de que los dos países llegaron a un acuerdo bilateral sobre la lucha contra la evasión fiscal.
- 11 mayo 2016: por segunda vez, y sorprendentemente, ya que se había retractado del compromiso apenas tres meses antes, la OCDE y el Foro Global anuncian que Panamá ha asumido el compromiso de intercambiar automáticamente información de cuentas financieras con otros países a partir de 2018 (OECD, 2016e).
- 8 junio 2016: El Parlamento Europeo acordó crear una comisión de investigación sobre los “papeles de Panamá” para indagar sobre posibles infracciones por parte de la Comisión o los Estados miembros de la legislación comunitaria sobre blanqueo, evasión y elusión fiscal (Parlamento Europeo, 2016).
- 27 octubre 2016: Panamá firma el Convenio Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de la OCDE (OECD, 2016f). Por los antecedentes de este país, parecería un nuevo ejercicio de “cumplimiento simulado” dado que en fechas próximas estaba prevista la publicación por el Foro Global de su evaluación sobre la Fase 2 del “Peer Review”.
- 4 noviembre 2016: El Foro Global publica el Informe de Panamá sobre la Fase 2 con la calificación de “Non-Compliant” (OECD, 2016c).
- 28 junio 2017: tras un procedimiento de revisión por vía rápida (“Fast-Track” process<sup>427</sup>), el Foro Global modifica la calificación de la Fase 2 de Panamá de “Non-Compliant” a “Largely Compliant”.

---

<sup>427</sup> A la pregunta ¿Qué es el proceso “Fast-Track”? la propia OCDE da una respuesta que, por notoriamente sabida, es necedad o simpleza el decirlo: “Permite que una jurisdicción que demuestre progreso suficiente tenga asignada una calificación general “provisional” que se tenga en cuenta en el proceso del G20 para identificar jurisdicciones no cooperativas” (OECD, 2017b, p. 15). En realidad, el referido proceso no es, ni más ni menos, que la forma de revisar con urgencia la calificación aplicada hasta ese momento a algunas jurisdicciones para poder cerrar el proceso de “peer review” con tales jurisdicciones.

- 5 diciembre 2017: La Unión Europea publica su primera lista de “*países y territorios no cooperadores a efectos fiscales*”, en la que vuelve a estar incluida Panamá.
- 23 enero de 2018: la UE anuncia la salida de la “lista negra” (y su pase a la “lista gris”) de 8 territorios, entre los que se encuentra Panamá, bajo el motivo de que había “presentado compromisos” de colaborar con la UE contra la evasión fiscal. Enésimo ejercicio de “cumplimiento simulado”.
- 12 marzo 2019: la UE anuncia la salida de Panamá de la “lista gris”.
- 21 junio 2019: el GAFI anuncia el reingreso de Panamá en su “lista gris” de jurisdicciones con deficiencias estratégicas tras no haber culminado el proceso de reformas a las que se había comprometido en febrero de 2016 (“cumplimiento simulado” también con el GAFI).
- 18 febrero 2020: la UE anuncia el reingreso de Panamá en su “lista negra” de paraísos fiscales.

Tras 20 años de compromisos de “cumplimiento simulado” por parte de Panamá, entradas y salidas de las “blacklist”, y revisiones por múltiples organismos internacionales, la realidad pone en evidencia los escasos resultados conseguidos por todos estos procesos que vuelve a colocar a esta jurisdicción en el punto de partida (“*Paradoja Temporal del Día de la Marmota*”).

La OCDE ha cambiado demasiadas veces de opinión respecto de Panamá, lo que la coloca en una posición de debilidad como organismo de referencia para calificar a una jurisdicción como no cooperativa. Los Papeles de Panamá la han puesto en evidencia y, como señala Cobham (2016), se ha acrecentado la sensación de que la OCDE no es capaz de convertirse en más que el club de países ricos, y su posición confirma que no puede actuar como un agente honesto en lo que respecta a sus propios miembros, por lo que puede que haya llegado el momento de establecer un organismo tributario intergubernamental que sea más adecuado para este propósito.

Ha llegado el momento de dar un paso más en la lucha contra los paraísos fiscales dado, a la vista está, el escaso éxito de las “blacklist” y los informes de la OCDE, así como los enormes resultados que les ha brindado su táctica del “cumplimiento simulado”.

Para enfrentarse al cáncer de la corrupción en el corazón del sistema financiero global, los paraísos fiscales no solo necesitan reformarse sino cerrar. A las empresas, los fideicomisos y otras

estructuras constituidas en este mundo en la sombra se les debe denegar el acceso al mundo real, para que ya no pueden robar dinero y devolverlo lavado. Sin cuentas bancarias, sin propiedad, sin acceso a los sistemas legales (Brooks, 2016, abril 4).

Tras la filtración de los Papeles de Panamá, la primera pregunta que hay que formularse es por qué las normas internacionales no son capaces de detener la evasión fiscal offshore, y una esclarecedora respuesta nos la ofrecen Len Seabrooke y Duncan Wigan (2016, abril 5) al afirmar que, ni tenemos el poder y los recursos para regular las finanzas offshore, ni tenemos acceso sistemático a la información, y todo ello por las tres siguientes razones básicas:

- ✓ Primero, los proveedores de servicios que crean cuentas y compañías pantalla tienen pocos incentivos para proporcionar dicha información ya que el secreto es su modelo de negocio. Utilizan el sistema legal internacional, y las protecciones otorgadas por los estados soberanos, para ocultar o esconder información a las autoridades y proporcionar ventajas a sus clientes.
- ✓ En segundo lugar, las instituciones existentes para el intercambio de información son burocráticas e ineficientes, y
- ✓ En tercer lugar, los grandes y poderosos estados del sistema financiero internacional han sido reacios a presionar para elaborar reglas realmente duras y exigentes. La razón es que ellos mismos pueden beneficiarse al albergar el dinero caliente de otros países. Tan solo hay que recordar que el Reino Unido controla más del 50 por ciento de las jurisdicciones que proporcionan secreto, e investigaciones recientes han demostrado que Delaware, no Panamá, es el lugar más fácil para establecer una compañía pantalla anónima.

Es bastante obvio que el primer y el segundo problema solo se resolverán si se aborda de una forma seria y uniforme el tercero. Pero este no parece que haya sido el camino elegido por las organizaciones internacionales y las grandes potencias económicas, por lo que entonces habría que considerar una segunda pregunta sobre si el enfoque de la evaluación de la OCDE (además de sobre Panamá) es consistente, o si es justo y razonable. A este respecto Cobham (2016) ya había destacado la aparente incapacidad de la OCDE para mencionar públicamente la falta de cooperación de su miembro más importante: los Estados Unidos.

La razón a dicha falta de colaboración residía en que Estados Unidos ya había resuelto su problema con el resto de las jurisdicciones para que le informaran de las posiciones financieras que sus ciudadanos mantenían ocultas en ellas: FATCA. Por eso no sorprendió que, aunque en mayo de 2014 fue uno de los 48 signatarios del compromiso de introducir el “Common Reporting Standard” (CRS) que requiere un intercambio automático, en octubre de 2014 se retractase del mismo rechazando el estándar directamente.



La OCDE se ha negado a incluir a los EE. UU. bajo su categoría de jurisdicciones no cooperativas, que se han etiquetado desde 2014 como: "JURISDICCIONES QUE NO HAN INDICADO UN PLAZO O QUE NO SE HAN COMPROMETIDO TODAVÍA". Solo es posible imaginar que EE. UU. esté excluido sobre la base de haber indicado un plazo, es decir, nunca (Cobham, 2016).

Desde los Papeles de Panamá se ha hablado mucho de crear una nueva “lista negra” y, sorprendentemente, fue el canciller británico George Osborne quién la solicitó de la forma más explícita (Neate, 2016, abril 15), sugiriendo que fuese la OCDE la que se encargase de elaborarla. Aunque consciente de que la OCDE ya tenía una lista de "Paraísos fiscales no cooperativos", la nueva lista propuesta requeriría que todos los miembros de la OCDE adoptasen medidas (¿sanciones?) contra los ciudadanos y empresas que tratasen con las jurisdicciones incluidas en la misma, ya que en la actualidad no hay sanciones por el hecho de tratar con los países incluidos en la lista de paraísos fiscales no cooperativos.

Por su parte, Cobham (2016) recuerda que TJN ya había propuesto y promovido la contramedida de imponer retenciones fiscales, aunque en este caso la iniciativa debería ser llevada a cabo por la Unión Europea, quién debería estar preparada para asumir dicha postura si quería ganar peso frente a los Estados Unidos, que ya disponen de su propia normativa (FATCA). Es más que evidente que, hasta la fecha, ni la OCDE, ni la UE, hayan recogido el guante para asumir estas propuestas.

#### **4.6. Las filtraciones que siguieron a los Papeles de Panamá.**

Los Papeles de Panamá supusieron la mayor filtración de la historia de documentos relacionados con la evasión fiscal, pero esta práctica no se agotó con ellos. De hecho, se continuaron produciendo nuevas y relevantes filtraciones que ahondaron, aún más, en dichas prácticas, evidenciando incluso conexiones entre ellas.

En los siguientes apartados se abordan y describen sus características más relevantes.

##### **4.6.1. “Bahamas Leaks” (2016).**

El 20 de septiembre de 2016, apenas transcurridos cinco meses desde el impacto mediático de los Papeles de Panamá, el ICIJ retornaba a la escena con una nueva filtración de documentos que, en ese momento, ponía el foco en otro de los emblemáticos paraísos fiscales: las Bahamas.

La nueva filtración estaba integrada por cerca de 1,3 millones de documentos del registro mercantil de Bahamas, que habían vuelto a ser obtenidos por el diario alemán “Süddeutsche Zeitung” y compartidos con el ICIJ, revelando información sobre más de 175.000 sociedades, trust y fundaciones registradas en el Bahamas entre 1990 y principios de 2016, además de sobre sus cerca de 25.000 directores, secretarios y algunos propietarios. Las sociedades fueron incorporadas al registro por 539 intermediarios diferentes, siendo el despacho Mossack Fonseca y los bancos UBS y Credit Suisse los más activos (Grasso, 2016, septiembre 21).

Como ya se ha comentado en el apartado 4.5., Bahamas ocupaba la tercera posición entre las jurisdicciones favoritas de Mossack Fonseca para crear sociedades, detrás de las Islas Vírgenes Británicas y Panamá. De hecho, allí registró cerca de 16.000 entidades.

Sin embargo, la información interna del despacho Mossack Fonseca era mucho más rica. Incluía documentos de creación de la sociedad y correos internos del banco. En el caso de Bahamas Leaks, se trata de información básica que es clave para seguir la pista de una sociedad de la que, normalmente, no se podría saber nada (Grasso, 2016, septiembre 21).

El ICIJ combinó los datos de esta filtración con los datos de los documentos de Panamá y otros documentos offshore de otras filtraciones para crear una de las bases de datos públicas más grandes de entidades offshore de la historia, con información sobre cerca de 500.000 entidades vinculadas a 200 países y territorios.

Entre los primeros nombres que se hicieron públicos sobre personas relacionadas con las entidades registradas en Bahamas se encuentra el de Neelie Kroes, que fue comisaria de Competencia de la Comisión Europea, entre 2004 y 2010, ganándose el apelativo de la ‘Dama de Hierro holandesa’ por la mano dura que empleaba contra las grandes corporaciones multinacionales, a las que advertía sobre el cumplimiento de las normas de la Unión Europea, convirtiéndose, para la revista ‘Forbes’, en una de las “100 mujeres más poderosas del mundo” hasta en cinco ocasiones (Fitzgibbon y Díaz-Struck, 2016, septiembre 20)

Lo que Kroes nunca le dijo al público, y tampoco a los funcionarios de la Comisión Europea a través de las declaraciones a que estaba obligada, fue que había sido incluida como directora de una compañía offshore en Bahamas entre 2000 y 2009, según la documentación revisada por el ICIJ. La justificación aportada por Kroes a tal omisión es que no declaró su participación en dicha compañía porque nunca estuvo operativa.

La filtración sobre Bahamas provocó fuertes reacciones. Por un lado, el Parlamento Europeo propugnó por aplicar sanciones contra las Bahamas junto con un examen minucioso de los paraísos fiscales y de quienes los utilizan. Particularmente, la Comisión Europea y miembros del Parlamento Europeo solicitaron la investigación y aplicación de sanciones a los políticos vinculados a los paraísos fiscales, como Neelie Kroes. Por su parte, la OCDE expresó su preocupación de que Bahamas no pudiera cumplir con sus compromisos de intercambio de información bajo el modelo del ‘Common Reporting Standard - CRS’ previsto para 2018 (Oei y Ring, 2018).

Sin llegar a la contumacia de Panamá, esta jurisdicción tiene también un largo historial de “*cumplimiento simulado*” a lo largo de los últimos veinte años. En las siguientes líneas se incluye una cronología resumida de los principales hitos protagonizados por este archipiélago en el que puso el pie por primera vez Cristóbal Colón el 12 de octubre de 1492:

- 25 mayo 2000: el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE aprueba su primera lista de paraísos fiscales en la que incluye a Bahamas (OECD, 2000). Igualmente, el Foro de Estabilidad Financiera (FMI) las incluye en la misma fecha en el Grupo III (de más baja calidad y cooperación) de su lista de centros financieros offshore.
- 22 junio 2000: el GAFI incluye a Bahamas en su lista de países y territorios no cooperativos, de la que sale en 2001.
- 2 abril 2009: transcurridos siete años desde su asunción de compromisos con la OCDE, Bahamas había suscrito tan solo un acuerdo de intercambio de información con otras jurisdicciones lo que motiva de nuevo su inclusión como Paraíso Fiscal en la lista publicada durante la cumbre del G20 en Londres.
- 23 febrero 2010: Bahamas firma su doceavo TIEA (con México) lo que le permite salir de la lista negra de la OCDE.
- 14 abril 2011: El Foro Global publica el Peer Review Report-Fase I de Bahamas.
- 22 noviembre 2013: se publica por el Foro Global el Informe de Bahamas correspondiente a la Fase II, así como la calificación global que se le asigna de “Largely Compliant”.
- 17 junio 2015: La Comisión Europea incluye a Bahamas en su primera lista, a nivel de la UE, de “territorios fiscales no cooperadores”.

- 1 junio 2017: la OCDE anuncia que Bahamas firma el Convenio Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia fiscal.
- 5 diciembre 2017: la UE publica su primera lista de “países y territorios no cooperadores a efectos fiscales” y Bahamas quedó pendiente de clasificar, junto con otras 7 jurisdicciones, hasta 2018, debido a los devastadores efectos sufridos por los huracanes.
- 13 marzo 2018: la UE decide incluir a Bahamas en su “lista negra” de paraísos fiscales.
- 25 mayo 2018: la UE acuerda pasar a Bahamas a su “lista gris”.

En esta nueva filtración también se puso en evidencia la participación de las entidades bancarias en el uso y utilización de las sociedades registradas en Bahamas, para su uso particular o el de sus clientes. Como no podía ser menos, dos entidades suizas, bien conocidas por aparecer también en anteriores filtraciones, encabezaban el ranking de bancos (UBS y Credit Suisse) al constituir entre ambas más de 18.000 sociedades, y sin llegar a dichas cifras, pero con una presencia relevante, también se encuentran JP Morgan (1.617 estructuras), BNP Paribas (657 estructuras) y el Grupo Santander (559 sociedades).

Como se ha descrito en el apartado 3.6.2.1., el Grupo Santander está presente en Bahamas a través de varios establecimientos permanentes que conforman una unidad de banca privada que le reportó pingües beneficios durante la década de 2005-2015. De acuerdo con los documentos filtrados “*abrió 559 sociedades en Bahamas para sus clientes entre 1990 y 2015 a través de su filial Santander Bank & Trust (Bahamas) Ltd*” (Segovia, 2016, septiembre 22). De estas sociedades, y a la fecha de la publicación, figuraban 380 estructuras de las que no constaba que hubieran sido disueltas, mientras que 20 seguían pagando las comisiones anuales (‘fees’) de gestión al registro de Bahamas.

Como es fácil de intuir, la principal finalidad de estas sociedades es la de ocultar al verdadero titular de una cuenta bancaria al registrarse la misma a nombre de esta estructura, en lugar de figurar el del propietario real del patrimonio, y así poder ocultar su identidad. Bahamas garantiza dicho anonimato ya que, además de una fiscalidad nula, ofrece un secreto bancario que elimina la posibilidad de revelar quién es el propietario real de la sociedad a cuyo nombre está abierta la cuenta corriente.

#### 4.6.2. Los “Paradise Papers” (2017).

De vuelta con los paraísos fiscales una vez más: ‘OffshoreLeaks’ en 2013, ‘LuxLeaks’ en 2014, la lista Falciani con sus secretos suizos en 2015, los ‘papeles de Panamá’ y ‘Bahamas Leaks’ en 2016, y ahora, los ‘Paradise Papers’. Pudiera parecer que tras esas filtraciones ya se habían agotado y quedado al descubierto todos los secretos del mundo offshore, pero con esta última filtración se sube un peldaño más en la evidencia de cómo la elusión y la evasión fiscal se ha convertido en una práctica normalizada entre los grandes patrimonios y compañías de todo el mundo a través de estas jurisdicciones del secreto.

El 5 de noviembre de 2017 se hacían públicos los primeros datos sobre los documentos que se han venido en denominar “Paradise Papers”: 13,4 millones de documentos obtenidos, una vez más, por el diario alemán ‘Süddeutsche Zeitung’ que, al igual que en la filtración de los Papeles de Panamá, buscó la asistencia del ICIJ para revisar, organizar y finalmente publicar una parte de los datos a través de más de 90 medios internacionales de comunicación. Aproximadamente dos semanas después, el 17 de noviembre de 2017, el ICIJ anunció que incorporaba esta información a la base de datos pública que se había construido y alimentado con la información obtenida en las investigaciones anteriores de ‘Offshore Leaks’, Papeles de Panamá y Bahamas Leaks (Oei y Ring, 2018).

Los 13,4 millones de documentos que integran esta nueva filtración, que evidencia un fenómeno que sigue activo, cubren un período de más de seis décadas hasta 2014, de entidades registradas en más de 30 jurisdicciones offshore, y procedentes de:

- Dos bufetes de abogados dedicados a proveer servicios ‘offshore’: **Appleby**, cuya sede se encuentra en Bermudas (7 millones de documentos), y **Asiaciti Trust**, de Singapur (cerca de medio millón).
- Los registros mercantiles de 19 jurisdicciones opacas ubicadas en el Caribe (Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Bermudas, Islas Caimán, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y Trinidad y Tobago); Pacífico (Islas Cook, Islas Marshall, Samoa y Vanuatu); Europa (Malt) y Asia (Labuán y Líbano).

*Appleby*<sup>428</sup> es un despacho de abogados fundado en las Bermudas en 1898 que ofrece servicios ‘offshore’ a sus clientes, que suelen ser individuos con fortunas a partir de los 30 millones de dólares y conocidos popularmente como UHNWI (Ultra-High-Net-Worth Individual), y que forma parte del denominado ‘círculo mágico offshore’<sup>429</sup>, el selecto grupo de los nueve despachos más prestigiosos en la prestación de servicios offshore. *Asiaciti Trust*<sup>430</sup> es también un despacho con sede en Singapur que se dedica a crear compañías y estructuras fiscales opacas, pero con una gestión familiar. (El Confidencial, 2017, noviembre 5).

Las diferencias de esta investigación con los Papeles de Panamá: Si Mossack Fonseca era el bar de la esquina, Appleby es un restaurante con tres estrellas Michelin. Por lo tanto, si los Papeles de Panamá permitieron conocer en detalle el funcionamiento básico del mundo ‘offshore’ por primera vez, Paradise Papers va un paso más allá y se introduce de lleno en el mundo de la planificación fiscal. Revela un sistema muy complejo para reducir o eludir las obligaciones fiscales, especialmente por parte de las grandes fortunas y las multinacionales más importantes (Blanco, Grasso, Escudero y García Rey, 2017, noviembre 5).

Entre los principales clientes de Appleby aparecen las mayores consultoras –KPMG, EY y PWC– y grandes bancos y empresas de inversión (convertidos en asiduos clientes tras las últimas filtraciones), incluyendo Citigroup, Bank of America, HSBC, Credit Suisse y Wells Fargo (Fitzgibbon, 2017, noviembre 5).

A diferencia de los Papeles de Panamá, los documentos actuales no solo contienen información relativa a políticos, deportistas y multimillonarios, sino también a numerosas corporaciones multinacionales que utilizan el sistema extraterritorial. Los documentos revelaron los intereses offshore, entre otros, de la reina de Inglaterra y de más de 120 políticos en todo el mundo. También descubrió los nexos entre Rusia y el secretario de comercio del presidente de Estados Unidos, Donald Trump, los negocios secretos del jefe de recaudación de fondos para el primer ministro canadiense Justin Trudeau y la ingeniería fiscal de más de 100 multinacionales, incluidas Apple, Nike y Uber (Díaz-Struck, 2017).

Los Panamá Papers son el McDonald's de las guaridas fiscales digamos, es mucho más berreta [de mala calidad]. Se trata de evasores, lavadores y narcotraficantes. Este nuevo caso (Paradise Papers) va mucho más a la élite ligada a Inglaterra (Valerdi, 2018, abril 24).

<sup>428</sup> Fundada en 1898 por el mayor Reginald Woodifield Appleby, un magistrado que se convirtió en miembro del Parlamento de las islas y fue nombrado caballero “por servicios públicos en las Bermudas”. A partir de su expansión fuera de las Bermudas en 1979, Appleby se ha transformado en una institución global con presencia en casi todos los principales paraísos fiscales, desde las Islas Caimán en el Caribe, hasta la Isla de Man en Europa, Mauricio en África y Hong Kong en Asia.

<sup>429</sup> Término acuñado en 2008 a raíz de un artículo publicado en la revista ‘Legal Business’.

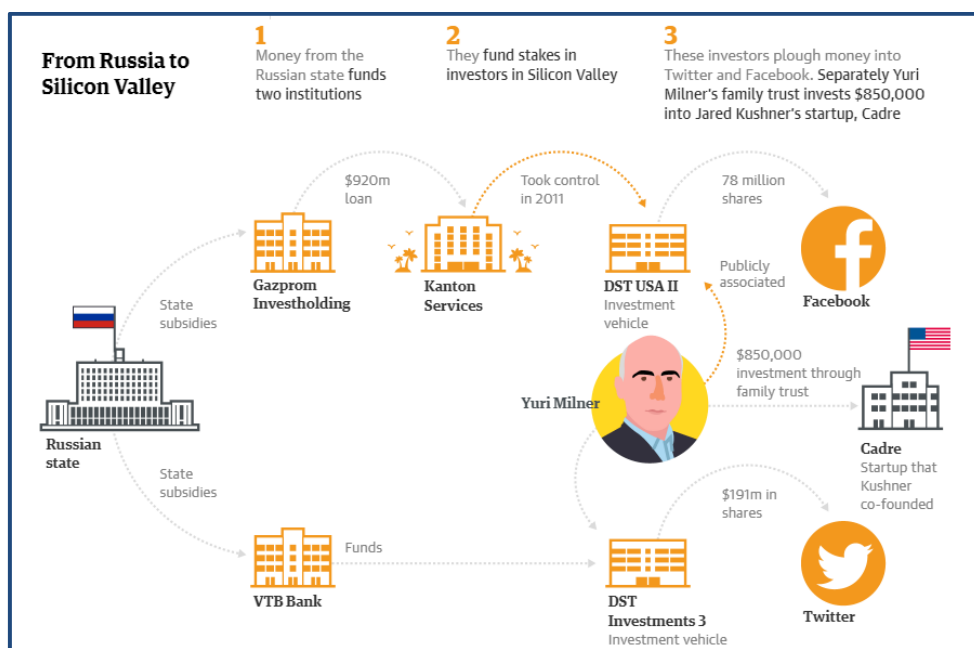
<sup>430</sup> Fundada en 1978 por Graeme Briggs, un contador australiano, Asiaciti se expandió durante las décadas de 1980 y 1990. Se ha descrito a sí mismo como “uno de los principales grupos fiduciarios offshore en la región de Asia y el Pacífico”, aunque los archivos de Asiaciti revelan una importante base de clientes estadounidenses.

Otro hito diferencial entre ambas filtraciones es que, mientras que los Papeles de Panamá acabaron con el bufete Mossack Fonseca, no ocurrió lo mismo con Appleby, quién casi tres años después de la filtración no parece que le haya afectado en lo más mínimo. Así, y en su página web oficial<sup>431</sup> sigue publicándose de la siguiente manera:

Tenemos oficinas en diez ubicaciones globales **bien reguladas y de gran prestigio**<sup>432</sup>, que operan en nueve y practican las leyes de ocho jurisdicciones. Nuestras oficinas incluyen las jurisdicciones internacionales clave de Bermudas, las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Caimán, Guernsey, la Isla de Man, Jersey, Mauricio y las Seychelles, así como los centros financieros internacionales de Hong Kong y Shanghai (Appleby, s.f.).

Pero lo más inquietante de los Paradise Papers es lo que en el fondo revela esta filtración masiva: la forma en la que estas personas y empresas poderosas se han aprovechado de las leyes existentes para reducir o eliminar sus pagos de impuestos. Lo peor es que hay pocas divulgaciones en relación con la violación de las leyes fiscales por parte de estas personas y entidades y, sin estas filtraciones, el público en general no tendría conocimiento de ello.

**Gráfico IV - 7 - Inversiones en Twitter y Facebook de Yuri Milner y sus vinculaciones con Jared Kushner**



Fuente: Gráfico “From Russia to Silicon Valley” de Holder, Kommenda y Levett (2017), incluido en el artículo “Russia funded Facebook and Twitter investments through Kushner investor” de Swaine y Harding (2017, noviembre 5). <https://www.theguardian.com/news/2017/nov/05/russia-funded-facebook-twitter-investments-kushner-investor>

<sup>431</sup> <https://www.applebyglobal.com/>

<sup>432</sup> El texto resaltado en negrita no figura como tal en el texto original.

Un ejemplo de lo que estas filtraciones han permitido conocer se encuentra en dos instituciones estatales rusas, con estrechos vínculos con el presidente Vladimir Putin, que financiaron importantes participaciones en Twitter y Facebook (véase el Gráfico IV-7) a través de un magnate de la tecnología rusa, Yuri Milner, quien también tiene una participación en una compañía propiedad de Jared Kushner, yerno del presidente de los Estados Unidos Donald Trump y asesor principal de la Casa Blanca (Swaine y Harding, 2017, noviembre 5).

En definitiva, lo más fundamental no es si estas personas y organizaciones violan o no alguna ley al participar en estas prácticas engañosas, sino que, al no pagar los impuestos que les corresponden, están privando a los gobiernos de sus países de grandes sumas de dinero destinadas a mantener en funcionamiento los sistemas que les permitieron alcanzar su increíble riqueza y prestigio.

Como afirma Oxfam esta filtración evidencia como *“las poderosas corporaciones y los más ricos continúan aprovechándose de un sistema que no solo les beneficia, sino que les permite eludir el pago de los impuestos que les corresponden”* (Oxfam International, s.f.)

A mayor abundamiento, Susana Ruiz, responsable de Justicia Fiscal de Oxfam, ha señalado:

“Los ParadisePapers ponen en evidencia los, hasta el momento, endeble intentos de nuestros líderes políticos para poner fin a los abusos fiscales. Ante la presión de los intereses creados de las grandes empresas y los súper ricos, los grandilocuentes discursos de nuestros políticos se han traducido en tan solo leves reformas” (Oxfam International, 2017b).

Y esos *“endeble intentos”* se pusieron nuevamente de manifiesto con la publicación por la Comisión Europea (5 de diciembre de 2017), apenas un mes después de la filtración, de la *“blacklist”* de *“países y territorios no cooperadores a efectos fiscales”*, en la que estaban ausentes algunos de los más relevantes paraísos fiscales y, entre ellos, significativos miembros de la Unión Europea. De nuevo faltaba voluntad política para abordar el problema de la elusión y la evasión fiscal a través de los enclaves extraterritoriales.

Transcurrido más de un año desde la publicación de los *“Paradise Papers”* el progreso ha sido claramente insuficiente, y como señala la ‘Comisión Independiente para la Reforma de la Tributación Corporativa Internacional’ (ICRICT en su denominación inglesa) entre las razones de estos pobres resultados se pueden encontrar las siguientes (ICRICT, 2018, noviembre 4):



- El hecho de que no se obligue a todos los paraísos fiscales a establecer registros públicos de los beneficiarios finales de sociedades, fideicomisos (trusts) y fundaciones, fomenta el establecimiento de nuevas compañías fantasma que permanecen ocultas al escrutinio y permite que la industria de los paraísos fiscales siga prosperando.
- Los esfuerzos de la UE para crear una lista de paraísos fiscales se han visto empañados por el secreto de su propio proceso en cuanto a la forma en que las jurisdicciones han sido evaluadas, y por la decisión de no incluir los paraísos fiscales que son miembros de la UE.
- El llamamiento a terminar con el secreto fiscal corporativo, asegurando que las empresas multinacionales hagan públicos los datos ‘país por país’ de sus negocios y beneficios, sigue sin respuesta.
- El hecho de que los Estados Unidos aún no hayan suscrito el ‘Common Reporting Standard’ de la OCDE (a pesar de ser uno de sus principales promotores) y no hayan proporcionado niveles equivalentes de información automática recíproca es un obstáculo importante.

El mundo no ha progresado lo suficiente como para abordar el grave problema de la ocultación de la riqueza en los paraísos fiscales. Se estima que el 10% del PIB mundial está oculto en paraísos fiscales, y que la desigualdad aumenta tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, por lo que la falta de progresos es preocupante.

Lo más frustrante de los “Paradise Papers” es la indolencia que muestran algunos de los responsables de estas enormes elusiones fiscales a través de sus manifestaciones:

En mayo de 2013, el presidente ejecutivo de Apple Inc., Tim Cook, muy enojado, se sentó ante el Subcomité Permanente de Investigaciones del Senado de EE. UU., que acababa de completar una investigación sobre cómo Apple evitaba decenas de miles de millones de dólares en impuestos al transferir sus beneficios a las filiales irlandesas que el presidente del subcomité llamó “compañías fantasmas”.

“Pagamos todos los impuestos que debemos, cada dólar”, declaró Cook. “No dependemos de trucos fiscales. ... No escondemos dinero en isla caribeña alguna” (Bowers, 2017, noviembre 6).

Y efectivamente no era en una isla caribeña, sino europea, como lo han revelado los “Paradise Papers”. Cinco meses después, Irlanda cedió ante la presión internacional y anunció una ofensiva contra las empresas irlandesas, como las filiales de Apple<sup>433</sup>.

“Las empresas multinacionales norteamericanas son los grandes maestros mundiales de los esquemas de elusión fiscal que agotan no solo la recaudación de impuestos de los EE. UU. sino la recaudación de la mayoría de las grandes economías del mundo” (Edward D. Kleinbard<sup>434</sup>).

#### 4.6.3. Las penúltimas filtraciones sobre los paraísos fiscales.

Aunque fuera del alcance de este trabajo, tan solo se enumeran y describen las filtraciones acaecidas, para evidenciar que, con los “Paradise Papers”, esta historia no se ha terminado.

##### 4.6.3.1. “Mauritius Leaks” (2019).

También con origen en el ICIJ, la nueva filtración, bajo el nombre de “Mauritius Leaks”, puso de manifiesto cómo la antigua colonia inglesa de Mauricio<sup>435</sup>, jurisdicción ubicada en el suroeste del océano Índico a unos 900 kilómetros de la costa oriental de Madagascar, se ha transformado en un próspero centro financiero y paraíso fiscal.

Esta nueva filtración, publicada el 23 de julio de 2019, estuvo integrada por más de 200.000 documentos, revelando cómo las empresas multinacionales utilizaron Mauricio para eludir impuestos en países de África, Asia, Oriente Medio y América.

Mauricio ha concitado siempre unanimidad en su consideración como paraíso fiscal. Como tal fue incluida, tanto por la OCDE, como el FMI, en sus listas de Paraísos Fiscales/ Centros Financieros Offshore publicadas en 2000, por la Unión Europea en su “blacklist” inicial de 2005 y en su “lista gris” de 2017. Igualmente, figura en las listas de paraísos fiscales de ‘Tax Justice Network’ (2005) y de Oxfam (2017).

Entre las conclusiones más relevantes de esta filtración se pueden citar las siguientes:

<sup>433</sup> La Unión Europea consideró en 2016 que determinadas decisiones fiscales irlandesas habían reducido drásticamente y artificialmente la carga tributaria de Apple durante más de dos décadas. Dos años después Apple terminó ingresando a lo largo del segundo y tercer trimestre de 2018, en un fondo de garantía bloqueado, la multa impuesta por Bruselas (13.100 millones de euros), más sus correspondientes intereses (1.200 millones de euros). Apple ha recurrido ante los tribunales europeos la decisión de Bruselas en un pleito sobre el que se prevé un periodo de varios años antes del fallo definitivo.

<sup>434</sup> <https://kleinbard.usc.edu/press/?year=2017>

<sup>435</sup> Mauricio consiguió la independencia del Reino Unido en 1968 y forma parte de la Commonwealth.

- La firma de abogados ‘Conyers Dill & Pearman’ y las principales firmas de auditoría, incluida KPMG, permitieron a las corporaciones que operan en algunas de las naciones más pobres del mundo explotar las lagunas fiscales.
- Las multimillonarias compañías estadounidenses ‘Aircastle’ y ‘Pegasus Capital Advisers’ han reducido sus impuestos a través de contratos confidenciales, arrendamientos y préstamos que involucran a Mauricio y otros paraísos fiscales.
- Funcionarios de países africanos y el sudeste asiático le dijeron a ICIJ que los tratados fiscales firmados con Mauricio les habían supuesto un coste enorme y que renegociarlos era una prioridad.

#### 4.6.3.2. “Luanda Leaks” (2020).

Se trata de la ‘penúltima’ filtración presentada por el ICIJ el 15 de enero de 2020, e integrada por más de 715.000 correos electrónicos, bases de datos, facturas, auditorías y otros documentos secretos obtenidos por la ‘Plataforma para la Protección de Denunciantes en África’ (*Plateforme de Protection des Lanceurs d'Alerte en Afrique - PPLAAF*<sup>436</sup>), y que muestra cómo Isabel dos Santos, hija del que fuera presidente de Angola entre 1979 y 2017, José Eduardo dos Santos, y la mujer más rica de África, ha extraído miles de millones de dinero público de uno de los países más pobres del mundo a través de una compleja madeja empresarial, con la ayuda de proveedores de servicios ‘offshore’, consultoras, bufetes y abogados internacionales.

A modo de resumen, el Director de Proyecto y el Redactor Jefe del ICIJ (Shiel y Hallman, 2020, enero 15) señalan que la investigación de Luanda Leaks ha revelado:

- Dos décadas de acuerdos con información privilegiada que convirtieron a Isabel dos Santos en la mujer más rica de África y dejaron a Angola, rica en petróleo y diamantes, en uno de los países más pobres de la Tierra.

---

<sup>436</sup> ONG francesa fundada en 2017 por abogados, activistas anticorrupción y periodistas de investigación que trabaja para proteger a los denunciantes en África de represalias. En su dirección figura el juez Baltasar Garzón como “Administrator”. <https://www.pplAAF.org/who-we-are.html>

- Una red de más de 400 compañías y filiales en 41 países vinculadas a dos Santos o su esposo, Sindika Dokolo, incluidas 94 en jurisdicciones secretas como Malta, Mauricio y Hong Kong.
- Que un grupo de asesores comerciales occidentales, incluidos contables de marca, consultores y abogados movieron dinero, crearon sociedades, auditaron cuentas, sugirieron formas de eludir impuestos e hicieron la vista gorda ante las señales de alerta que, según los expertos, deberían haber causado una gran preocupación.
- Cómo dos empresas, PwC y Boston Consulting Group, ganaron juntas más de 5,6 millones de US\$ entre 2010 y 2017 por los servicios prestados a las sociedades de Dos Santos y Dokolo.

Según las ultimas noticias publicadas, la fiscalía portuguesa ha solicitado la incautación de docenas de cuentas bancarias pertenecientes a Isabel dos Santos, como parte de una solicitud de cooperación judicial internacional por parte de las autoridades angoleñas, mientras que un juez ordenó la confiscación de todos los activos de Isabel dos Santos en Portugal, incluidas las participaciones lucrativas en varias empresas y propiedades de lujo.

#### **4.7. Efectividad de las medidas adoptadas en la lucha contra los paraísos fiscales (1998-2019) y el gran fracaso de las “blacklists”.**

Como se ha venido comentando a lo largo de este trabajo, y a modo de resumen, es a partir de 1995 cuando realmente la cuestión de los paraísos fiscales y los centros offshore adquiere la categoría de factor de movilización internacional, merced al impulso que da el G7 a la dimensión fiscal y a las cuestiones de competencial perjudicial que se materializan en el informe publicado por la OCDE en 1998 sobre este último ámbito.

A partir de dicho informe, la principal y más repetida medida implementada por las diversas organizaciones intergubernamentales en la lucha contra los enclaves extraterritoriales ha sido la de publicar desde 2000 a 2017 numerosas “listas negras” o “blacklists” para “*naming and shaming*” (como denominan los anglosajones al proceso de denuncia pública) al suponer que la táctica de “nombrar y avergonzar” sería la que les permitiese eliminar sus “prácticas fiscales perjudiciales”. Había llegado la hora de reforzar las presiones de forma más explícita, adaptadas a cada país y acompañadas, cuando fuera necesario, de sanciones (Godefroy y Lascoumes, 2005).

Pero la ausencia de unidad de acción, por un lado, exigible a todos los miembros de la OCDE cuando ésta iba tratando de implementar las sucesivas medidas acordadas, y los intereses políticos individuales, por otro lado, han sido algunos de los inconvenientes para lograr que dichas medidas brindaran los resultados deseados. Como señala Hay (2003), el proceso de la OCDE ha sido perseguido por la disidencia interna de sus propios miembros ya que, Luxemburgo y Suiza han disentido constantemente de los avances de la OCDE en el proyecto de prácticas fiscales perjudiciales. A ellos se unió Estados Unidos tras el cambio político de Administración en 2001 y, finalmente, la propia Unión Europea se embarcó en 2003 en su propio proyecto con la Directiva 2003/48/CE en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses y, años más tarde, con su propia lista de “países y territorios no cooperadores a efectos fiscales”.

Además, hay que señalar también que en un significativo número de ocasiones los logros en los resultados perseguidos se han visto ensombrecidos por las presiones e influencias ejercidas<sup>437</sup>, tanto desde el ámbito político, como desde el mundo económico, al objeto de modificar los criterios y las condiciones establecidas para conseguirlos.

No obstante, y desde un punto de vista objetivo, hay que analizar el efecto de las listas negras en tres periodos muy concretos:

- El primero de ellos, siguiendo los trabajos de Sharman (2004), abarca desde el año 2000, con la publicación casi simultánea de sus “blacklists” por la OCDE, el FSF (FMI) y el GAFI, hasta los años 2005/2006 en el que prácticamente se vacían las listas de la OCDE y del GAFI, y el FMI da por finalizado su proyecto.
- El segundo, en total acuerdo con Kudrle (2009), en los meses previos a la reunión del G20 en Londres, de abril de 2009, en la que la OCDE presentó su segunda lista de enclaves extraterritoriales, abandonado la terminología de “paraísos fiscales” para denominar a estos territorios, y hasta el año 2013 en el que se cierra la Fase II del “peer review” de la OCDE.

---

<sup>437</sup> Baste recordar el cambio de posición de la administración norteamericana en el proyecto sobre la “competencia fiscal perjudicial” (harmful tax competition) de la OCDE, que lo sentenció al fracaso, o la no firma del acuerdo internacional (Proyecto BEPS, también de la OCDE) para el intercambio mundial de información fiscal, acuerdo que han firmado más de 115 países (que hace la competencia a su sistema FATCA), lo que refuerza la idea de que se va a convertir en el mayor paraíso fiscal, si no lo es ya, al registrarse cada día más empresas y fortunas en Delaware, Nevada, Dakota del Sur y Miami, los estados que están atrayendo el dinero opaco que hasta ahora estaba en Suiza, Luxemburgo, Panamá o el Caribe (González Martín, 2019).

- El tercero, desde al menos 2013, a través de las numerosas filtraciones y escándalos que, sobre la evasión fiscal, se han venido conociendo (‘Offshore Leaks’, ‘LuxLeaks’, ‘SwissLeaks’, ‘Papeles de Panamá’, ‘Bahamas Leaks’, ‘Paradise Papers’, etc.) y la publicación por la Unión Europea de sus “blacklists” en 2015 y 2017.

Durante el primer periodo es posible que, como opina Sharman (2004), las listas negras fueran inicialmente efectivas al dañar la reputación de los paraísos fiscales, lo cual se traduciría en costos económicos para los mismos, aunque no se han aportado evidencias empíricas ni cuantificación alguna sobre dichos impactos. Aunque el término “paraíso fiscal”, y como resultado de todas las campañas realizadas por las organizaciones internacionales, se convirtió en un vocablo peyorativo que tuvo su principal impacto en los pequeños paraísos fiscales (en su mayor parte radicados en minúsculas islas del Caribe y del Pacífico), la estrategia del “cumplimiento simulado”, seguida por la mayoría de ellos, les permitió combatir de una manera efectiva los posibles costos económicos.

Por otra parte, es bastante evidente que dichas conclusiones no se podían aplicar a todos los territorios ya que, los más significativos y relevantes (Islas Cayman, Liechtenstein y Jersey, entre otros) estuvieron más preocupados por la posibilidad de ser catalogados como un territorio vinculado al blanqueo de capitales (inclusión en la lista negra del GAFI), que por figurar en la lista negra de la OCDE que tenía un componente fiscal. De hecho, Liechtenstein personifica esta distinción al haber sido incluido en las “blacklists” de las tres organizaciones, y su gobierno trabajó arduamente para llevar a cabo las reformas exigidas por el GAFI, rechazando cualquier compromiso con la OCDE, lo que motivo su nominación e inclusión como uno de los siete “paraísos fiscales no cooperativos” en su lista de 2002.

Finalmente, y de acuerdo con Sharman, se podría concluir que las evidencias presentadas sugieren que las listas negras de las organizaciones internacionales pueden ser un medio eficaz de presión para que los paraísos fiscales acometan las reformas que se les solicitan. Pero lo cierto es que, como ya se ha comentado en el apartado 3.5 del capítulo anterior, tales reformas, cuando finalmente han sido implementadas, lo han sido bajo una estrategia de “cumplimiento simulado” que les ha permitido, tras someras adaptaciones normativas y legales, conservar las características de su atractivo régimen regulatorio:

... estas reformas y compromisos asumidos lo son dentro de una estrategia que Andrew Walter (2008) ha denominado “cumplimiento simulado” y en el que los estados adoptan la “forma” pero no lo “sustancial” del cumplimiento. Y en ello coincide también Richard Woodward (2016) al

señalar que las iniciativas de la OCDE se han visto obstaculizadas por el falso cumplimiento y predice que los centros offshore continuarán adoptando estrategias de cumplimiento simulado, tal y como se ha podido comprobar con la reciente lista negra de la UE (González Martín, 2019).

Durante el segundo periodo contemplado es cuando se comienzan a realizar los primeros análisis cuantitativos de los supuestos impactos negativos a los que aludía Sharman. El primero de ellos, realizado por Kudrle en 2009, viene a desmontar tales argumentos y a cuestionar hasta qué punto los ataques solo contra la reputación (de los que un exponente son las listas negras) pueden haber tenido algún impacto en la inversión directa en las jurisdicciones afectadas.

La primera cuestión que valora es la diversidad existente de paraísos fiscales y el error de tratarlos a menudo como un grupo relativamente homogéneo cuando muchos de ellos son pequeños en tamaño físico y población, además de diferir entre sí y en la mezcla de actividades financieras en las que se especializan y ello, a pesar de que aproximadamente las mismas 30 ó 40 jurisdicciones aparezcan siempre repetidas en todas las listas.

Partiendo de la premisa de que la literatura no ha llegado a especificar qué serie de datos respondería con mayor sensibilidad a un evento externo, como es el caso de una lista negra, el análisis realizado por Kudrle utiliza las series disponibles sobre la posición externa de los bancos declarantes de los paraísos fiscales: sus activos y pasivos totales y el componente asociado de activos y pasivos no bancarios, así como sus contrapartes para los datos de préstamos y depósitos durante el período para el cual están disponibles. Sobre esta base, y considerando conjuntamente todos los resultados, el estudio concluye que la evidencia no sugiere que las listas negras hayan tenido un impacto sustancial en el volumen de las fortunas fiscales relacionadas con el sistema bancario (Kudrle, 2009).

A mayor abundamiento, y como refuerzo de las conclusiones de Kudrle, años después se realizó un estudio por Kemme, Parikh y Steigner entre cuyas conclusiones más importantes se evidenció que, tanto los “*Acuerdos de Intercambio de Información Fiscal*” de la OCDE (los “*Tax Information Exchange Agreements*” - TIEA), como los “*Acuerdos para evitar la Doble Imposición*” (los “*Double Taxation Avoidance Agreements*” - DTAA) no evitan la evasión fiscal. La firma de cualquiera de los dos acuerdos con un paraíso fiscal no tiene impacto en los flujos generales de la inversión extranjera de cartera (FPI) de la OCDE (Kemme, Parikh y Steigner, 2017).

Sin embargo, las pruebas más evidentes del fracaso en la lucha contra los paraísos fiscales se vienen repitiendo año tras año durante el tercer periodo comentado, a través de las sucesivas filtraciones y escándalos de evasión fiscal que se han venido denunciando por el ICIJ: Offshore Leaks (2013), LuxLeaks (2014), SwissLeaks (2015), Papeles de Panamá (2016), Bahamas Leaks (2016), Paradise Papers (2017), Mauritius Leaks (2019) y Luanda Leaks (2020).

Tras la filtración de Mauritius Leaks, la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT, por sus siglas en inglés) manifestó que la OCDE había fracasado en la lucha contra la evasión fiscal:

Ahora está claro que los intentos de la OCDE de poner fin a esta situación han fracasado hasta ahora en gran medida. Mauricio ha sido un actor clave en el mundo de la evasión fiscal internacional, explotando las mismas debilidades del sistema que los países de la OCDE como Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos, Suiza y el Reino Unido (ICRICT, 2019, julio 23).

Mauricio, como muchas otras jurisdicciones, dice aceptar las reglas del juego para no ser denunciado como poco cooperativo en un repetido ejercicio de “cumplimiento simulado”, o simplemente afirmar que solo está actuando a imagen de algunos países de la OCDE “*como Irlanda, Luxemburgo, Suiza e incluso el Reino Unido, que diseñaron el juego y sus reglas, y que no son denunciados por la OCDE ni por la Unión Europea*” (ICRICT, 2019, julio 23).

Por todo ello, y tomando como ejemplo el caso de Mauricio (extrapolable a otros tantos paraísos fiscales), cabría preguntarse de qué han servido todos los exámenes realizados por la OCDE desde 2010, sobre las prácticas fiscales perjudiciales y el intercambio efectivo de información, con sus correspondientes informes en 2011, 2014 y 2017, cuando se le aplica a esta jurisdicción, en el último de ellos, la más alta calificación posible: “Compliant” (Global Forum, 2017c). O también, de qué ha servido la valoración llevada a cabo por la UE que lo incluyó en su “lista gris” en diciembre de 2017 y fue sorprendentemente eliminado de ésta en octubre de 2019, tres meses después de publicarse la filtración.

No podemos estar más de acuerdo con Zucman al identificar que uno de los motivos por los que las “listas negras” no han sido eficaces ha sido la ausencia de sanciones a los territorios o jurisdicciones en ellas incluidos. Y ello no se ha debido a que no estuvieran contempladas, sino a la falta de determinación de los gobiernos y organizaciones intergubernamentales a la hora de aplicarlas, bien por la falta de unidad para ponerlas en marcha, en el primer caso, bien por la ausencia de capacidad legal para aplicarlas en el segundo.



Resulta sencillo comprender por qué este proceso persiste. Dada la enorme cantidad de beneficios repartidos en países ‘offshore’, las jurisdicciones opacas tan solo necesitan fijar una cuota impositiva baja para recaudar grandes sumas en comparación con el tamaño de sus economías. Mientras no se les impongan sanciones importantes, no habrá forma de que los centros financieros ‘offshore’ abandonen este negocio tan lucrativo. Desafortunadamente, los gobiernos no han sido contundentes en su determinación para paliar el problema (Zucman, 2017, noviembre 7).

Además, es poco probable que el secreto bancario desaparezca ya que es una variable dinámica con sus auges y caídas motivados por las preferencias cambiantes de los responsables políticos nacionales. *“El secreto bancario es como un tango: se necesitan dos para bailarlo. Y el hecho de incluir en una ‘lista negra’ es poco probable que detenga la música”* (Balakina, D’Andrea y Masciandaro, 2017).

Por tanto, y como ha quedado constatado a lo largo de este trabajo, las medidas adoptadas por las diversas organizaciones intergubernamentales (desde la publicación por la OCDE en 1998 de su relevante informe sobre *“La competencia fiscal nociva. Un problema global emergente”*, hasta nuestros días), no han logrado la efectividad que se esperaba de ellas, a pesar de las desconcertantes proclamas lanzadas por los líderes mundiales del G20 en 2008 y 2009. Como resumía Shaxson a raíz de las referidas proclamas, *“se ha creado la impresión de que el sistema extraterritorial esta desmantelado, o al menos convenientemente domado... ha ocurrido todo lo contrario. El offshore goza de obscena salud... y crece a toda marcha”* (Shaxson, 2014, p.30)

Cinco años después, desgraciadamente, estos malos presagios se van cumpliendo, y tenemos que coincidir con Shaxson en que *“el sistema offshore está creciendo. Cuando una jurisdicción encuentra una nueva laguna fiscal o diseña un mecanismo de secreto financiero que logra atraer dinero móvil, otros la copian o superan en una competencia nociva”* (Shaxson, 2019, p.7).

No menospreciemos la capacidad de innovación de estas jurisdicciones del secreto ya que se empieza a vislumbrar un nuevo nicho de actividad y, más pronto que tarde, se podrá comprobar cómo se van convirtiendo, además, en paraísos de datos.

Los nuevos datos del Banco Mundial revelan cómo los paraísos fiscales podrían estar adaptándose a la era digital. Algunos paraísos fiscales bien conocidos son el hogar del mayor número de servidores seguros de Internet. Países como Mónaco, las Islas Vírgenes Británicas, Gibraltar y la Isla de Man tienen servidores más seguros por cabeza de población que en cualquier otro lugar. ¿Por qué alguien querría tener acceso a un servidor offshore seguro? Puede haber ventajas fiscales para localizar servicios digitales en ubicaciones offshore. Pero el mayor atractivo es, por supuesto, el secreto (Turner, 2017, agosto 7).

Finalmente, siempre quedarán las legiones de servidores que, en forma de abogados, contables, asesores fiscales o gestores de banca privada de las entidades bancarias de siempre, se encargarán de seguir insistiendo en la bondad de los refugios fiscales y en ofrecer sus servicios como “*sus expertos en deslocalizaciones, residencias y ciudadanías extranjeras, disputas bancarias y recuperación de cuentas bloqueadas, contratos, criptomonedas y mucho más*”, aunque sea desde Panamá (Caporaso & Partners Law Office de Panamá, s.f.)<sup>438</sup>.

#### **4.8. Propuestas y recomendaciones a considerar para combatir los efectos perniciosos de los paraísos fiscales.**

Hasta la crisis financiera de 2008, los paraísos fiscales se contemplaban generalmente como espectáculos exóticos para la economía global, las islas del Caribe o las fortalezas financieras transalpinas frecuentadas por celebridades, gánsteres, dictadores y ricos aristócratas. Pero desde entonces “*el mundo ha aprendido dos lecciones preocupantes: primero, el fenómeno es mucho más amplio y fundamental para la economía mundial de lo que se imaginaba; segundo, los paraísos más grandes no están donde pensábamos*” (Shaxson, 2019).

Como señala Turner, G. (2017, julio 3) la justicia fiscal se ha convertido en uno de los elementos incorporados desde hace mucho tiempo en la agenda del G20. Desde que se reunieron como grupo por primera vez en Washington, durante su cumbre de 2008, se han venido discutiendo los esfuerzos que habría que llevar a cabo para mejorar la cooperación entre las autoridades fiscales, y en la cumbre de Londres en abril de 2009 sus líderes se comprometieron a terminar con el secreto bancario.

A pesar de la presión que se ha mantenido desde el más alto nivel, el progreso ha sido lento, y la elusión y evasión fiscal ha continuado desangrando los servicios públicos en cifras que, solo de las compañías multinacionales, les ha costado a los gobiernos de todo el mundo, y les sigue costando, miles de millones de dólares al año (véase el apartado 1.5.).

La pregunta que procede realizarse entonces es por qué, a pesar del compromiso político al más alto nivel, el problema aún no ha desaparecido y ni siquiera se ha llegado a controlar mínimamente.

---

<sup>438</sup> Uno de los sorprendentes videos “formativos” incluidos en su página web puede visualizarse en <https://www.youtube.com/watch?v=5dTPHP2MkN0&feature=youtu.be>

Para encontrar la respuesta quizás haya que acudir a una parábola sufi citada por Gita Bhatt<sup>439</sup>:

Una mujer ve a un místico buscando algo en el exterior de su puerta. “¿Qué has perdido?”, le pregunta ella. “Mi llave”, le responde. Así que ambos se arrodillan para buscarla. “¿Dónde la dejaste caer exactamente?”, pregunta ella de nuevo. “En mi casa”, responde. “Entonces, ¿por qué estás mirando aquí?”, pregunta de nuevo la mujer, y el místico responde “Porque hay más luz” (Bhatt, 2019).

La enseñanza de la parábola: todos buscamos respuestas donde es más fácil de ver. Y esto es precisamente lo que ha pasado con las medidas adoptadas contra los paraísos fiscales. Son numerosas las medidas que los expertos han venido presentando en las últimas décadas para tratar de eliminar los perjuicios que los paraísos fiscales vienen causando a la mayoría de la población de este planeta sin que las organizaciones intergubernamentales, ni los estados, que en última instancia son los responsables de implementarlas, las hayan asumido o, cuando lo han hecho, haya sido a destiempo y de una manera incompleta<sup>440</sup>.

Se ha perdido mucho tiempo en discusiones políticas y enfrentamientos territoriales que, como ya se ha visto en el apartado anterior, solo han servido para dar “aire y tiempo” a las jurisdicciones del secreto y alargar de manera indefinida sus perniciosos efectos de falta de transparencia y de promoción de la evasión fiscal.

Además, y como hoy en día se ha podido constatar, no existe un foro político global y exhaustivo en el que estos temas se puedan resolver ya que, aunque el G8 y el G20 han tratado de asumir el liderazgo, al final han delegado la mayor parte del trabajo en la OCDE, una institución que no tiene legitimidad global, y que para la mayoría de los países en desarrollo se considera dominada por los intereses de un pequeño y rico grupo de naciones.

Tampoco se puede obviar que, como señala Turner (2017, julio 3), la OCDE es una organización que carece inherentemente de ambición y, en los últimos años, ha declarado en dos ocasiones que “la era de los paraísos fiscales ha terminado”, llegando al absurdo de trasladar al G20 en julio de 2017 que tan solo había “una jurisdicción como no cooperativa (*Trinidad y Tobago*) y se espera que aborde las brechas identificadas lo antes posible” (Global Forum, 2017b, p. 38), como si las jurisdicciones involucradas en los “Papeles de Panama” (2016), los

---

<sup>439</sup> Gita Bhatt es jefa de comunicaciones de políticas y editora en jefe (editor-in-chief) de la revista “Finance & Development” publicada trimestralmente por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

<sup>440</sup> Como señala Turner (2017, julio 3), “cuando Tax Justice Network proponía, casi desde su creación en 2003, medidas tales como informes financieros a nivel de país para empresas multinacionales (“Country-by-country reporting”) y el intercambio automático de información bancaria y de propiedad de activos entre las autoridades fiscales, se nos acusó de ser soñadores utópicos. Ahora esas medidas están (lentamente) en camino de ser implementadas”.

“Bahamas Leaks” (2016) o los “Paradise Papers” (2017), por citar tan solo algunos de los últimos escándalos, fueran la panacea de la transparencia y la cooperación en el intercambio de información fiscal.

La realidad es que el nivel que la OCDE ha establecido para la transparencia es tan bajo que pasar su prueba ha demostrado que carece de sentido, echándose en falta una agencia o institución, por ejemplo, de la Organización de las Naciones Unidas, dedicada a la observancia fiscal, de la que hoy se carece. Entonces, en lugar de avanzar lentamente en la lucha contra este gran problema, la comunidad internacional podría ejercer un impacto real contra la elusión y la evasión fiscal, y ayudar a proporcionar a las naciones los fondos necesarios para abordar la resolución de otros problemas también importantes: atención médica, desarrollo internacional y medio ambiente, por citar solamente algunos.

Para construir un nuevo sistema tributario que sea adecuado para el siglo XXI, lo que se requiere es un nuevo consenso global. Hacer eso puede requerir algo más que la declaración ocasional del G20 y el trabajo bien intencionado de la OCDE, pero con un compromiso político sostenido en una institución política global (Turner, 2017, julio 3).

En esta misma idea abundan Godfrey y Ruiz cuando señalan que “*es la hora de impulsar un organismo mundial para fines fiscales que supervise la gobernanza en materia tributaria internacional*” (2017, 8 noviembre, p. 9), ante la falta de interés de los países miembros del G20 y de la OCDE en abrir una ronda de negociaciones sobre las reformas fiscales necesarias para luchar contra la evasión fiscal y con todos los países en pie de igualdad.

En el capítulo 1 ‘Propósitos y principios’ de la Carta de las Naciones Unidas, de 26 de julio de 1945, debemos fijarnos en el punto 3 del artículo 1 donde se presenta, entre otros, como uno de los propósitos de Naciones Unidas “*realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico*”. Esto podría amparar una actuación de Naciones Unidas en el sentido expuesto. La OCDE y la Unión Europea no han terminado de conseguirlo; entendemos que es ahora el turno de Naciones Unidas (López Espadafor, 2016, p. 276).

Pero esta propuesta no es nueva ya que la “*Plateforme Paradis Fiscaux et Judiciaires*” (2009) ya la lanzó hace más de diez años. En lo que la mayoría de los investigadores coinciden es que son dos los grandes colectivos beneficiarios de la ausencia de transparencia de los paraísos fiscales, a saber:

- las grandes corporaciones multinacionales, de las que se estima que provocan una pérdida de recaudación del impuesto sobre sociedades de entre 500.000 y 600.000 millones de dólares anuales (Crivelli, de Mooij, y Keen, 2015; Cobham y Janský, 2017).

- los adinerados, que esconden sus fortunas en los centros offshore donde les ayudan a eludir impuestos, a la par que ocultarlas al fisco. De acuerdo con Zucman (2017, noviembre 7), el 10% de la riqueza mundial se encuentra en los paraísos fiscales, en manos de multimillonarios, en forma de depósitos, acciones, bonos y fondos de inversión, y de esa enorme cantidad, el 50% pertenece a individuos con más de 50 millones de dólares de patrimonio neto que representan alrededor del 0,01% de la población de las economías avanzadas.

*“En general, cuanto más rico es el individuo y más grandes las multinacionales (algunas tienen cientos de filiales en el extranjero), más profundamente están enquistados en el sistema offshore y más vigorosamente lo defienden”* (Shaxson, 2019, p. 7).

Por tanto, sugerida la creación de una agencia en el marco de las Naciones Unidas, e identificados los colectivos que se benefician de la ocultación en los paraísos fiscales, tan solo resta poner en marcha y aplicar las medidas que de una forma efectiva ayuden a contrarrestar los efectos nocivos de los paraísos fiscales. Para ello, no solo se ha realizado un análisis positivo, sino también normativo, que recoge sugerencias de un elenco de medidas, que también han abordado otros autores, y que se describen a continuación. No se trata aquí de abordar un análisis en profundidad de éstas, sino de recordar que existen otras formas de paliar o neutralizar a estas jurisdicciones que podrían ser contempladas y deberían conformar la agenda inicial de trabajo de la requerida agencia.

Algunas de ellas ya se están adoptando en varios países, pero en tanto no lo estén de forma global su efectividad se verá seriamente mermada. Y todas ellas tienen que ver con la transparencia, el principal antídoto contra las jurisdicciones del secreto. En el tintero se han dejado otras propuestas y recomendaciones, bien por ser de ámbito local y, por tanto, de difícil extrapolación para el resto de los países, bien por ser versiones reducidas de algunas de las ya expuestas, o bien por ser sencillamente utópicas e impracticables.

Como afirma Zucman:

Los paraísos fiscales nunca han gozado de tan buena salud como ahora. Siempre presentes en los discursos políticos, las ‘victorias’ no aparecen por ningún lado en las cifras. La impunidad de los defraudadores es prácticamente total. Los compromisos adquiridos recientemente por los paraísos fiscales son demasiado imprecisos, y los medios de control demasiado débiles para que podamos esperar cualquier mejora en los años venideros. Pero no es demasiado tarde para invertir el curso de las cosas (2014, p.4).

#### **4.8.1. Intercambio automático global de información financiera.**

Tomando como base de partida el sistema de intercambio de información entre países de la OCDE (el Common Reporting Standard - CRS) y el sistema FATCA de los Estados Unidos, habría que mejorar el primero para evitar los inconvenientes que actualmente tiene (por ejemplo, ser residente en un paraíso fiscal con un pasaporte de un territorio que no lo es, o adquirir la residencia fiscal mediante la compra de un pasaporte emitido por un paraíso fiscal).

Respecto de la aplicación de la “Foreign Account Tax Compliance Act” (FATCA), que le permite recopilar información sobre sus contribuyentes en el extranjero, presenta un vacío geográfico que hay que eliminar ya que no comparte información a la recíproca, es decir, los no residentes en los Estados Unidos pueden mantener activos en ese país protegidos por el secreto, lo que convierte de facto a Estados Unidos en un gran paraíso fiscal.

El principal problema a sortear para un intercambio efectivo de información es la forma y garantías de identificar fehacientemente a las sociedades y a las personas físicas al no existir un código de identificación legal en la mayoría de los casos o, de existir, no se basa en un sistema homogéneo de asignación. A este respecto, hay que recordar la recomendación que, el Parlamento Europeo ya formuló a la Comisión, en diciembre de 2015, sobre la introducción de un número de identificación fiscal (véase el apartado 3.4 del capítulo anterior). De nada sirve la existencia de un sistema de intercambio si no hay posibilidad de identificar de forma inequívoca al titular real de la información intercambiada.

Entre los inspiradores y promotores de esta medida podemos encontrar a Tax Justice Network, la Plateforme Paradis Fiscaux et Judiciaires (2009), Escario (2011, p. 118), Shaxson (2014, p. 480), López Garrido (2016, p. 94), Obermaier y Obermayer (2016, p. 376) y Oxfam International (2017c, noviembre 8).

#### **4.8.2. Registros públicos mundiales de beneficiarios reales de activos físicos y financieros.**

Ya en 2005, Richard Murphy había manifestado que los registros completos de la propiedad real de las sociedades limitadas y los fideicomisos eran vitales en la lucha contra el secreto que socava los mercados y los ingresos fiscales (Murphy, Christensen y Kimmis, 2005). En julio de 2016, la Comisión Europea publicó una propuesta para establecer precisamente dichos registros y, si bien esto representó un paso adelante, todavía no tiene la solidez necesaria

y continúa presentando lagunas importantes. No obstante, y como señala Murphy (2017), hay que entender que, por muy importante que sea la divulgación de la propiedad real de todas las empresas y fideicomisos, dicha transparencia no será suficiente por sí sola para garantizar que el secreto del paraíso fiscal se resquebraje para siempre, ya que solo se puede lograr si junto a dicha información están disponibles una serie de datos<sup>441</sup> para todas las empresas, sin excepción, sea cual sea su tamaño.

Además, es también vital que existan mecanismos para identificar quién debe cumplir con la obligación de divulgar la identidad de los beneficiarios reales y el resto de los datos adicionales necesarios, así como para garantizar que los responsables de la presentación de toda la información cumplan con sus obligaciones y, en su caso, de las consecuencias para los que no cumplan.

En cuanto a la propuesta formulada por Zucman (2017, noviembre 7) pretende, entre otros motivos, dar respuesta a la pregunta de por qué permitimos que una buena parte de las viviendas de Manhattan o de Londres esté en manos de sociedades pantalla, fideicomisos (trusts) y fundaciones que esconden a criminales, y que todas ellas tienen el mismo objetivo: hacer que los beneficiarios finales de estas compañías sean ilocalizables, aunque a veces estén constituidas con una finalidad legítima.

Ciertamente muchos países ya han desarrollado bases de datos en las que se registran los datos de los inmuebles (en ocasiones denominados Registros de la Propiedad), pero necesitan mejorarse ya que carecen, en el caso de que sus propietarios sean sociedades, fideicomisos o fundaciones, de la información sobre los propietarios o beneficiarios finales de estas propiedades. Por tanto, el siguiente paso a dar sería la de centralizar en un registro global único y obligatorio toda esta información, con estrictos procedimientos para mantenerla actualizada.

El anterior registro debería ser complementado con un registro financiero global para controlar la propiedad de los activos financieros (acciones, obligaciones, participaciones en fondos de inversión y productos derivados) que permitiría asestar un duro golpe al secreto financiero y la falta de transparencia, lo que propiciaría el aplicar adecuadamente una política fiscal a los gobiernos de los países para repartir más justamente la carga fiscal que les corresponde a todos sus ciudadanos.

---

<sup>441</sup> Un amplio detalle de dichos datos se puede consultar en Murphy (2017, pp. 138-140).

Este “catastro financiero” como lo denomina Zucman (2014, p. 5) no es una utopía ya que “*un registro de este tipo ya existe en Suecia; otros, más parciales, son mantenidos por sociedades privadas como el banco luxemburgués Clearstream*” (¡qué paradoja!). Su homóloga belga es Euroclear, uno de los mayores sistemas de compensación y liquidación de valores financieros del mundo, y en los Estados Unidos se localiza el Depository Trust Company (DTC). El objetivo consistiría en fusionar todas las compañías de este tipo y transferir su propiedad a los estados, aunque su gestión<sup>442</sup> debería encomendarse a la nueva agencia global a conformar. Este nuevo organismo deberá garantizar un acceso al catastro a todas las administraciones fiscales.

Hervé Falciani manifestó en una entrevista que “*lo más relevante no son las personas que evaden dinero, por muy conocidas que sean, sino los mecanismos que permiten que lo hagan*” (Bueno, 2014, enero 30). Aun siendo cierto que es muy importante conocer los mecanismos utilizados para evadir impuestos y ocultar patrimonios al objeto de adoptar las medidas correctoras precisas, aún es más importante identificar a aquellos que los utilizan para aplicarles la normativa con el máximo rigor. El incumplimiento de la ley, y la insolidaridad que ello provoca, no puede quedar impune porque el mensaje que se traslada a la sociedad es que la evasión fiscal sale “gratis”. De igual manera, algunas de las medidas adoptadas por los gobiernos, como la amnistía fiscal para los defraudadores, tampoco constituyen un ejemplo a seguir ya que el mensaje que se traslada a la sociedad es, en este caso, que el fraude fiscal sale “casi gratis”.

Propuesta formulada y defendida, entre otros, por Tax Justice Network (2005), la Plateforme Paradis Fiscaux et Judiciaires (2009), Escario (2011, pp. 119-120), Dupré y Watrinet (2011, p. 57), Zucman (2014), López Garrido (2016, p. 95), Knobel (2016, p. 17), Obermaier y Obermayer (2016, p. 376), Stiglitz y Pieth (2016, p. 16). Richard Murphy (2017) y Oxfam International (2017c, noviembre 8).

#### **4.8.3. Informe público “País por País” (Public Country-by-Country Reporting).**

Esta herramienta ya fue sugerida en 2003 por Richard Murphy y una réplica del modelo, aunque menos completo y con una finalidad distinta, lo formuló la OCDE en 2015, dentro de su proyecto BEPS, sobre la base de la presentación de “informes país por país” y en el que las

---

<sup>442</sup> Zucman propone que el encargado del catastro financiero mundial debería ser el FMI, única organización verdaderamente mundial ya que todos los países son miembros suyo salvo raras excepciones (Zucman, 2014, p. 122).



grandes empresas multinacionales debían proporcionar la información en varios bloques de datos para cada jurisdicción en la que operaban (Murphy, 2003).

Aun siendo encomiable el proyecto de la OCDE, adolece de limitaciones y ausencia de datos que finalmente redundarán en la calidad de la información facilitada y, sobre todo, que no se utilizará para calcular los impuestos que cada corporación debe satisfacer en función de los indicadores suministrados por la herramienta. Esta es la realidad y así lo ha decidido la OCDE que tiene la intención de que la imposición a la que deben someterse las corporaciones afectadas sea sobre la base individual de cada una de sus filiales.

Lo que estos datos hacen es dar la indicación más clara posible de dónde una corporación multinacional realmente podría obtener sus ingresos, declarar sus ganancias y pagar sus impuestos. La utilidad de los datos es revelar si las ganancias reportadas realmente se alinean con las sumas probables obtenidas en cada ubicación y, por lo tanto, si se han producido cambios de impuestos.

Los informes país por país deben reflejar dónde realmente tiene lugar la esencia de la actividad de una empresa y sus datos tienen que proporcionar la información suficiente para identificar dónde tienen lugar sus ventas, y dónde se emplean las personas y se mantienen los activos, de forma que se puede revelar si ha tenido lugar alguna transferencia de beneficios para beneficiarse de los diferentes sistemas fiscales de cada país.

A partir de 2014, la Unión Europea exigió que los bancos con sede en Europa publicaran una versión más restringida de estos datos y los primeros resultados no han sido muy alentadores (véase los resultados presentados en los apartados 3.6.2.3 y 4.2.2.2).

La segunda característica que deben tener los informes “país por país” es que deben ser públicos y ese no parece que sea el camino emprendido por la OCDE que, entre otras limitaciones de difusión, exige que se aplique la máxima seguridad a estos datos para evitar que sean del dominio público (con la excepción de los bancos de la UE y algunos otros casos, donde ahora se aplican diferentes reglas). Además, mientras que el Parlamento Europeo aprobó hacer público estos informes, “*estados como Alemania, Irlanda y Luxemburgo están bloqueando las negociaciones en la UE para lograr que esta iniciativa sea tan ambiciosa y efectiva como podría serlo*” (Oxfam International, 2017c, noviembre 8).

Lo que ahora está claro para muchos inversores y otras partes interesadas, incluidos políticos, reguladores y comunidades interesadas en las actividades de las grandes empresas, es que, si estos datos son tan valiosos para las autoridades fiscales, también son necesarios y, en algunos casos vitales para otros usuarios: sus accionistas, proveedores y empleados, entre otros.

Además, el hecho de hacer públicas las jurisdicciones en las que una corporación desarrolla su actividad, y obtiene sus beneficios, debería redundar en un cambio de su comportamiento y una disminución del uso de los paraísos fiscales, generando un aumento en los impuestos a pagar en aquellas jurisdicciones en las que realmente genera sus resultados. Derivado de ello, permitiría conocer en qué actividades se desarrolla el negocio de cada corporación y en qué contribuye a cada país en el que opera.

El resultado de la publicación de datos país por país, no solo será una mejor rendición de cuentas a efectos fiscales, sino también una mejor rendición de cuentas corporativa en general. ... Si no se hace pública esta información, se amenaza el tejido social y económico de muchos países (Murphy, 2017, p. 137).

Entre los inspiradores y promotores de esta medida se encuentran Tax Justice Network, Richard Murphy (2003), la Plateforme Paradis Fiscaux et Judiciaires (2009), Dupré y Watrinet (2011, p. 57), Shaxson (2014, p. 479), Stiglitz y Pieth (2016, p. 16) y Oxfam International (2017c, noviembre 8).

#### **4.8.4. Impuesto único de sociedades con formula de distribución y un mínimo. Reforma del Impuesto sobre Sociedades.**

La OCDE puso en marcha en 2013 el proyecto BEPS (Base Erosion and Profit Shifting - Erosion de la base imponible y traslado de beneficios) para tratar de combatir las prácticas de evasión fiscal a nivel internacional de las corporaciones multinacionales. A pesar de los años transcurridos, dicho proyecto no ha finalizado su implementación y ya son muchas las voces críticas que lo califican como un nuevo fracaso<sup>443</sup>.

La solución pasaría, de acuerdo con Zucman (2014, pp. 8-9), por una reforma radical del impuesto sobre sociedades que pasaría a gravar los beneficios globales de las corporaciones, “y no, como hasta ahora, sus ganancias país por país, ya que estas últimas son manipuladas por

---

<sup>443</sup> En enero de 2019 el panorama comenzó a cambiar. Por primera vez, la OCDE reconoció públicamente la necesidad de “soluciones superadoras del principio de independencia de las partes”. En marzo, Christine Lagarde, entonces Directora Gerente del FMI, opinó que el método era “obsoleto” y “dañaba especialmente a las economías de bajo ingreso”. Exhortó a un “replanteo fundamental” y al uso de fórmulas de reparto de beneficios (Shaxson, 2019)

*ejércitos de expertos contables*”. Según sus cálculos, el nuevo impuesto “*reportaría a nivel mundial un 30% más que el anterior*”.

La tributación mundial de los beneficios no es una utopía ya que existen en la actualidad sistemas equiparables a escalas regionales. Tal y como señala Zucman (2014, pp. 137-138), los beneficios de las sociedades se calculan en Estados Unidos a nivel del país y posteriormente se distribuyen entre los diferentes estados según un sistema difícilmente manipulable, y la Comisión Europea está analizando una solución similar a través de su proyecto de Directiva BICCIS (Base Imponible Consolidada Común del Impuesto sobre Sociedades).

Este proyecto contempla una sencilla fórmula de reparto sobre la base de tres variables que ponderan a partes iguales: el volumen de ventas, los costes salariales satisfechos y el capital material utilizado. De este modo, y dejando al margen el capital inmaterial (patentes y marcas, principalmente) se penalizaría a los paraísos fiscales, principales beneficiarios a través de las sociedades creadas para administrar este tipo de activos, de igual forma que con la ausencia de ventas, personal y activos productivos en dichas jurisdicciones. Pero habrá que esperar a la culminación del proyecto para verificar si esta fórmula es la finalmente aplicada ya que existe la posibilidad de elección por parte de cada empresa (seguir sometida a los impuestos sobre los beneficios obtenidos país por país, o por los beneficios globales), que debería ser descartada.

Pero una cuestión mantiene en suspenso el desarrollo de esta directiva: la unanimidad ya no debería ser la norma en la cooperación fiscal ya que, de lo contrario, los paraísos fiscales europeos (Irlanda, Luxemburgo, Malta, Chipre y los Países Bajos) continuarán bloqueando cualquier progreso significativo en la fiscalidad empresarial en Europa. El fin de la regla de la unanimidad podría permitir a la Comisión Europea lograr lo imposible: reformar y modernizar el sistema del impuesto de sociedades.

En vista de la magnitud del problema, es evidente la necesidad de un impuesto mínimo global para poner fin a la competencia impositiva entre países (que sólo beneficia a las corporaciones). Hay que fijar un impuesto mínimo global en un nivel comparable con el promedio actual efectivo del impuesto de sociedades, que es alrededor del 25% (Stiglitz, 2019, octubre 7).

Esta propuesta es formulada y defendida, entre otros, por Tax Justice Network, Zucman (2014, pp. 136-138), Deneault (2018, p. 100) y Stiglitz (2019, marzo 3; 2019, octubre 7).

#### **4.8.5. Elaborar y mantener una Blacklist global y única de jurisdicciones del secreto y su correspondiente catálogo de sanciones.**

Esta propuesta ha sido inspirada y promovida, entre otros, por la Plateforme Paradis Fiscaux et Judiciaires (2009), Escario (2011, pp. 116-117), Shaxson (2014, pp. 477-478), López Garrido (2016, p. 95), Peláez Martos (2016, mayo 14) y Oxfam International (2017c, noviembre 8). Por su parte, Tax Justice Network defiende su “Índice de Secreto Financiero” como alternativa.

Ante la dificultad de definir y, por tanto, de lograr una identificación de las jurisdicciones a las que habría que aplicar la consideración de paraíso fiscal (véase el Capítulo I), hay que evolucionar en dicho concepto y solicitar a la nueva agencia encargada de tratar sobre los asuntos fiscales, una definición global de “paraíso fiscal”, elaborando y manteniendo una “blacklist” con los territorios que reúnan las características objetivas de dicha definición y un catálogo de contramedidas y sanciones a aplicar en su caso, tanto a dichas jurisdicciones, como a los facilitadores privados, incluidos contables, abogados y auditores, en especial cuando promuevan actividades relacionadas con la evasión fiscal.

Y este es un elemento primordial y garante del éxito de las futuras listas. Como ya insistían Masciandaro y Portolano (2002, p. 31), los nombres deben ser publicados, pero sólo si las listas negras van de la mano con otras medidas que sean capaces de superar los posibles efectos positivos experimentados por el centro off-shore como consecuencia de su inclusión en la lista. Las contramedidas apropiadas deben basarse en la premisa de que incluso el país con regulación financiera laxa (LFR)<sup>444</sup> más eficiente aún necesitará, en un mundo globalizado, integrarse en el futuro en los mercados financieros mundiales.

Ni los Gobiernos ni las instituciones intergubernamentales han propuesto aún una “blacklist” de jurisdicciones del secreto que sea objetiva y sin interferencias políticas. Ya se han realizado demasiados experimentos de “blacklists”, con los resultados ya expuestos, y la pérdida de credibilidad que han experimentado como un instrumento serio para luchar contra los paraísos fiscales es absolutamente necesario recobrarla.

---

<sup>444</sup> Un país LFR (Lax Financial Regulation) es una jurisdicción en la cual las características de la regulación financiera aumentan la probabilidad de ofrecer servicios de lavado de dinero, utilizados por las organizaciones criminales y terroristas (Masciandaro y Portolano, 2002, p. 2).

En esta misma línea insisten Akhtar y Grondona (2019, p. 26) al señalar que para que cualquier proceso de inclusión se vea legítimo y creíble es indispensable que los criterios utilizados sean objetivos y aplicados de forma transparente sin sucumbir a coacciones políticas. A mayor abundamiento, nos recuerdan que las listas elaboradas por la OCDE y la Unión Europea se han visto afectadas por presiones políticas y procesos opacos supeditados a los países grandes y poderosos. Los intereses creados han ganado claramente el día en que los países poderosos, como los EE.UU., Reino Unido y China fueron capaces de mantenerse fuera de las “lista negra/gris”, incluso cuando se cumplían los criterios para su inclusión en ellas.

Hagamos listas negras *de verdad*, basadas en medidas objetivas de responsabilidad internacional, y no listas negras vanas e hipócritas, basadas en la conveniencia política. Ahora bien, solo los organismos verdaderamente *independientes* pueden hacerlo. También podemos incluir en las listas negras otras ofertas de los paraísos fiscales: las que involucran secretismo o confidencialidad financiera, artimañas fiscales y así sucesivamente (Shaxson, 2014, pp. 477-478).

Pero tan importante como elaborar y mantener una lista global única de estas jurisdicciones del secreto es disponer de un catálogo eficaz de contramedidas y sanciones, así como de un compromiso ineludible de aplicarlas:

- ✓ A las jurisdicciones que no cumplan con el intercambio efectivo de información.
- ✓ A los territorios y entidades que no cumplan con la obligación de divulgar la identidad de los beneficios reales y el resto de los datos necesarios de todas las empresas y fideicomisos.
- ✓ A las empresas afectadas que no faciliten el Informe público “País por País”.
- ✓ A los territorios incluidos en la “blacklist” global para resarcirse de los perjuicios que originen a cada país afectado (de igual manera que establecen las normas de la OMC, los países afectados están en su derecho de imponer unas represalias iguales al perjuicio que se les ocasiona).

De la misma manera que deberían estar prohibidas algunas de las medidas adoptadas por los gobiernos, como la amnistía fiscal para los defraudadores, ya que el mensaje que se traslada a la sociedad es, en este caso, que el fraude fiscal sale “casi gratis”, y evitar el verse sometidas al escarnio de los tribunales de justicia, como fue el caso de la amnistía fiscal decretada por el Gobierno del PP en la primavera de 2012 y que el Tribunal Constitucional anuló en 2017:

“La adopción de medidas que, en lugar de servir a la lucha contra el fraude fiscal, se aprovechan del mismo so pretexto de la obtención de unos ingresos que se consideran imprescindibles ante un escenario de grave crisis económica, supone la abdicación del Estado ante su obligación de hacer efectivo el deber de todos de concurrir al sostenimiento de los gastos públicos” (STC 73/2017, de 8 de junio de 2017, FJ 5).

#### 4.9. Conclusiones.

Tal y como se ha podido demostrar a lo largo del trabajo, la presencia de los paraísos fiscales en los medios de comunicación nunca había sido tan relevante como desde el inicio de la crisis financiera global de 2008, y tampoco había existido tan gran consenso, ni en la opinión académica, ni en la opinión pública, sobre la vinculación de los paraísos fiscales, y en especial de su sistema bancario, con el colapso financiero que dio lugar a la referida crisis.

Transcurridos diez años desde que la OCDE presentara su informe sobre la competencia fiscal nociva (1998), los mínimos avances logrados por las organizaciones intergubernamentales (por no hablar de su práctica inexistencia) en la lucha contra los efectos negativos de los paraísos fiscales, fueron uno de los detonantes que activaron la reacción de la sociedad civil en los momentos iniciales de la citada crisis. La ola de campañas en pro de la justicia fiscal, promovidas por las organizaciones sociales surgidas, o focalizadas durante la primera década del s. XXI, ayudó a movilizar a decenas de miles de simpatizantes para abordar el asunto, sirviendo además para presionar a los legisladores y, en última instancia, a los líderes políticos para que actuasen con más firmeza.

“La era del secreto bancario ha terminado”, decía el comunicado oficial de la cumbre del G20 en Londres, durante la primavera de 2009, declaración que mostraba el entusiasmo y las expectativas que generaron los líderes mundiales participantes. Pero tras un lapso mínimo de tiempo se pudo comprobar, una vez más, la realidad de este ampuloso y vacuo mensaje, al comprobar cómo se volvía a incurrir en los mismos errores que habían acabado con las iniciativas que, auspiciadas por el G20, pusieron en marcha la OCDE y el FMI durante los últimos años del s. XX y los primeros del s. XXI, tal y como se demostró en el capítulo anterior.

No obstante, la ruptura de la unidad de acción en el seno de la OCDE, protagonizada en primera instancia por Estados Unidos, que impuso un cambio en el proyecto y después promovió unilateralmente medidas que le favorecían en exclusiva (FATCA), y posteriormente por la Unión Europea que impulso su propio proyecto contra la competencia fiscal, en clara

conurrencia con el de la OCDE, configuran un claro exponente del deterioro de la credibilidad institucional y de la falta de voluntad política para acabar con este fenómeno, hechos que claramente se ponen de manifiesto en el presente trabajo.

Ahora bien, hay un hecho significativo que conviene destacar y es que, en ese fracaso, surge y comienza a brillar con luz propia un movimiento pleno de energía y entusiasmo, como parte de una batalla más amplia para promover y conseguir una “justicia fiscal”. Así, y hasta el año 2000, la sociedad civil prácticamente había permanecido en la ignorancia sobre la problemática de los paraísos fiscales, momento en el que comienzan a surgir una serie de organizaciones sociales que tratan de despertar la conciencia de la población en demanda de una mayor “justicia fiscal”. Pero tuvo que ser finalmente la crisis financiera de 2008 la que despertó dicha conciencia a través de un movimiento social centrado en promover la transparencia en la información fiscal y en tratar de recuperar los miles de millones en impuestos perdidos para pagar servicios públicos valiosos, y para luchar contra la pobreza.

En esta nueva etapa, como se ha puesto de manifiesto en este capítulo, están participando numerosas organizaciones, locales, nacionales e internacionales, a cuya cabeza hay que situar por su relevancia a las redes globales de Tax Justice Network y Oxfam Internacional, que han actuado como un contrapeso eficaz en la lucha contra la falta de transparencia y oscurantismo con que han venido actuando los gobiernos de los principales países desarrollados y las organizaciones por ellos lideradas.

Sus actividades y actuaciones han permitido trasladar a la ciudadanía el conocimiento que les era ocultado sobre la cuestión de las jurisdicciones offshore, creando una conciencia y estado de opinión que ha permitido exigir a sus gobernantes que cesen en su inacción y emprendan, esta vez sí y de verdad, una lucha final contra las jurisdicciones del secreto: los tiempos parecen que están maduros para una acción multilateral... que, sin embargo, no acaba de ver la luz, y la lucha sigue siendo la de David contra Goliat.

Además, se ha podido constatar cómo esta nueva etapa se ha visto también envuelta en una serie de escándalos internacionales que han creado grandes alarmas sociales al poner aún más en evidencia la vinculación de los paraísos fiscales con el fraude y la evasión fiscal, y en entredicho las actuaciones llevadas a cabo principalmente por la OCDE, el FMI y la Comisión Europea. También las limitaciones de la OCDE como organismo internacional para actuar en la lucha contra los paraísos fiscales y la lentitud de respuesta en el caso de la UE.

En un principio estas alarmas sociales surgieron de la denuncia contra dos entidades bancarias realizadas por antiguos empleados que pusieron en evidencia a uno de los grandes baluartes de la evasión fiscal y refugio de las fortunas esquilmadas por los autócratas: Suiza. Adicionalmente, en el seno de este capítulo se ha podido conocer cómo las técnicas utilizadas por UBS y HSBC-Suiza, amparándose en la ley de secreto bancario, permitieron lanzar por todo el mundo a sus equipos de gestores de patrimonios con la finalidad de captar a los individuos de alto nivel patrimonial para “ayudarles” a guardar su dinero lejos de la mirada de las autoridades fiscales de sus países de residencia (Estados Unidos, principalmente, en el caso de UBS, y Francia junto a otros países europeos, incluida España, en el caso del HSBC-Suiza).

Aún más, se puede afirmar que, fruto de tales actuaciones, así como de su permisividad o, cuando menos, su actitud pasiva en el ámbito del blanqueo de capitales, se trata de dos de los grupos bancarios globales (con sede social en Suiza y el Reino Unido, respectivamente) que más sanciones económicas, y de mayor cuantía acumulan. Sin embargo, para los denunciantes no resultó gratuito ya que debieron afrontar procesos penales y prisión, convirtiendo la situación en una de las derivadas de debe ser objeto de regulación y protección para evitar que las previsibles consecuencias de este tipo de actuaciones supongan una cortapisa en la denuncia de actividades que propicien el incumplimiento de la ley, conduzcan a su incumplimiento, o directamente sean ilegales.

Por tanto, no sería descartable intuir que tales consecuencias motivaran el cambio en la forma en la que se produjeron las filtraciones objeto de las siguientes alarmas sociales descritas a partir del apartado 4.4.3 del capítulo. Todas ellas tuvieron como protagonista al Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación, que actuó de difusor de la información recibida de fuentes anónimas y conformada por millones de copias de documentos supuestamente filtrados de relevantes bufetes de abogados residentes en paraísos fiscales.

Queda claro que la mayoría de estas filtraciones tuvieron como propósito trasladar al público en general la información financiera secreta de cientos de miles de personas y sociedades offshore que permanecía oculta en los paraísos fiscales más emblemáticos: Islas Caimán, Islas Vírgenes Británicas, Singapur, Islas Cook, Suiza, Panamá, las Bahamas, Bermudas, Mauricio y un largo etcétera de más de 30 jurisdicciones offshore.

Además, una de dichas filtraciones (LuxLeaks) sirvió para poner de manifiesto el carácter generalizado de los sistemas de elusión fiscal por parte de las grandes multinacionales, a través



de entramados societarios que se aprovecharon de los “nichos fiscales” para no pagar impuestos. Lo más relevante: que dicha filtración apuntaba directamente al corazón de la Unión Europea, a través de uno de sus más emblemáticos miembros: el Gran Ducado de Luxemburgo, asiduo visitante de las listas internacionales de paraísos fiscales (OCDE, FMI, TJN, OXFAM, etc. y con la destacada excepción de la propia lista de la UE) ayudando a los contribuyentes a eludir impuestos en otras jurisdicciones. Todo ello sin olvidarnos de la colaboración de las grandes empresas auditoras (expertos en contabilidad, fiscalidad y derecho internacional), tanto en este caso como en el de Mauritius Leaks.

Tal y como se ha podido demostrar de forma clara en el núcleo de este capítulo, todas las filtraciones, y en especial la de los Papeles de Panamá (fue la única que supuso la desaparición del bufete origen de la filtración) por su envergadura y el alcance de sus documentos, han servido para confirmar los métodos más habitualmente utilizados para la evasión fiscal y la realización de transacciones al margen de las normas legales a través, fundamentalmente, de complejas estructuras societarias (sociedades offshore, fideicomisos y otros vehículos de propósito especial), que tradicionalmente han venido dificultando las investigaciones de las autoridades para poder determinar si se estaba cometiendo algún delito.

Sin duda alguna, y para llevar a cabo todo lo anterior, no se puede dejar de lado a una industria bien remunerada de abogados, contables, intermediarios y otros agentes que han colaborado y ayudado a sus clientes offshore a ocultar sus identidades e intereses comerciales, proporcionando en muchos casos un refugio para el blanqueo de capitales y otras conductas ilícitas. Y por supuesto, tampoco se puede obviar a las entidades bancarias participando en la realización de las transacciones financieras del entramado, y que han preferido cerrar los ojos ante tamaño negocio, en contra de las más elementales normas éticas y profesionales.

Las evidencias de estos últimos años, mostradas en este capítulo, sobre las vías, instrumentos y jurisdicciones extraterritoriales utilizadas por mandatarios políticos, empresarios, personajes de la nobleza, deportistas, artistas, y personajes de alto poder adquisitivo, para materializar durante tanto tiempo una tremenda evasión fiscal, lógicamente ponen de manifiesto el fracaso de las medidas adoptadas en los últimos veinte años, fundamentalmente por la OCDE y la UE, y en especial de las “blacklists” que han ido viendo como desfilaban por ellas, una y otra vez, las mismas jurisdicciones sin que se haya demostrado que les provocaran un deterioro económico. El caso de Panamá es el ejemplo por antonomasia del paradigma del “cumplimiento simulado”.

Llegados a este punto, la pregunta inmediata que surge es porqué, a pesar del compromiso político al más alto nivel, no ha sido posible eliminar las actividades de evasión fiscal y ocultación patrimonial en los paraísos fiscales. La única respuesta plausible que deja clara esta investigación es la ausencia de voluntad política para acabar con ellas y el agotamiento de una organización que carece de legitimidad global para conseguirlo.

Sin embargo, todavía hay tiempo para la esperanza y buena prueba de ello es que aún existen propuestas avaladas por relevantes académicos, investigadores y organizaciones sociales para seguir luchando contra los efectos perniciosos de estos enclaves extraterritoriales, tal y como se describen en el último apartado de este capítulo. Solo restaría añadir a las anteriores propuestas un último ingrediente: voluntad política para acometerlas dejando de lado los intereses territoriales individuales. Es claramente un momento para el liderazgo y la unidad de acción fiscal, todo lo contrario a lo que han hecho la OCDE y los más significativos miembros de este club: Estados Unidos y la Unión Europea.

En consecuencia, ha llegado la hora de impulsar una agencia global en el seno de la ONU (demandada desde hace mucho tiempo), con capacidad formal de hacer cumplir sus resoluciones, que supervise la gobernanza en materia tributaria internacional, y que sea capaz de implementar y aplicar las medidas que se vienen formulando desde hace años en el ámbito académico y de las organizaciones sociales, y que también han abordado otros autores, de una forma efectiva, con total independencia y ajena a las interferencias y presiones políticas.

Y todo ello sin olvidar el disponer de un adecuado y efectivo catálogo de contramedidas y sanciones contra los incumplidores de dichas medidas, así como de un compromiso ineludible de aplicarlas.

De lo contrario, a los graves daños que a nuestras economías están infligiendo los paraísos fiscales, habrá que añadir la problemática que están comenzando a ocasionar los recientes escenarios que el nuevo orden económico global está introduciendo y los enclaves extraterritoriales están descubriendo y abordando: el mundo de las monedas virtuales y los servidores seguros de Internet. Entonces, la brecha puede llegar a ser inabordable.

Finalmente, parafraseando al excanciller británico Osborne, resta decir que las fuertes palabras de condena no son suficientes, la indignación populista por sí sola no recauda un solo euro extra en impuestos, ni pone a un solo criminal en la cárcel.

*“Cuando adviertas que para producir necesitas obtener autorización de quienes no producen nada; cuando compruebes que el dinero fluye hacia quienes no trafican con bienes sino con favores; cuando percibas que muchos se hacen ricos por el soborno y por influencias más que por su trabajo, y que las leyes no te protegen contra ellos sino, por el contrario, son ellos los que están protegidos contra ti; cuando descubras que la corrupción es recompensada y la honradez se convierte en un autosacrificio, entonces podrás afirmar, sin temor a equivocarte, que tu sociedad está condenada”.*

*(Ayn Rand, filósofa - 1950)*

## EPÍLOGO

Hace ya más de dos siglos que Adam Smith vislumbró el porvenir de lo que iban a ser los enclaves extraterritoriales cuando enunció que: *“Nunca guardes toda tu riqueza en el país donde vives, porque es posible que suceda cualquier cosa, y usualmente sucede”*, y como ha quedado claro, dicha recomendación ha venido siendo aplicada al pie de la letra desde hace décadas por legiones de empresas y particulares de todo el mundo.

Como se ha evidenciado a lo largo de esta tesis, no hay unanimidad para denominar a estos refugios del secreto, ni para definirlos, ni para clasificarlos, por lo que quizás, lo más fácil sea buscar una aproximación con la que, seguramente, nadie se mostrará en desacuerdo: *“Los paraísos fiscales no son, están, y han llegado para quedarse, para beneficiar a unas élites privilegiadas y para perjudicar a las mayoría de la población de este planeta, nacidos mayoritariamente de los intereses particulares de algunas jurisdicciones que, aunque dicen luchar contra sus efectos, son los principales interesados en su subsistencia”*.

De la falta de unanimidad para definirlos se deriva la dificultad para identificarlos. Tras el ejercicio realizado en capítulos precedentes con los integrantes de las diecisiete listas más conocidas y solventes, tanto públicas como privadas, se ha podido concluir que en 2019 existían, al menos, un total de 69 jurisdicciones a las que, con criterios de concurrencia y consenso comúnmente aceptados, se podrían considerar como paraísos fiscales. Todo ello sin obviar que la mayoría de estos *“paraísos de la subreglamentación”* no habrían podido existir sin el beneplácito y, en determinados casos, la complicidad de algunos grandes Estados,

especialmente Gran Bretaña y Estados Unidos, considerados por una mayoría de autores como los más grandes paraísos fiscales del mundo.

En resumen, este fenómeno nacido a finales del s. XIX como una forma de rehuir los impuestos y poner a buen recaudo la titularidad de los patrimonios que se deseaban ocultar, se fue transformando en un entorno financiero complejo, en constante cambio y crecimiento, que brindaba a los principales actores económicos los instrumentos decisivos para eludir las reglas de sus países de residencia.

Y en esta complejidad se van fraguando los cuatro usos principales de estos enclaves: la elusión y la evasión fiscal, el secreto y anonimato de actividades (incluso las legítimas), el blanqueo de capitales y, finalmente, el soslayo de cumplir las regulaciones de todo tipo que corresponderían a las transacciones en cuestión si se registraran en el lugar donde realmente se llevaran a cabo.

De los cuatro usos principales, tan solo el de la evasión fiscal les cuesta a los gobiernos más de 3 billones de US\$ en promedio al año, según la última estimación conocida en 2019. Con dicho coste anual se podría cubrir el presupuesto de gastos de, por ejemplo, España durante más de cinco años, o eliminar hasta tres veces su volumen de deuda pública.

Dado que el secreto es su característica común, también lo son los fondos ocultos en ellos y el coste fiscal asociado. No menos de 8,7 billones de US\$ en la última estimación de Zucman, el 11,5 por ciento del PIB de todo el mundo, se mantiene en un puñado de refugios fiscales, cifra que para algún autor se eleva hasta los 36 billones de US\$, y la mayor parte desconocida por las autoridades fiscales pertinentes. Otras estimaciones, con una horquilla mucho más ajustada, presentan cifras que parecen concertar un mayor consenso: entre los 10 y los 14 billones de US\$. En cualquier caso, baste una sola referencia comparativa: los diez países<sup>445</sup> con mayores presupuestos de gastos para 2017 acumulaban en ellos un total de 16 billones de US\$.

En tal sentido, la relevancia de la múltiple y variada movilización internacional, que se gesta a finales de la década de 1990 en contra de los paraísos fiscales, generó un clima de entusiasmo que hizo albergar la esperanza de que en dicho momento sí se conseguiría acabar con la opacidad de estos enclaves y la desregulación económica que había campado a sus anchas durante los últimos treinta años.

---

<sup>445</sup> Estados Unidos, China, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Brasil, Canadá y España.

A tal fin se pusieron en marcha sendas iniciativas para contrarrestar tres grandes frentes: la falta de transparencia y las prácticas fiscales perniciosas (OCDE), la desestabilización financiera (FMI) y el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (GAFI), mediante la implementación de un instrumento común: la publicación de “listas negras” (“blacklists”).

En este contexto, los enclaves extraterritoriales, que se veían enfrentados a principios del siglo XXI a una convergencia de intereses muy diversos, y sus prácticas seriamente amenazadas con un futuro que auguraba ser residual y limitado a la comercialización de su soberanía, descubrieron cinco años después de la publicación de las tres “blacklists”, con gran alborozo, que tal vaticinio no se iba a cumplir.

Tuvo que ser de nuevo la crisis económica de 2008, una de las mayores de las últimas décadas, la que abriera la posibilidad de desencadenar una nueva batalla y permitiera a las economías occidentales asistir a un aumento del activismo contra los paraísos fiscales desatado desde las más altas esferas del poder. Pero nuevamente se volvía a incurrir en los mismos errores que habían acabado con las iniciativas puestas en marcha anteriormente por la OCDE y el FMI. Por un lado, entonando los cánticos del fin de la época del secreto bancario, mientras que por el otro se rebajaban las exigencias a las jurisdicciones del secreto sobre los compromisos que debían cumplir, sucediéndose los proyectos unos a otros, en un aparente sinfín.

De igual forma, y como ha quedado plasmado a lo largo de esta tesis, las “blacklists” se continuaron reeditando y los enclaves extraterritoriales entraban y salían de ellas sin aparente dificultad, tras asumir compromisos de transparencia y reformas de sus sistemas financieros y fiscales que finalmente no se implementaban, o si lo hacían, eran neutralizados simultáneamente con la puesta en marcha de contramedidas que anulaban o impedían su efectividad, en un ejercicio permanente de “cumplimiento simulado”, lo que les permitía conservar las características de su atractivo régimen regulatorio.

Esta reiteración de hitos y sus efectos redundantes son los que nos permiten constatar la tesis de la “paradoja temporal del día de la marmota” a la que, de una forma inexorable, se viene asistiendo desde los inicios del siglo XXI, hace ya veinte años.

Sin duda, y de forma categórica, se puede afirmar que el fin de la paradoja necesita de un cambio en los protagonistas, incapaces o imposibilitados de romper este “círculo vicioso”, y las organizaciones de la sociedad civil pueden ser el detonante enarbolando la bandera de las alarmas sociales generadas en los últimos años, para provocar dicho cambio mediante la puesta

en marcha de las medidas que promueven. De la voluntad, unidad y firme compromiso de nuestros gobernantes y legisladores depende el final de esta lacra de la economía globaliza: es ahora el turno de la “Organización de las Naciones Unidas”.

Al concluir, hay que señalar que la principal limitación de este trabajo ha residido en la valoración económica, tanto de los fondos y activos ocultos en los paraísos fiscales, como de los costes que dicha ocultación provoca en la economía del resto de países del mundo, con especial incidencia en los países en vías de desarrollo.

Esta debe ser una de las líneas de trabajo a futuro, a las que, sin duda, hay que incorporar la investigación sobre la transformación y adaptación que están llevando a cabo estas jurisdicciones del secreto en el mundo de las monedas virtuales y de los servidores seguros de Internet, campo este último donde la alerta ya se ha producido.

A partir de ahora, no solo habrá que prestar atención sobre los aspectos fiscales y de ocultación, sino sobre la nueva dirección a la que apuntan las actividades de estos refugios del secreto. Tal y como parecen revelar los datos del Banco Mundial, todo indica que los paraísos fiscales podrían estar adaptándose a la era digital, y algunos de los más conocidos se estarían convirtiendo en el hogar del mayor número de servidores seguros de Internet por lo que, además de paraísos fiscales se podrían estar transformando en paraísos de datos y criptomonedas.

Como apunte final conviene señalar que, en el contexto de la Unión Europea y posible objeto de análisis para futuras investigaciones, no se puede perder de vista el rumbo que tome el ‘Brexit’, ya que ha quedado claro en el presente trabajo que el Reino Unido se encuentra, como una araña, en el centro de una vasta red internacional de paraísos fiscales que acumula negocios y fondos por valor de billones de dólares de todo el mundo, y que son gestionados desde la City de Londres. Por tanto, un tentador escenario ‘post-Brexit’ revela que, una vez liberada de los compromisos con la Unión Europea, el Reino Unido podría querer convertirse en el mayor refugio offshore del planeta.

Así pues, si se considera que el secreto bancario es una consecuencia de los mecanismos internos del mercado, sería bastante lógico pronosticar que la demanda y la oferta de este secreto serán posiblemente muy relevantes durante un largo periodo de tiempo y, como consecuencia de ello, la existencia de los paraísos fiscales y centros offshore.

- o - o - o - o -

## BIBLIOGRAFIA

- AFP (2009, abril 3). Países tachados de paraísos fiscales critican la lista de la OCDE. *EcoDiario.es*. Recuperado 16 julio, 2019, de <https://ecodiario.eleconomista.es/global/noticias/1145253/04/09/Paises-tachados-de-paraisos-fiscales-critican-la-lista-de-la-OCDE.html>
- Águeda, P. y Pinheiro, M. (2019, abril 4). La decisión de Interior de detener a Falciani causa desconcierto en la Audiencia Nacional. *Eldiario.es*. Recuperado 6 abril 2020, de [https://www.eldiario.es/politica/Interior-Falciani-desconcierto-Audiencia-Nacional\\_0\\_757325367.html](https://www.eldiario.es/politica/Interior-Falciani-desconcierto-Audiencia-Nacional_0_757325367.html)
- Abel Souto, M. (2017). La Expansión Mundial del Blanqueo de Capitales y las Reformas Penales Españolas de 2015 con Anotaciones Relativas a los Ordenamientos Jurídicos de Bolivia, Alemania, Ecuador, los Estados Unidos, Méjico y Perú. En *I Congreso Iberoamericano de Derecho Penal Económico y de la Empresa, organizado entre el 23 y el 25 de noviembre de 2017*. Recuperado de <https://aidpee.org/wp-content/uploads/2018/03/Abel-Expansi%C3%B3n-mundial-del-blanqueo-2018.pdf>
- Akhtar, J. y Grondona, V. (2019). *Tax haven listing in multiple hues: Blind, winking or conniving?* South Centre. Research Papers 94. Recuperado de [https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2019/04/RP94\\_Tax-Haven-Listing-in-Multiple-Hues-Blind-Winking-or-Conniving\\_EN.pdf](https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2019/04/RP94_Tax-Haven-Listing-in-Multiple-Hues-Blind-Winking-or-Conniving_EN.pdf)
- Alba, M. (2019). *Quien Parte y Reparte. La huella en la desigualdad de las empresas del IBEX 35*. Informe de OXFAM INTERMÓN N° 53. Recuperado de <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/OxfamWeb-Documentos/OxfamWeb-Infornes/quien-parte-y-reparte-informe-ibex-2019.pdf>
- Alstadsæter, A., Johannesen, N. y Zucman, G. (2018). Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality. *Journal of Public Economics*, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.01.008>
- Altozano, M. (2013a, abril 21). Hervé Falciani: “Estados Unidos me avisó: Ve a España, tu vida corre peligro”. *El País*. Recuperado 4 abril 2020, de [https://elpais.com/politica/2013/04/19/actualidad/1366401771\\_131857.html](https://elpais.com/politica/2013/04/19/actualidad/1366401771_131857.html)
- Altozano, M. (2013b, abril 21). La primera “lista Falciani”. *El País*. Recuperado 5 abril 2020, de [https://elpais.com/politica/2013/04/21/actualidad/1366522419\\_772068.html](https://elpais.com/politica/2013/04/21/actualidad/1366522419_772068.html)
- Álvarez Pastor, D. y Eguidazu Palacios, F. (1997). *La prevención del blanqueo de capitales* (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales). Navarra: Aranzadi.
- Ambrosanio, M. F. y Caroppo, M. S. (2005). Eliminating harmful tax practices in tax havens: defensive measures by major EU countries and tax haven reforms. *Canadian Tax*

- Journal*, 53(3), 685-719. Recuperado 30 agosto 2017, de <https://www.ctf.ca/ctfweb/Documents/PDF/2005ctj/05ctj3-ambrosanio.pdf>
- Appleby. (s.f.). *Intelligent and Insightful Offshore Legal Advice and Services*. Recuperado 30 abril 2020, de <https://www.applebyglobal.com/>
- Arthur Andersen (1999). *Diccionario de economía y negocios*. Madrid: Espasa-Calpe.
- ATTAC. (s.f.). *Visión general*. Recuperado 25 febrero 2010, de <https://www.attac.org/node/4017>
- ATTAC España. (2020). Un impuesto contra la especulación financiera, más necesario que nunca. Recuperado 25 febrero 2020, de <https://www.attac.es/2020/01/09/un-impuesto-contra-la-especulacion-financiera-mas-necesario-que-nunca/>
- Aubry, M., y Dauphin, T. (2017, 27 marzo). *Bancos en el exilio: Cómo los principales bancos europeos se benefician de los paraísos fiscales*. Oxfam. Recuperado 7 julio 2019, de <https://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/Informe%20Bancos%20en%20el%20exilio.pdf>
- Aubry, M., y Dauphin, T. (2017b). *Opening the Vaults: The use of tax havens by Europe's biggest banks*. Oxfam. DOI: 10.21201/2017.9361. Recuperado de <https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/bp-opening-vaults-eu-banks-tax-havens-270317-methodology-en.pdf>
- Avilés Gómez, M. (coord.). (2011). *El enriquecimiento ilícito*. Alicante: Editorial Club Universitario.
- Balakina, O., D'Andrea, A. y Masciandaro, D. (2017). Bank secrecy in offshore centres and capital flows: Does blacklisting matter? *Review of Financial Economics*, 32(1), 30-57. Recuperado 26 septiembre 2017, de <http://dx.doi.org/10.1016/j.rfe.2016.09.005>
- Banco de España. (2002). *Memoria de la Supervisión Bancaria en España 2001*. Recuperado 5 noviembre 2015, de <https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/MemoriaSupervisionBancaria/01/ms2001.pdf>
- Banco de España. (2004a). *Encuentro del Sector Financiero. Intervención de D. Pedro Pablo Kuczynski. 27 de abril de 2004*. Recuperado 21 abril 2009, de <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/prensa/intervenpub/archivo/villasante/ficheros/es/sup270404.pdf>
- Banco de España. (2004b). *XI Encuentro del sector financiero. Estrategias de gestión ante un contexto de profundos cambios en los modelos de negocio. 28 de abril de 2004. Conferencia de Clausura Jaime Caruana-Gobernador del Banco de España*. Recuperado 9 febrero 2017, de <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/prensa/intervenpub/archivo/caruana/ficheros/es/280404.pdf>



- Banco de España. (2004c). *Nota Informativa: El Banco de España publica su Memoria de la Supervisión Bancaria en España en 2003*. Recuperado 4 febrero 2017, de <https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/04/Arc/Fic/presbe44.pdf>
- Banco de España. (2004d). *Memoria de la Supervisión Bancaria en España 2003*. Recuperado 21 abril 2009, de [https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/Publicaciones\\_an/Memoria\\_de\\_la\\_Su/index2003.html](https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/Publicaciones_an/Memoria_de_la_Su/index2003.html)
- Banco Mundial. (2015). *Discurso del Presidente del Grupo Banco Mundial, Jim Yong Kim Prosperidad compartida: Igualdad de oportunidades para todos*. Recuperado 21 febrero 2010, de <https://www.bancomundial.org/es/news/speech/2015/10/01/speech-world-bank-group-president-shared-prosperity-equal-opportunity>
- Banco Santander. (s.f.). *Presencia Internacional*. Recuperado 10 marzo de 2020 de <https://www.bancosantander.es/es/empresas/negocio-internacional/negocios-internacionales-conectado-al-mundo/presencia-internacional>
- Banco Santander. (2005). *Informe Anual 2004*. Recuperado 10 enero de 2017 de <https://www.santander.com/es/accionistas-e-inversores/informacion-economico-financiera#informe-anual>
- Banco Santander. (2006). *Informe Anual 2005*. Recuperado 10 enero de 2017 de <https://www.santander.com/es/accionistas-e-inversores/informacion-economico-financiera#informe-anual>
- Banco Santander. (2007). *Informe Anual 2006*. Recuperado 10 enero de 2017 de <https://www.santander.com/es/accionistas-e-inversores/informacion-economico-financiera#informe-anual>
- Banco Santander. (2008). *Informe Anual 2007*. Recuperado 10 enero de 2017 de <https://www.santander.com/es/accionistas-e-inversores/informacion-economico-financiera#informe-anual>
- Banco Santander. (2009). *Informe de Auditoría y Cuentas Anuales 2008*. Recuperado 10 enero de 2017 de <https://www.santander.com/es/accionistas-e-inversores/informacion-economico-financiera#informe-anual>
- Banco Santander. (2010). *Informe de Auditoría y Cuentas Anuales Consolidadas 2009*. Recuperado 10 enero de 2017 de <https://www.santander.com/es/accionistas-e-inversores/informacion-economico-financiera#informe-anual>
- Banco Santander. (2011). *Informe de Auditoría y Cuentas Anuales 2010*. Recuperado 10 enero de 2017 de <https://www.santander.com/es/accionistas-e-inversores/informacion-economico-financiera#informe-anual>

- Banco Santander. (2012). *Informe de Auditoría y Cuentas Anuales 2011*. Recuperado 10 enero de 2017 de <https://www.santander.com/es/accionistas-e-inversores/informacion-economico-financiera#informe-anual>
- Banco Santander. (2013). *Informe de Auditoría y Cuentas Anuales 2012*. Recuperado 10 enero de 2017 de <https://www.santander.com/es/accionistas-e-inversores/informacion-economico-financiera#informe-anual>
- Banco Santander. (2014). *Informe de Auditoría y Cuentas Anuales 2013*. Recuperado 10 enero de 2017 de <https://www.santander.com/es/accionistas-e-inversores/informacion-economico-financiera#informe-anual>
- Banco Santander. (2015). *Informe de Auditoría y Cuentas Anuales 2014*. Recuperado 10 enero de 2017 de <https://www.santander.com/es/accionistas-e-inversores/informacion-economico-financiera#informe-anual>
- Banco Santander. (2016). *Informe de Auditoría y Cuentas Anuales 2015*. Recuperado 29 junio de 2017 de <https://www.santander.com/es/accionistas-e-inversores/informacion-economico-financiera#informe-anual>
- Banco Santander. (2017). *Informe de Auditoría y Cuentas Anuales 2016*. Recuperado 29 junio de 2017 de <https://www.santander.com/es/accionistas-e-inversores/informacion-economico-financiera#informe-anual>
- Banco Santander. (2018). *Informe de Auditoría y Cuentas Anuales 2017*. Recuperado 4 marzo de 2018 de <https://www.santander.com/es/accionistas-e-inversores/informacion-economico-financiera#informe-anual>
- Banco Santander. (2019). *Informe de gestión consolidado y cuentas anuales consolidadas 2018*. Recuperado 5 marzo de 2019 de <https://www.santander.com/es/accionistas-e-inversores/informacion-economico-financiera#informe-anual>
- Banco Santander. (2020). *Informe Anual 2019*. Recuperado 10 marzo de 2020 de <https://www.santander.com/es/accionistas-e-inversores/informacion-economico-financiera#informe-anual>
- Barbot Veiga de Faria, M. T. (2003). Paraísos fiscales: formas de utilización y medidas de combate a la evasión fiscal. En *Aspectos claves en las acciones de control de las administraciones públicas: [Conferencia Técnica del CIAT, Lisboa, 2003]* (pp. 217-234). Recuperado de [https://www.ciat.org/Biblioteca/ConferenciasTecnicas/2003/Espanol/portugal\\_2003\\_tema\\_3-1\\_barbot\\_portugal.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/ConferenciasTecnicas/2003/Espanol/portugal_2003_tema_3-1_barbot_portugal.pdf)
- Bassets, L. (2013, abril 10). La casa agrietada. *El País*. Recuperado 27 julio, 2019, de [https://elpais.com/internacional/2013/04/10/actualidad/1365613875\\_571393.html](https://elpais.com/internacional/2013/04/10/actualidad/1365613875_571393.html)
- BBC. (2016, abril 4). Panamá Papers: 6 formas en las que los ricos y poderosos esconden riquezas y evaden impuestos. *BBC News*. Recuperado 27 julio, 2019, de

[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160404\\_panama\\_papers\\_documentos\\_activos\\_escondidos\\_evasion\\_fiscal\\_ms](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160404_panama_papers_documentos_activos_escondidos_evasion_fiscal_ms)

- BBC. (2016, abril 6). Panama Papers Q&A: What is the scandal about? *BBC News*. Recuperado 27 julio, 2019, de <https://www.bbc.com/news/world-35954224>
- BBVA [Banco Bilbao Vizcaya Argentaria]. (s.f.). *BBVA en el mundo*. Recuperado 15 marzo 2020, de <https://www.bbva.com/es/informacion-corporativa/#bbva-en-el-mundo>
- BBVA. (2004). *Informe Anual 2003*. Recuperado 7 julio 2017, de <https://accionistaseinversores.bbva.com/informacion-financiera/informes-financieros/#2003>
- BBVA. (2005a). *Informe Anual 2004*. Recuperado 6 julio 2017, de <https://accionistaseinversores.bbva.com/informacion-financiera/informes-financieros/#2004>
- BBVA. (2005b). *Informe Anual de Responsabilidad Social Corporativa 2004. Memoria Social BBVA*. Recuperado 5 julio 2017, de <https://accionistaseinversores.bbva.com/informacion-financiera/informes-financieros/#2004>
- BBVA. (2006). *Informe Anual 2005*. Recuperado 6 julio 2017, de <https://accionistaseinversores.bbva.com/informacion-financiera/informes-financieros/#2005>
- BBVA. (2007). *Informe Anual 2006*. Recuperado 19 febrero 2017, de <https://accionistaseinversores.bbva.com/informacion-financiera/informes-financieros/#2006>
- BBVA. (2008). *Informe Anual 2007*. Recuperado 5 marzo 2008, de <https://accionistaseinversores.bbva.com/informacion-financiera/informes-financieros/#2007>
- BBVA. (2009). *Informe Anual 2008*. Recuperado 13 enero 2010, de <https://accionistaseinversores.bbva.com/informacion-financiera/informes-financieros/#2008>
- BBVA. (2010). *Informe Anual 2009*. Recuperado 5 julio 2017, de <https://accionistaseinversores.bbva.com/informacion-financiera/informes-financieros/#2009>
- BBVA. (2011). *Informe Anual 2010*. Recuperado 27 julio 2017, de <https://accionistaseinversores.bbva.com/informacion-financiera/informes-financieros/#2010>

- BBVA. (2012). *Informe Anual 2011. Informe de gestión*. Recuperado 27 julio 2017, de <https://accionistaseinversores.bbva.com/informacion-financiera/informes-financieros/#2011>
- BBVA. (2013). *Cuentas anuales consolidadas, informe de gestión e informe de auditoría 2012*. Recuperado 5 julio 2017, de [https://accionistaseinversores.bbva.com/wp-content/uploads/2017/04/CuentasAnualesConsolidadas\\_informedegestion2012\\_tcm926-547054.pdf](https://accionistaseinversores.bbva.com/wp-content/uploads/2017/04/CuentasAnualesConsolidadas_informedegestion2012_tcm926-547054.pdf)
- BBVA. (2014). *Cuentas Anuales consolidadas, informe de gestión e informe de auditoría correspondientes al ejercicio anual 2013*. Recuperado 5 julio 2017, de [https://accionistaseinversores.bbva.com/wp-content/uploads/2017/04/Cuentas\\_Anuales\\_Informe\\_de\\_Gestión\\_e\\_Informe\\_de\\_auditoría\\_Grupo\\_2013\\_tcm926-431317.pdf](https://accionistaseinversores.bbva.com/wp-content/uploads/2017/04/Cuentas_Anuales_Informe_de_Gestión_e_Informe_de_auditoría_Grupo_2013_tcm926-431317.pdf)
- BBVA. (2015). *Cuentas anuales consolidadas e informe de gestión, junto con el informe de auditoría, correspondientes al ejercicio 2014*. Recuperado 5 julio 2017, de <https://accionistaseinversores.bbva.com/microsites/bbva2014/es/Ig/cf.html>
- BBVA. (2016). *Cuentas Anuales Consolidadas, Informe de Gestión e Informe de Auditoría correspondientes al ejercicio anual 2015. Informe de Gestión 2015*. Recuperado 10 enero 2017, de [https://accionistaseinversores.bbva.com/wp-content/uploads/2017/02/CuentasAnualesConsolidadasBBVA2015\\_tcm926-569026.pdf](https://accionistaseinversores.bbva.com/wp-content/uploads/2017/02/CuentasAnualesConsolidadasBBVA2015_tcm926-569026.pdf)
- BBVA. (2017). *Cuentas Anuales Consolidadas, Informe de Gestión e Informe de Auditoría correspondientes al ejercicio anual 2016. Informe de Gestión 2016*. Recuperado 5 julio 2017, de <https://accionistaseinversores.bbva.com/wp-content/uploads/2017/03/CuentasAnualesConsolidadasBBVA2016.pdf.pdf>
- BBVA. (2018). *Cuentas Anuales Consolidadas, Informe de Gestión e Informe de Auditoría Ejercicio anual 2017. Informe de Gestión 2017*. Recuperado 15 febrero 2018, de [https://accionistaseinversores.bbva.com/wp-content/uploads/2018/03/Cuentas\\_Anuales\\_Consolidadas\\_Grupo\\_BBVA\\_Ejercicio\\_2017-WEB.pdf](https://accionistaseinversores.bbva.com/wp-content/uploads/2018/03/Cuentas_Anuales_Consolidadas_Grupo_BBVA_Ejercicio_2017-WEB.pdf)
- BBVA. (2019). *Cuentas Anuales, Informe de Gestión e Informe de Auditoría Ejercicio anual 2018. Informe de gestión correspondiente al ejercicio anual terminado el 31 de diciembre del 2018*. Recuperado 5 marzo 2019, de [https://accionistaseinversores.bbva.com/wp-content/uploads/2019/03/CuentasAnualesIndividualesBBVA2018\\_Esp.pdf](https://accionistaseinversores.bbva.com/wp-content/uploads/2019/03/CuentasAnualesIndividualesBBVA2018_Esp.pdf)
- BBVA. (2020). *Informe Anual 2019*. Recuperado 14 marzo 2020, de [https://accionistaseinversores.bbva.com/wp-content/uploads/2020/03/InformeAnual2019GrupoBBVA\\_esp-1.pdf](https://accionistaseinversores.bbva.com/wp-content/uploads/2020/03/InformeAnual2019GrupoBBVA_esp-1.pdf)
- BCBS [Basle Committee on Banking Supervision]. (1992). *Minimum Standards for the Supervision of International Banking Groups and their Cross-Border Establishments*.

- Bank for International Settlements (BIS). Recuperado 6 marzo 2020, de <https://www.bis.org/publ/bcbsc314.htm>
- BCBS y OGBS [Offshore Group of Banking Supervisors]. (1996). *The Supervision of Cross-Border Banking*. Bank for International Settlements (BIS). Recuperado 6 marzo 2020, de <https://www.bis.org/publ/bcbs27.htm>
- Beauchamp, A. (1981). *Guide Mondial des Paradis Fiscaux*. Paris: Grasset.
- Berazategui, M.E. (2019, julio 5). Four anti-corruption takeaways from the 2019 G20 Summit [Entrada blog]. Recuperado de <https://voices.transparency.org/four-anti-corruption-takeaways-from-the-2019-g20-summit-463cccba2607>
- Berkhout, E. (2016, diciembre 12). *Tax Battles. The dangerous global Race to the Bottom on Corporate Tax*. Recuperado 3 julio, 2019, de <https://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/Informe%20Guerras%20Fiscales%20-%20Inglés.pdf>
- Bhatt, G. (2019). Illuminating Dark Corners. *Finance & Development. A Quarterly Publication of the International Monetary Fund*, 56(3), 2. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/09/pdf/fd0919.pdf>
- Birkenfeld, B. (2010, abril 15). *Petition for Commutation of Sentence*. Recuperado 22 marzo 2020, de <https://www.whistleblowers.org/wp-content/uploads/2019/01/commutation-petition-april-15th-final.pdf>
- Blanco, A., Grasso, D., Escudero, J., y García Rey, M. (2017, noviembre 5). Diez claves para entender la investigación de los Paradise Papers. *El Confidencial*. Recuperado 30 julio 2019, de [https://www.elconfidencial.com/economia/paradise-papers/2017-11-05/que-es-paradise-papers-claves\\_1470640/](https://www.elconfidencial.com/economia/paradise-papers/2017-11-05/que-es-paradise-papers-claves_1470640/)
- Blum, J.A., Levi, M., Naylor, T. y Williams, P. (1998). *Financial havens, Banking Secrecy and Money Laundering*. United Nations. Office for Drug Control and Crime Prevention. Recuperado de <https://amnet.co.il/attachments/UN-FINANCIAL%20HAVENS%20laundering.pdf>
- Bowers, S. (2017, noviembre 6). Leaked Documents Expose Secret Tale Of Apple's Offshore Island Hop. Recuperado 2 mayo 2020, de <https://www.icij.org/investigations/paradise-papers/apples-secret-offshore-island-hop-revealed-by-paradise-papers-leak-icij/>
- Bradley Birkenfeld. (2020). *Wikipedia*. Recuperado 22 marzo 2020, de [https://en.wikipedia.org/wiki/Bradley\\_Birkenfeld](https://en.wikipedia.org/wiki/Bradley_Birkenfeld)
- Brooks, R. (2016, abril 4). Tax havens don't need to be reformed. They should be outlawed. *The Guardian*. Recuperado 26 abril 2020, de <https://www.theguardian.com/news/commentisfree/2016/apr/04/tax-havens-reformed-outlawed-panama-papers>

- Browning, L. (2010, junio 17). Swiss Approve Deal for UBS to Reveal U.S. Clients Suspected of Tax Evasion. *The New York Times*. Recuperado 26 marzo 2020, de <https://www.nytimes.com/2010/06/18/business/global/18ubs.html>
- Brunsdén, J. (2016, septiembre 15). Ceci n'est pas une blacklist. *Financial Times*. Recuperado 25 octubre 2018, de <https://www.ft.com/content/29825d0a-6e6e-3165-8b02-f5b7910a73c0>
- Bueno, P. (2014, enero 30). *El editorial de Pepa Bueno: "Los nuevos héroes"* [Podcast de audio]. Recuperado de [https://cadenaser.com/programa/2014/01/30/hoy\\_por\\_hoy/1391046316\\_850215.amp.html](https://cadenaser.com/programa/2014/01/30/hoy_por_hoy/1391046316_850215.amp.html)
- Calatayud, J.M. (2019, mayo 13). La comunidad de expertos que lucha contra el “dragon” que esconde tesoros en paraísos fiscales. *El Diario*. Recuperado 10 enero 2010, de [https://www.eldiario.es/internacional/atrapado-Brexit-personas-hablar-justicia\\_0\\_897310582.html](https://www.eldiario.es/internacional/atrapado-Brexit-personas-hablar-justicia_0_897310582.html)
- Calderón Carrero, J. M. (2001). Tendencias Actuales en Materia de Intercambio de Información entre Administraciones Tributarias. *Crónica Tributaria*, (99), 25-40. Recuperado de [https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos\\_trabajo/2001\\_16.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2001_16.pdf)
- Campbell, D. (2004, septiembre 21). Havens that have become a tax on the world's poor. *The Guardian*. Recuperado 13 febrero 2010, de <https://www.theguardian.com/money/2004/sep/21/internationalaidanddevelopment.tax>
- Caño, X. (2019, abril 4) Informe TAX3: por una policía fiscal y financiera de la Unión Europea. *Nuevatribuna.es, medio digital de información general*. Recuperado 11 abril 2019, de <https://www.nuevatribuna.es/articulo/europa1/parlamentoeuropeo-policiafiscal-financiera-unioneeuropea-fraudefiscal/20190404151127161637.html>
- Caño Tamayo, X. (2018, 4 agosto). *Criminales paraísos fiscales* [Entrada blog]. Recuperado 20 octubre 2019, de <https://www.attac.es/2018/04/08/criminales-paraisos-fiscales/>
- Caporaso & Partners Law Office de Panamá. (s.f.) Recuperado 23 de mayo de 2020, de <https://www.caporasoandpartnerslawofficepanama.com/es>
- Carpizo, J., y Santaella, M. (2007). De los paraísos fiscales y la competencia fiscal perjudicial al ‘Global Level Playing Field’. La evolución de los trabajos de la OCDE. *Instituto de Estudios Fiscales. Cuadernos de Formación* (3), Colaboración 02/07, 27-45.
- Casanegra de Jantscher, M. (1976). Tax havens explained. *Finance & Development*, 13(1), 31-34. Recuperado de <http://noolaham.net/project/104/10346/10346.pdf>
- Cassard, M. (1994). The role of offshore centers in international financial intermediation. *Working Paper/94/107 of the International Monetary Fund*. Recuperado de

- [https://asean.elibrary.imf.org/doc/IMF001/07286-9781451946789/07286-9781451946789/Other\\_formats/Source\\_PDF/07286-9781455243358.pdf](https://asean.elibrary.imf.org/doc/IMF001/07286-9781451946789/07286-9781451946789/Other_formats/Source_PDF/07286-9781455243358.pdf)
- Castro, J. (1992, marzo 9). Spookier Than We Thought. *Time*. Recuperado 20 marzo 2020, de <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,975085,00.html>
- Cazalilla Cantero, P. y Uribarrena Fernández, M.I. (2015). Fuentes de información financiera en la AEAT y su utilización para la persecución del delito de blanqueo de capitales. *IEF Cuadernos de formación n. 19, 5/2015*, p. 47-59. Recuperado de [https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cf/19\\_05.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cf/19_05.pdf)
- Chambost, E. (2005). *Guide Chambost des paradis fiscaux*. Lausanne: Favre.
- Chardonnet, A., y Langerock, J. (2017, noviembre 28). ¿Lista negra o solo un lavado de cara? *Cómo debería ser la lista negra de paraísos fiscales de la UE* | Oxfam International. Recuperado 10 julio, 2019, de <https://www.oxfam.org/es/informes/lista-negra-o-solo-un-lavado-de-cara-como-deberia-ser-la-lista-negra-de-paraisos-fiscales>
- Chavagneux, C. y Palan, R. (2007). *Los paraísos fiscales*. Barcelona: Editorial El Viejo Topo.
- Christians, A. (2014). Lux Leaks: revealing the law, one plain brown envelope at a time. *Tax Notes International*, 76(12), 1-9. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=2546923>
- CIAT [Centro Interamericano de Administradores Tributarios]. (1977). *Aspectos básicos de los llamados paraísos tributarios*. Recuperado de [https://www.ciat.org/Biblioteca/ConferenciasTecnicas/1977\\_montevideo/Espanol/montevideo1977\\_Aspectos\\_ciat.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/ConferenciasTecnicas/1977_montevideo/Espanol/montevideo1977_Aspectos_ciat.pdf)
- Citizens for Tax Justice (2009). *Addressing Tax Havens and Offshore Tax Evasion: Legislation Pending in the 111th Congress*. Recuperado 20 octubre 2019, de [https://www.ctj.org/pdf/addressingoffshoreevasion\\_20090723.pdf](https://www.ctj.org/pdf/addressingoffshoreevasion_20090723.pdf)
- Cobham, A. (2005). Tax evasion, tax avoidance and development finance. *Queen Elizabeth House, Série documents de travail*, 129, 1-20. Recuperado 23 diciembre 2019, de <http://www.sataxguide.co.za/wp-content/uploads/2015/03/Tax-easion-tax-avoidance-and-development.pdf>
- Cobham, A. (2016). How the OECD had a ‘bad Panama Papers’ – and why it matters. *Tax Justice Network Briefing*. Recuperado 17 abril 2020, de <https://www.taxjustice.net/2016/04/19/oecd-had-bad-panama-papers/>
- Cobham, A. (2017). Tax avoidance and evasion - The scale of the problem. *Tax Justice Network Briefing*, 1-3. Recuperado 28 diciembre 2019, de <http://taxjustice.wpengine.com/wp-content/uploads/2017/11/Tax-dodging-the-scale-of-the-problem-TJN-Briefing.pdf>
- Cobham, A. y Janský, P. (2017). Global distribution of revenue loss from tax avoidance. Re-estimation and country results. *The United Nations University World Institute for*

- Development Economics Research. Working Paper 2017/55*. Recuperado 27 marzo 2017, de <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2017/279-3>
- Cobham, A., Janský, P. y Meinzer, M. (2015). The Financial Secrecy Index: Shedding New Light on the Geography of Secrecy. *Working Paper 404 del Center for Global Development (CGD)*. Recuperado 2 diciembre 2017, de <https://www.cgdev.org/publication/financial-secrecy-index-shedding-new-light-geography-secrecy-working-paper-404>
- Cockfield, A. J. (2016). Breaking Bad: What Does the First Major Tax Haven Leak Tell Us? *Tax Notes International*, 83(8), 691-697. Recuperado de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2835652](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2835652)
- Collins COBUILD English language Dictionary. (1987). Londres: Collins ELT.
- Comisión Europea CE. (2015a, junio 17). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. "Un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea: cinco ámbitos de actuación fundamentales"*. Bruselas. Recuperado 21 octubre 2018, de <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/ES/1-2015-302-ES-F1-1.PDF>
- Comisión Europea CE. (2015b, junio 17). *ANEXO de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea: cinco ámbitos de actuación fundamentales*. Bruselas. Recuperado 22 octubre 2018, de [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5e1fd1b0-15b7-11e5-a342-01aa75ed71a1.0013.01/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5e1fd1b0-15b7-11e5-a342-01aa75ed71a1.0013.01/DOC_2&format=PDF)
- Comisión Europea CE. (2016a, enero 28). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. "Estrategia exterior para una imposición efectiva"*. Bruselas. Recuperado 9 octubre 2018, de [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b5aef3db-c5a7-11e5-a4b5-01aa75ed71a1.0019.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b5aef3db-c5a7-11e5-a4b5-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF)
- Comisión Europea CE. (2016b, julio 5). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. "Comunicación relativa a las medidas adicionales encaminadas al refuerzo de la transparencia y a la lucha contra la evasión y la elusión fiscales"*. Bruselas. Recuperado 22 octubre 2018, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0451&from=ES>
- Comisión Europea CE. (2016c, septiembre 13). DG Taxation and Customs Union. *"First step towards a new EU list of third country jurisdictions: Scoreboard"*. Recuperado 23 septiembre 2016, de [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/2016-09-15\\_scoreboard-indicators.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2016-09-15_scoreboard-indicators.pdf)
- Comisión Europea CE. (2019a, febrero 13). *La Comisión Europea adopta una nueva lista de terceros países con mecanismos débiles de lucha contra el blanqueo de capitales y la*



- financiación del terrorismo*. Recuperado 12 junio 2019, de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-781\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-781_es.htm)
- Comisión Europea CE. (2019b, febrero 13). *Anti-money laundering: Q & A on the EU list of high-risk third countries*. Recuperado 12 junio 2019, de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-19-782\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-19-782_en.htm)
- Consejo de la Unión Europea. (2016, noviembre 8). *Criterios y procedimiento para la elaboración de una lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales*. Recuperado 19 octubre 2018, de <https://docplayer.es/storage/70/62780737/1560209306/kF-7BOA201JTqZiVKLv-Cg/62780737.pdf>
- Consejo de la Unión Europea. (2017, diciembre 5). *CONCLUSIONES DEL CONSEJO sobre la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales*. Recuperado 27 octubre 2018, de <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15429-2017-INIT/es/pdf>
- Consejo de la Unión Europea. (2018a, marzo 8). *NOTE of March 8, 2018 on The EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes: - Changes due to commitments received from jurisdictions affected by hurricanes*. Recuperado 19 junio 2018, de <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6945-2018-INIT/en/pdf>
- Consejo de la Unión Europea. (2018b, mayo 25). *Fiscalidad: dos supresiones en la lista de la UE de países y territorios no cooperadores*. Recuperado 1 junio 2018, de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/05/25/taxation-2-jurisdictions-removed-from-eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>
- Consejo de la Unión Europea. (2018c, noviembre 6). *Fiscalidad: Namibia, suprimida de la lista de la UE de países y territorios no cooperadores*. Recuperado 18 junio 2019, de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/11/06/taxation-namibia-removed-from-eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>
- Consejo de la Unión Europea. (2019a, marzo 7). *Blanqueo de capitales y financiación del terrorismo: el Consejo devuelve a la Comisión el proyecto de lista de países de alto riesgo*. Recuperado 18 junio 2019, de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/03/07/money-laundering-and-terrorist-financing-council-returns-draft-list-of-high-risk-countries-to-the-commission/>
- Consejo de la Unión Europea. (2019b, marzo 12). *Fiscalidad: el Consejo revisa la lista de la UE de países y territorios no cooperadores*. Recuperado 21 marzo 2019, de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/03/12/taxation-council-revises-its-eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>
- Consejo de la Unión Europea. (2019c, mayo 17). *Fiscalidad: se retira a Aruba, Barbados y Bermudas de la lista de la UE de países y territorios no cooperadores*. Recuperado 19 junio 2019, de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press->

[releases/2019/05/17/taxation-aruba-barbados-and-bermuda-removed-from-the-eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/](https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/14/taxation-dominica-removed-from-the-eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/)

- Consejo de la Unión Europea. (2019d, junio 14). *Fiscalidad: se retira a Dominica de la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales*. Recuperado 19 junio 2019, de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/14/taxation-dominica-removed-from-the-eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions-for-tax-purposes/>
- Crivelli, E., De Mooij, R, y Keen, M. (2015). Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries. (). *International Monetary Fund Working Paper (No. 15-118)*. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15118.pdf>
- Cumbre Anticorrupción Londres 2016 – Comunicado 12 de mayo. (2016, 12 mayo). Recuperado 3 julio, 2019, de <http://www.secretariatransparencia.gov.co/prensa/comunicados/Documents/comunicado-final-cumbre-anticorrupcion.pdf>
- Damgaard, J., Elkjaer, T. y Johannesen, N. (2019a). The Rise of Phantom Investments. *Finance & Development. A Quarterly Publication of the International Monetary Fund*, 56(3), 11-13. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/09/pdf/the-rise-of-phantom-FDI-in-tax-havens-damgaard.pdf>
- Damgaard, J., Elkjaer, T. y Johannesen, N. (2019b). What Is Real and What Is Not in the Global FDI Network? *Working Paper/19/274 of the International Monetary Fund*. Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/12/11/what-is-real-and-what-is-not-in-the-global-fdi-network>
- De la Torre, F. (2014). *¿Hacienda somos todos?: Impuestos y fraude en España* (Vol. 1a). Barcelona: Debate.
- Del Cid Gómez, J.M. (2007). *Blanqueo Internacional de Capitales. Como detectarlo y prevenirlo*. Bilbao: Ediciones Deusto.
- Delaware Division of Corporations. (2011). *2010 Annual Report*. Secretary of State. Recuperado 4 diciembre 2019, de <https://sos.delaware.gov/wp-content/uploads/sites/14/2016/04/Corp-2010-AR.pdf>
- Delaware Division of Corporations. (2019). *2018 Annual Report*. Secretary of State. Recuperado 4 diciembre 2019, de <https://corpfiles.delaware.gov/Annual-Reports/Division-of-Corporations-2018-Annual-Report.pdf>
- Deneault, A. (2018). *Paraísos Fiscales: Una estafa legalizada*. Madrid: Editorial Popular.
- Dharmapala, D. y Hines Jr, J. R. (2009). Which countries become tax havens? *Journal of Public Economics*, 93(9-10), 1058-1068. Recuperado 14 marzo 2017, de <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.07.005>

- Díaz-Struck, E. (2017). ICIJ Releases Paradise Papers Data From Appleby. Recuperado de <https://www.icij.org/investigations/paradise-papers/icij-releases-paradise-papers-data-appleby/>
- Dietsch, P. y Rixen, T. y (2016). Global Tax Governance: What It is and Why It Matters. *Global Tax Governance*. En T. Rixen y P. Dietsch (Eds.), *Global Tax Governance. What's Wrong with it and How to Fix it*. (pp. 1-23). Colchester: ECPR Press.
- Dinero oculto. (2019, 30 septiembre). *El País*. Recuperado 4 octubre, 2019, de [https://elpais.com/elpais/2019/09/27/opinion/1569605987\\_832422.html](https://elpais.com/elpais/2019/09/27/opinion/1569605987_832422.html)
- Dirección General de Tributos. (2014). *Vigencia de la lista actual de paraísos fiscales aprobada por el Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, con las exclusiones derivadas de la aplicación de la modificación introducida por el Real Decreto 116/2003, de 31 de enero, respecto a la entrada en vigor de la disposición final segunda de la Ley 26/2014*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Dirección General de Tributos. (2015). *Convenio entre el Reino de España y el Sultanato de Omán para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta y su protocolo, hecho 'ad referendum' en Mascate el 30 de abril de 2014*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Directiva 2006/70/CE de la Comisión, de 1 de agosto de 2006, por la que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la definición de «personas del medio político» y los criterios técnicos aplicables en los procedimientos simplificados de diligencia debida con respecto al cliente así como en lo que atañe a la exención por razones de actividad financiera ocasional o muy limitada. Diario Oficial de la Unión Europea L 214/29. (4.8.2006). Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0070&from=ES>
- Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE. Diario Oficial de la Unión Europea L 176/338. (27.6.2013). Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0036&from=ES>
- Dizy, D. (2018). *Fraude Fiscal y Blanqueo de Capitales*. Ponencia presentada en el Seminario “Relación entre el Fraude Fiscal y el Blanqueo de Capitales” organizado por el Aula de Formación Prevención de Blanqueo de Capitales y Financiación del Terrorismo de la Universidad Autónoma de Madrid y DGE Bruxelles Consulting Group, Madrid.

- DPRN [Development Policy Review Network]. (2009). Supporting developing countries' ability to raise tax revenues. DPRN Phase II - Report nº. 15. Recuperado de <http://www.bibalex.org/Search4Dev/files/345352/178755.pdf>
- Dupré, M. y Watrinet, L. (2011). *Paradis fiscaux: Le G20 de la dernière chance*. CCFD-Terre Solidaire. Recuperado 13 junio 2019, de <https://ccfd-terresolidaire.org/IMG/pdf/ccfd-rapport-g20-2011-net.pdf>
- Eden, L. y Kudrle, R. T. (2005). Tax Havens: Renegade States in the International Tax Regime? *LAW & POLICY*, 27(1), 100-127. Recuperado de <http://m.voxprof.com/eden/Publications/eden-kudrle-law-and-policy-tax-havens.pdf>
- EFE. (2018, enero 18). CE pide publicar los compromisos que permitirán a los países salir de lista negra. *Agencia EFE*. Recuperado 24 mayo 2019, de <https://www.efe.com/efe/espana/economia/ce-pide-publicar-los-compromisos-que-permitiran-a-paises-salir-de-lista-negra/10003-3496068>
- EFE. (2019, octubre 11). Los españoles tienen 102.000 millones de euros en territorios "offshore". *Agencia EFE*. Recuperado 18 octubre 2019, de <https://efs.efeservicios.com/texto/espanoles-102000-millones-euros-territorios-offshore/18009929324>
- Ekaizer, E. (2018, abril 11). El 'Spanish Deep State' y el arresto de Hervé Falciani. *El País*. Recuperado 6 abril 2020, de [https://elpais.com/politica/2018/04/10/analitica/1523387232\\_082048.html](https://elpais.com/politica/2018/04/10/analitica/1523387232_082048.html)
- El CASO Mossack Fonseca. (2017, abril 12). La nueva Santa Inquisición – en Panamá (Jürgen Mossack) [Facebook]. Recuperado de [https://www.facebook.com/notes/el-caso-mossack-fonseca/la-nueva-santa-inquisici%C3%B3n-en-panam%C3%A1-j%C3%BCrgen-mossack/654700411395559/?\\_tn\\_ =H-R](https://www.facebook.com/notes/el-caso-mossack-fonseca/la-nueva-santa-inquisici%C3%B3n-en-panam%C3%A1-j%C3%BCrgen-mossack/654700411395559/?_tn_ =H-R)
- El Confidencial. (2014, noviembre 5). Más de 300 empresas tienen acuerdos con Luxemburgo para pagar menos impuestos. *El Confidencial*. Recuperado 9 abril 2020, de [https://www.elconfidencial.com/empresas/2014-11-05/mas-de-300-empresas-tienen-acuerdos-con-luxemburgo-para-pagar-menos-impuestos\\_435551/](https://www.elconfidencial.com/empresas/2014-11-05/mas-de-300-empresas-tienen-acuerdos-con-luxemburgo-para-pagar-menos-impuestos_435551/)
- El Confidencial. (2016, mayo 6). Habla la fuente anónima de los papeles de Panamá: por qué filtré la información. *El Confidencial*. Recuperado 21 abril 2020, de [https://www.elconfidencial.com/economia/papeles-panama/2016-05-06/papeles-panama-papers-fuente-anonima-denunciante-filtrador-john-doe\\_1195990/](https://www.elconfidencial.com/economia/papeles-panama/2016-05-06/papeles-panama-papers-fuente-anonima-denunciante-filtrador-john-doe_1195990/)
- El Confidencial. (2017, noviembre 5). ¿Qué son Appleby y Asiaciti, despachos implicados en los Paradise Papers? *El Confidencial*. Recuperado 28 abril 2020, de [https://www.elconfidencial.com/economia/paradise-papers/2017-11-05/papeles-paraiso-appleby-asiaciti-despachos-implicados\\_1472813/](https://www.elconfidencial.com/economia/paradise-papers/2017-11-05/papeles-paraiso-appleby-asiaciti-despachos-implicados_1472813/)

- El Confidencial. (2018, marzo 14). Mossack Fonseca no logra sobrevivir a los papeles de Panamá y cierra sus oficinas. *El Confidencial*. Recuperado 23 abril 2020, de [https://www.elconfidencial.com/empresas/2018-03-14/cierra-mossack-fonseca-bufete-papeles-panama\\_1535807/](https://www.elconfidencial.com/empresas/2018-03-14/cierra-mossack-fonseca-bufete-papeles-panama_1535807/)
- El Huffington Post. (2013, mayo 22). La cumbre de la UE se comprometerá a luchar contra el fraude fiscal, pero no aprobará medidas concretas. *EL HUFFINGTON POST*. Recuperado 3 julio 2019, de [https://www.huffingtonpost.es/2013/05/22/la-cumbre-de-la-ue-se-com\\_n\\_3317045.html](https://www.huffingtonpost.es/2013/05/22/la-cumbre-de-la-ue-se-com_n_3317045.html)
- El País. (1988, octubre 14). El banquero de Noriega. *EL PAÍS*. Recuperado 20 marzo 2020, de [https://elpais.com/diario/1988/10/14/internacional/592786804\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1988/10/14/internacional/592786804_850215.html)
- El País. (2019, noviembre 30). La UE fracasa en su intento de que las multinacionales declaren lo que pagan en cada país. *EL PAÍS*. Recuperado 30 noviembre 2019, de [https://elpais.com/economia/2019/11/29/actualidad/1575034061\\_614274.html?utm\\_source=Facebook&ssm=FB\\_CM&fbclid=IwAR0zHK-KdEvx0vOeCVejHgkmmh5KOzpy1e3q2OyvHcbEWyAEV1c8n3Oi\\_Y#Echobox=1575099098](https://elpais.com/economia/2019/11/29/actualidad/1575034061_614274.html?utm_source=Facebook&ssm=FB_CM&fbclid=IwAR0zHK-KdEvx0vOeCVejHgkmmh5KOzpy1e3q2OyvHcbEWyAEV1c8n3Oi_Y#Echobox=1575099098)
- Errico, L. y Musalem, A. (1999). Offshore Banking: An Analysis of Micro- and Macro-Prudential Issues. *Working Paper/99/5 of the International Monetary Fund*. Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Offshore-Banking-An-Analysis-of-Micro-and-Macro-Prudential-Issues-2867>
- Escario, J.L. (2011). *Paraísos Fiscales: Los Agujeros Negros de la Economía Globalizada*. Madrid: Fundación Alternativas y Los Libros de la Catarata.
- España Alba, V.M. (2017). *Secreto bancario y paraísos fiscales: la ingeniería fiscal al servicio del blanqueo de capitales*. Madrid: Editorial Jurídica Sepin.
- Estefanía, J. (2020, febrero 23). Homenaje a ATTAC. *El País*. Recuperado 25 febrero 2020, de [https://elpais.com/elpais/2020/02/21/ideas/1582284236\\_194942.html](https://elpais.com/elpais/2020/02/21/ideas/1582284236_194942.html)
- Europa Press. (2010, mayo 20). El presidente de Panamá se reúne con empresarios interesados en las oportunidades de inversión en su país. *Europa Press*. Recuperado 11 abril 2020, de <https://www.europapress.es/madrid/noticia-presidente-panama-reune-empresarios-interesados-oportunidades-inversion-pais-20100520150001.html>
- Europa Press. (2018a, mayo 26). La UE saca a Bahamas y a San Cristóbal y Nieves de su lista “negra” de paraísos fiscales. *Europa Press*. Recuperado 13 febrero 2019, de <https://www.europapress.es/economia/fiscal-00347/noticia-ue-saca-bahamas-san-cristobal-nieves-lista-negra-paraisos-fiscales-20180525111614.html>
- Europa Press. (2018b, octubre 2). La UE saca a Palaos de su lista negra de paraísos fiscales, que se queda con seis territorios. *Europa Press*. Recuperado 17 junio 2019, de

<https://www.europapress.es/internacional/noticia-ue-saca-palao-lista-negra-paraisos-fiscales-queda-seis-territorios-20181002105654.html>

- Europa Press. (2018c, noviembre 29). Hacienda elaborará una lista de regímenes fiscales "perjudiciales" que faciliten el fraude fiscal. *Europa Press*. Recuperado 13 febrero 2019, de <https://www.europapress.es/economia/fiscal-00347/noticia-hacienda-elaborara-lista-regimenes-fiscales-perjudiciales-faciliten-fraude-fiscal-20181129132147.html>
- European Commission. (s.f.). Tax planning practices - European Commission (última actualización: 1 julio 2019). Recuperado 10 julio, 2019, de [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/tax\\_rulings/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/tax_rulings/index_en.html)
- European Commission. (2014, octubre 30). European Commission assesses economic consequences of country-by-country reporting requirements set out in Capital Requirements Directive. *Press release*. Recuperado 18 marzo 2020, de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_14\\_1229](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_1229)
- European Commission. (2014, diciembre 17). State aid: Commission extends information enquiry on tax rulings practice to all Member States. *Press release*. Recuperado 12 abril 2020, de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_14\\_2742](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_2742)
- European Commission. (2019, marzo 7). *State aid: Commission opens in-depth investigation into tax treatment of Huhtamäki in Luxembourg*. Recuperado 30 marzo 2020, de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_1591](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1591)
- Expansión. (2018, enero 28). España intermedió para sacar a Panamá de la lista de paraísos fiscales de la UE. *Expansión*. Recuperado 30 enero 2018, de <http://www.expansion.com/economia/2018/01/28/5a6d1f9122601d81698b4621.html>
- Farhi, P. (2016, abril 6). 'Hello. This is John Doe': The mysterious message that launched the Panama Papers. *The Washington Post*. Recuperado 17 abril 2020, de [https://www.washingtonpost.com/lifestyle/style/hello-this-is-john-doe-the-mysterious-message-that-launched-the-panama-papers/2016/04/06/59305838-fc0c-11e5-886f-a037dba38301\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/lifestyle/style/hello-this-is-john-doe-the-mysterious-message-that-launched-the-panama-papers/2016/04/06/59305838-fc0c-11e5-886f-a037dba38301_story.html)
- FATF-GAFI [Financial Action Task Force-Grupo de Acción Financiera Internacional]. (s.f.a). *Money Laundering FAQ*. Recuperado 16 mayo 2018, de <http://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/#d.en.11223>
- FATF-GAFI. (s.f.b). *Who we are*. Recuperado 18 abril 2018, de <http://www.fatf-gafi.org/about/>
- FATF-GAFI. (s.f.c). *FATF Members and Observers*. Recuperado 30 enero 2020, de <http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/>
- FATF-GAFI. (s.f.d). *History of the FATF*. Recuperado 18 abril 2018, de <http://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/>

- FATF-GAFI. (s.f.e). *About the Non-Cooperative Countries and Territories (NCCT) Initiative*. Recuperado 18 abril 2018, de <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/aboutthenon-cooperativecountriesandterritoriesncctinitiative.html>
- FATF-GAFI. (s.f.g). *High-risk and other monitored jurisdictions*. Recuperado 28 febrero 2019, de [http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/more/more-on-high-risk-and-non-cooperative-jurisdictions.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf\\_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/more/more-on-high-risk-and-non-cooperative-jurisdictions.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))
- FATF-GAFI. (2000a). *Report on Non-Cooperative Countries and Territories*. Recuperado 7 septiembre 2017, de [http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Initial%20Report%20on%20NCCTs%2002\\_2000.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Initial%20Report%20on%20NCCTs%2002_2000.pdf)
- FATF-GAFI. (2000b). *FATF Review to Identify Non-Cooperative Countries or Territories: Increasing the Worldwide Effectiveness of Anti-Money Laundering Measures*. Recuperado 7 septiembre 2017, de <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1999%202000%20NCCT%20ENG.pdf>
- FATF-GAFI. (2001). *FATF Review to Identify Non-Cooperative Countries or Territories: Increasing the Worldwide Effectiveness of Anti-Money Laundering Measures*. Recuperado 7 septiembre 2017, de <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2000%202001%20NCCT%20ENG.pdf>
- FATF-GAFI. (2002). *FATF Review to Identify Non-Cooperative Countries or Territories: Increasing The Worldwide Effectiveness of Anti-Money Laundering Measures*. Recuperado 7 septiembre 2017, de <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2001%202002%20NCCT%20ENG.pdf>
- FATF-GAFI. (2003). *FATF Annual Review of Non-Cooperative Countries or Territories*. Recuperado 18 abril 2018, de <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2002%202003%20NCCT%20ENG.pdf>
- FATF-GAFI. (2004). *FATF Annual Review of Non-Cooperative Countries or Territories*. Recuperado 9 agosto 2017, de <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2003%202004%20NCCT%20ENG.pdf>
- FATF-GAFI. (2005). *FATF Annual and Overall Review of Non-Cooperative Countries or Territories*. Recuperado 18 abril 2018, de <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2004%202005%20NCCT%20ENG.pdf>
- FATF-GAFI. (2006). *FATF ANNUAL REPORT 2005-2006*. Recuperado 18 abril 2018, de <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2005%202006%20ENG.pdf>

- FATF-GAFI. (2007). *FATF Annual Review of Non-Cooperative Countries or Territories 2006-2007: Eighth NCCT Review*. Recuperado 18 abril 2018, de <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2006%202007%20NCCT%20ENG.pdf>
- FATF-GAFI. (2012). *The FATF Recommendations. Updated June 2019*. Recuperado 30 enero 2020, de <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>
- Feás, E. (2019, junio 19). Paraísos fiscales en la UE: un terreno de juego desequilibrado. *VozPopuli*. Recuperado 20 junio 2019, de [https://www.vozpopuli.com/opinion/paraisos-fiscales-ue-terreno-juego-desequilibrado\\_0\\_1255675672.html](https://www.vozpopuli.com/opinion/paraisos-fiscales-ue-terreno-juego-desequilibrado_0_1255675672.html)
- Fernández Ros, J.F. (2011) *Algunas notas sobre la Reforma del Código Penal sobre el Comiso y el Blanqueo de Capitales*. Recuperado 15 diciembre 2019, de <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4633-algunas-notas-sobre-la-reforma-del-codigo-penal-sobre-el-comiso-y-el-blanqueo-de-capitales/>
- Ferre Navarrete, M. (2007). Los Paraísos Fiscales y las Medidas Antiparaíso. En Instituto de Estudios Fiscales (Ed.), *Manual de Fiscalidad Internacional*, II (1655-1692). Madrid.
- Figueroa Elenes, J. R., Martín Urbano, P. y Sanchez Gutierrez, J.I. (2014) Globalización y paraísos fiscales. ¿Algo se mueve? En *XIV Jornadas de Economía Crítica. Perspectivas económicas alternativas: 4 y 5 de septiembre de 2014* (pp. 81-107). Valladolid. Recuperado de [http://www5.uva.es/jec14/comunica/A\\_FEC/A\\_FEC\\_4.pdf](http://www5.uva.es/jec14/comunica/A_FEC/A_FEC_4.pdf)
- FinCEN [Financial Crimes Enforcement Network]. (s.f.). *Money Laundering Prevention. An Money Services Business Guide*. Recuperado 16 mayo 2018, de [https://www.fincen.gov/sites/default/files/guidance/msb\\_prevention\\_guide.pdf](https://www.fincen.gov/sites/default/files/guidance/msb_prevention_guide.pdf)
- Fischer, S. (1997). Central Banking: The Challenges Ahead. *Financial System Soundness. Finance & Development*, 34(1), 14-16. Recuperado 11 diciembre 2019, de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1997/03/pdf/fischer.pdf>
- Fitzgibbon, W. (2017, noviembre 5). ‘Offshore Magic Circle’ Law Firm Has Record of Compliance Failures. Recuperado de <https://www.icij.org/investigations/paradise-papers/appleby-offshore-magic-circle-law-firm-record-of-compliance-failures-icij/>
- Fitzgibbon, W. (2018, junio 20). New Panama Papers Leak Reveals Firm’s Chaotic Scramble To Identify Clients, Save Business Amid Global Fallout. Recuperado de <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/new-panama-papers-leak-reveals-mossack-fonsecas-chaotic-scramble/>
- Fitzgibbon, W. y Díaz-Struck, E. (2016, septiembre 20). Former EU Official Among Politicians Named In New Leak Of Offshore Files From The Bahamas. Recuperado de <https://www.icij.org/investigations/offshore/former-eu-official-among-politicians-named-new-leak-offshore-files-bahamas/>



- Flores, F. (2018, abril 12). Ilham Aliyev, monarca de Azerbaiyán. *La Vanguardia*. Recuperado 3 abril 2020, de <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180412/442482235513/ilham-aliyev-monarca-azerbaiyan-gana-cuartas-elecciones.html>
- Forbes. (2008, septiembre 17). *Billionaire Olenicoff Sues UBS*. Recuperado 21 marzo 2020, de [https://www.forbes.com/2008/09/17/ubs-olenicoff-suit-face-markets-cz\\_jn\\_0917autofacescan01.html#41aef3bc72c1](https://www.forbes.com/2008/09/17/ubs-olenicoff-suit-face-markets-cz_jn_0917autofacescan01.html#41aef3bc72c1)
- Forbes. (2019). *The World's Largest Public Companies*. Recuperado 9 marzo 2020, de <https://www.forbes.com/global2000/list/#header:position>
- Fröberg, K. y Waris, A. (2011). Bringing the Billions Back: How Africa and Europe can end illicit capital flight. *Forum Syd, Global Studies*, 37. Recuperado 5 octubre 2019, de <https://eurodad.org/files/pdf/4427-bringing-the-billions-back-how-africa-and-europe-can-end-illicit-capital-flight.pdf>
- FSF [Financial Stability Forum]. (1999a). *Report to G7 Ministers and Governors by Hans Tietmeyer*. Financial Stability Forum. Recuperado 9 febrero 2018, de <https://www.fsb.org/1999/02/report-to-g7-ministers-and-governors-by-hans-tietmeyer/>
- FSF. (1999b). *Announcement of the First Meeting of the FSF, Washington*. Financial Stability Forum. Recuperado 9 febrero 2018, de [https://www.fsb.org/1999/04/t\\_990414/](https://www.fsb.org/1999/04/t_990414/)
- FSF. (1999c). *FSF Establishes Working Groups*. Financial Stability Forum. Recuperado 27 febrero 2018, de [https://www.fsb.org/1999/05/t\\_990511/](https://www.fsb.org/1999/05/t_990511/)
- FSF. (1999d). *Broadening Representation in the FSF*. Financial Stability Forum. Recuperado 27 febrero 2018, de [https://www.fsb.org/1999/06/t\\_990621/](https://www.fsb.org/1999/06/t_990621/)
- FSF (2000a). *Report of the Working Group on Offshore Centres*. Basel: Financial Stability Forum. Recuperado 9 agosto 2017, de [https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r\\_0004b.pdf](https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_0004b.pdf)
- FSF. (2000b). *Financial Stability Forum Releases Grouping of Offshore Financial Centres (OFCs) to Assist in Setting Priorities for Assessment*. Financial Stability Forum. Recuperado 30 enero 2018, de [https://www.fsb.org/wp-content/uploads/pr\\_000526.pdf](https://www.fsb.org/wp-content/uploads/pr_000526.pdf)
- Fuest, C. y Riedel, N. (2009). Tax evasion, tax avoidance and tax expenditures in developing countries: A review of the literature. *Report prepared for the UK Department for International Development (DFID)*, 1-69. Recuperado 30 agosto 2017, de [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08b3de5274a31e0000a66/60670\\_TaxEvasionReportDFIDFINAL1906.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08b3de5274a31e0000a66/60670_TaxEvasionReportDFIDFINAL1906.pdf)
- Fundéu BBVA. (2018, abril 26). *Denunciante, mejor que whistleblower*. Recuperado 22 marzo 2010, de <https://www.fundeu.es/recomendacion/denunciante-mejor-que-whistleblower/>

- G20. (2008). Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy. Washington, D.C. 15 November 2008. Action Plan to Implement Principles for Reform. Promoting Integrity in Financial Markets. Recuperado 13 julio 2019, de <http://www.oecd.org/g20/summits/washington-dc/declarationofthesummitonfinancialmarketsandtheworldeconomy.htm>
- G20. (2008, noviembre 15). Declaration Summit on Financial Markets and The World Economy. Recuperado 11 junio 2018, de <http://www.oecd.org/g20/summits/washington-dc/declarationofthesummitonfinancialmarketsandtheworldeconomy.htm>
- G20. (2009a, abril 2). Action Plan for Recovery and Reform from the London Summit. Recuperado 11 junio 2018, de <http://www.oecd.org/g20/summits/london/G20-Action-Plan-Recovery-Reform.pdf>
- G20. (2009b, septiembre 25). Leaders' Statement the Pittsburgh Summit. Recuperado 11 junio 2018, de <https://www.oecd.org/g20/summits/pittsburgh/G20-Pittsburgh-Leaders-Declaration.pdf>
- G20. (2013, septiembre 6). G20 Leaders' Declaration-Saint Petersburg Summit. Recuperado 11 junio 2018, de <http://www.oecd.org/g20/summits/saint-petersburg/>
- G20. (2016, septiembre 5). Leaders' Communique Hangzhou Summit. Recuperado 11 junio 2018, de [http://www.g20chn.com/xwzxEnglish/sum\\_ann/201609/t20160906\\_3397.html](http://www.g20chn.com/xwzxEnglish/sum_ann/201609/t20160906_3397.html)
- G20. (2017, julio 8). G20 Leaders' Declaration. Shaping an interconnected world. Recuperado 11 junio 2018, de [https://www.g20germany.de/Content/EN/\\_Anlagen/G20/G20-leaders-declaration\\_blob=publicationFile&v=11.pdf](https://www.g20germany.de/Content/EN/_Anlagen/G20/G20-leaders-declaration_blob=publicationFile&v=11.pdf)
- G20 Leaders' Statement the Pittsburgh Summit. (2009b, septiembre 25). Recuperado 11 junio 2018, de <http://www.oecd.org/g20/summits/pittsburgh/G20-Pittsburgh-Leaders-Declaration.pdf>
- García López, E. (2015). Cómo declarar ingresos procedentes del extranjero. *Inversión & Finanzas.com*. Recuperado 10 enero 2020, de <http://www.finanzas.com/noticias/economia/20150213/como-declarar-ingresos-procedentes-2869154.html>
- George, S. (2013). *El Informe Lugano II: esta vez, vamos a liquidar la democracia*. Bilbao: Ediciones Deusto.
- GESTHA. (2017, diciembre 5). *Gestha elabora sus propias listas de paraísos fiscales con 130 países y centros financieros offshore*. Recuperado 22 mayo 2019, de <http://www.gestha.es/index.php?seccion=actualidad&num=495>

- GESTHA. (2018). Algunas cifras sobre la fiscalidad en España. Recuperado de <http://www.attacandalucia.org/algunas-cifras-sobre-la-fiscalidad-en-espana-campana-noppff/>
- Gil, X. (2017, noviembre 18). La lista de paraísos fiscales española se publicará en 2018. *El Economista*. Recuperado 13 febrero 2019, de <https://www.economista.es/legislacion/noticias/8753299/11/17/La-lista-de-paraisos-fiscales-espanola-se-publicara-en-2018.html>
- Gimeno, J. (2017). ¿Qué hacemos con los llamados paraísos fiscales? Recuperado 20 octubre 2019, de <https://www.attac.es/2017/04/15/que-hacemos-con-los-llamados-paraisos-fiscales/>
- Global Financial Integrity (s.f.). About Us. Recuperado 23 abril 2019, de <https://gfintegrity.org/about/>
- Global Forum [Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes]. (2010a). *Tax Co-operation 2010: Towards a Level Playing Field - Assessment by the Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*. Recuperado 15 julio 2019, de <https://doi.org/10.1787/taxcoop-2010-en>
- Global Forum. (2010b). Statement of Outcomes. Meeting in Singapore - 29-30 September. Recuperado 17 julio 2019, de <http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/meetings/46107244.pdf>
- Global Forum. (2011a). Statement of Outcomes. Global Forum Meeting Bermuda, 31 may - 1 june 2011. Recuperado 17 julio 2019, de <http://eoi-tax.org/keydocs/2dcc7b318ab34193490ceb5ec3519f5c#default>
- Global Forum. (2011b). Statement of Outcomes. 4th meeting of the Global Forum in Paris, 25-26 October 2011. Recuperado 17 julio 2019, de <http://eoi-tax.org/keydocs/e7db98e1b2a97b43993ddf3cd13f138f#default>
- Global Forum. (2011c). Tax Transparency 2011: Report on Progress. Recuperado 17 julio 2019, de <https://www.bfsb-bahamas.com/international/064167700.pdf>
- Global Forum. (2012a). Statement of Outcomes. 5th meeting of the Global Forum in Cape Town, South Africa, 26-27 October 2012. Recuperado 17 julio 2019, de <http://eoi-tax.org/keydocs/13413536f400a2c3aad817e8e5778d1b#default>
- Global Forum. (2012b). Tax Transparency 2012. Report on Progress. Recuperado 18 julio 2019, de <http://eoi-tax.org/keydocs/27f57d98ca06ea23b882449c8be2e45f#default>
- Global Forum. (2013a). Statement of Outcomes. 6th meeting of the Global Forum in Jakarta, Indonesia, 21-22 November 2013. Recuperado 17 julio 2019, de <http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/meetings/ENG%20Jakarta%20Statement%20of%20Outcomes.pdf>

- Global Forum. (2013b). Tax Transparency 2013. Report on Progress. Recuperado 17 julio 2019, de <http://eoi-tax.org/keydocs/f6eb5861601672f34b5e25e8a4f57380#default>
- Global Forum. (2014a). Statement of Outcomes. 7th meeting of the Global Forum in Berlin, Germany, 28-29 October 2014. Recuperado 17 julio 2019, de <http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/meetings/statement-of-outcomes-gfberlin.pdf>
- Global Forum. (2014b). Tax Transparency 2014. Report on Progress. Recuperado 17 julio 2019, de <http://eoi-tax.org/keydocs/0747cb050a426503db3bccd00bc626ae#default>
- Global Forum. (2015a). Statement of Outcomes. 8th meeting of the Global Forum in Bridgetown, Barbados 29-30 October 2015. Recuperado 25 julio 2019, de <https://www.oecd.org/tax/transparency/statement-of-outcomes-2015.pdf>
- Global Forum. (2015b). Tax Transparency 2015. Report on Progress. Recuperado 25 julio 2019, de <https://www.oecd.org/tax/transparency/global-forum-annual-report-2015.pdf>
- Global Forum. (2016a). Statement of Outcomes. 9th meeting of the Global Forum in Tbilisi, Georgia 2-4 November 2016. Recuperado 26 julio 2019, de <https://www.oecd.org/tax/transparency/statement-of-outcomes-GF-plenary-2016.pdf>
- Global Forum. (2016b). Tax Transparency 2016. Report on Progress. Recuperado 26 julio 2019, de <https://www.oecd.org/tax/transparency/GF-annual-report-2016.pdf>
- Global Forum. (2017a). Statement of Outcomes. 10th meeting of the Global Forum in Yaoundé, Cameroon 15-17 November 2017. Recuperado 16 enero 2018, de <http://www.oecd.org/tax/transparency/statement-of-outcomes-yaounde.pdf>
- Global Forum. (2017b). Tax Transparency 2017. Report on Progress. Recuperado 16 enero 2018, de <https://www.oecd.org/tax/transparency/global-forum-annual-report-2017.pdf>
- Global Forum. (2017c). Peer Review Report on the Exchange of Information on Request. Mauritius 2017 (Second Round). Recuperado 6 mayo 2020, de [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-mauritius-2017-second-round\\_9789264280304-en](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-mauritius-2017-second-round_9789264280304-en)
- Global Forum. (2018a). Declaración de resultados de la XI sesión plenaria del Foro Global en Punta del Este, Uruguay 20-22 noviembre 2018. Recuperado 25 julio 2019, de <http://www.oecd.org/tax/transparency/declaracion-resultados-reunion-foro-global-2018.pdf>
- Global Forum. (2018b). Tax Transparency 2018. Report on Progress. Recuperado 25 julio 2019, de <http://www.oecd.org/tax/transparency/global-forum-annual-report-2018.pdf>
- Gobierno de España. (2018). Presentado el anteproyecto de Ley contra el Fraude Fiscal para combatir las nuevas formas de evasión. Recuperado 12 marzo 2020, de

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/191018-enlacefraude.aspx>

- Godefroy, T. y Lascoumes, P. (2005). *El capitalismo clandestino: la obscena realidad de los paraísos fiscales*. Barcelona: Paidós.
- Godfrey, C., y Ruiz, S. (2017, noviembre 8). Cómo acabar con los escándalos fiscales. Cinco medidas para que los Gobiernos pongan fin a la evasión y la elusión fiscal. Recuperado 22 enero, 2018, de <https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/bn-stopping-the-scandals-government-recommendations-081117-es.pdf>
- González Martín, J. M. (2019). Las “Blacklists”, ¿son realmente eficaces ante los Paraísos Fiscales? En *the Ninth International Conference on Economics (EconWorld2019@Seville): Seville, Spain on 23-25 January 2019*. Recuperado 27 octubre 2020, de [https://seville2019.econworld.org/papers/Martin\\_Los.pdf](https://seville2019.econworld.org/papers/Martin_Los.pdf)
- González Martín, J. M. (2020). ¿Son realmente efectivas las listas negras contra los paraísos fiscales? *Anduli: Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, 19, 1-33. DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/anduli.2020.i19.01> Recuperado 29 noviembre 2019, de [https://institucional.us.es/revistas/anduli/19/1\\_Gonzalez-Martin.pdf](https://institucional.us.es/revistas/anduli/19/1_Gonzalez-Martin.pdf)
- Gordon, R. A. (1981). Tax havens and their use by United States taxpayers: An overview. A report to the Commissioner of Internal Revenue, the Assistant Attorney General (Tax Division) and the Assistant Secretary of the Treasury (Tax Policy). Washington: IRS. Recuperado 26 septiembre 2017, de <https://archive.org/details/taxhavenstheirus01gord>
- Grasso, D. (2014, diciembre 14). Guía rápida para no perderse en los papeles de LuxLeaks. *El Confidencial*. Recuperado 3 abril 2020, de [https://www.elconfidencial.com/empresas/2014-12-14/guia-rapida-para-no-perderse-en-los-papeles-de-luxleaks\\_590143/](https://www.elconfidencial.com/empresas/2014-12-14/guia-rapida-para-no-perderse-en-los-papeles-de-luxleaks_590143/)
- Grasso, D. (2015, febrero 9). Los españoles de la lista Falciani tenían 1.800 millones de euros opacos en Suiza. *El Confidencial*. Recuperado 3 abril 2020, de [https://www.elconfidencial.com/economia/lista-falciani/2015-02-09/los-espanoles-de-la-lista-falciani-tenian-1-800-millones-de-euros-opacos-en-suiza\\_703307/](https://www.elconfidencial.com/economia/lista-falciani/2015-02-09/los-espanoles-de-la-lista-falciani-tenian-1-800-millones-de-euros-opacos-en-suiza_703307/)
- Grasso, D. (2016, septiembre 21). Bahamas, al descubierto: las claves de la investigación. *El Confidencial*. Recuperado 27 abril 2020, de [https://www.elconfidencial.com/empresas/2016-09-21/bahamas-leaks-claves-investigacion-preguntas\\_1263368/](https://www.elconfidencial.com/empresas/2016-09-21/bahamas-leaks-claves-investigacion-preguntas_1263368/)
- Grasso, D y Escudero, J. (2018, junio 20). El retorno de los papeles de Panamá: 10 claves para entender los nuevos documentos. *El Confidencial*. Recuperado 21 junio 2018, de [https://www.elconfidencial.com/economia/papeles-panama/2018-06-20/papeles-panama-novedades\\_1580647/](https://www.elconfidencial.com/economia/papeles-panama/2018-06-20/papeles-panama-novedades_1580647/)

- Guarascio, F. (2019, febrero 8). Londres presiona para no incluir a Arabia Saudita en lista negra de la UE. *Reuters*. Recuperado 18 junio 2019, de <https://lta.reuters.com/articulo/ue-arabiasaudita-panama-idLTAKCN1PX1CL>
- Hampton, M. P. (1995). Exploring the offshore interface. *Crime, Law and Social Change*, 24(4), 293-317. Recuperado de <https://search.proquest.com/docview/1308105314?accountid=14478>
- Hampton, M. P. (1996). Creating Spaces. The Political Economy of Island Offshore Finance Centres: the case of Jersey. *Geographische Zeitschrift*, 84(2) 103-113. Recuperado de [https://www.academia.edu/190569/Creating\\_Spaces.\\_The\\_Political\\_Economy\\_of\\_Island\\_Offshore\\_Finance\\_Centres\\_the\\_case\\_of\\_Jersey](https://www.academia.edu/190569/Creating_Spaces._The_Political_Economy_of_Island_Offshore_Finance_Centres_the_case_of_Jersey)
- Hampton, M. y Abbott, J. (Eds.) (1999). *Offshore Finance Centres and Tax Havens. The Rise of Global Capital*. Londres: Macmillan Press
- Haven hypocrisy: The G20 and tax. (2009). *The Economist*, 28 March – 4 April, 87. Recuperado 20 mayo 2019, de <https://www.economist.com/finance-and-economics/2009/03/26/haven-hypocrisy>
- Hay, R.J. (2003). A Level Playing Field for Tax Information Exchange? *Tax Planning International Review*, 30(9), 3-13. Recuperado de <https://itpa.org/wp-content/uploads/2003/10/haylevel.rtf>
- Hay, R.J. (2006). War of the (Offshore) Worlds: OECD Level Playing Field Report. Recuperado 14 agosto 2019, de <http://itpa.org/wp-content/uploads/2006/07/haywar.rtf>
- Henry, J. S. (2012). The Price of Offshore Revisited. *Tax Justice Network*. Recuperado 12 diciembre 2016, de [https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2014/04/Price\\_of\\_Offshore\\_Revisited\\_120722.pdf](https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2014/04/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf)
- Henry, J. S. (2016). Taxing Tax Havens. How to Respond to the Panama Papers. *Foreign Affairs*, 12 de abril. Recuperado 11 julio 2020, de <https://www.foreignaffairs.com/articles/panama/2016-04-12/taxing-tax-havens>
- Hernández Viguera, J. (2005). *Los paraísos fiscales: cómo los centros “offshore” socavan las democracias*. Madrid: Akal.
- Hernández Viguera, J. (2009). *Al rescate de los paraísos fiscales: La cortina de humo del G-20*. Barcelona: Icaria.
- Hines Jr, J. R. (2010). Treasure islands. *The Journal of Economic Perspectives*, 24(4), 103-125. Recuperado 14 marzo 2017, de <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.24.4.103>
- Holder, J., Kommenda, N. y Levett, C. (2017). From Russia to Silicon Valley. *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/news/2017/nov/05/russia-funded-facebook-twitter-investments-kushner-investor>

- Hollingshead, A. (2010). Privately Held, Non-Resident Deposits in Secrecy Jurisdictions. Global Financial Integrity. Recuperado 23 octubre 2017, de <https://gfintegrity.org/report/briefing-paper-secrecy-jurisdiction-deposits/>
- Hong Kong Trade Development Council. (2018, noviembre 20). *EU Issues Fourth 'Tax Haven Blacklist' Update: Hong Kong Still in Process of Satisfying Final Good Governance*. Recuperado 21 noviembre 2018, de <http://economists-pick-research.hktdc.com/business-news/article/Regulatory-Alert-EU/EU-Issues-Fourth-%91Tax-Haven-Blacklist--Update--Hong-Kong-Still-in-Process-of-Satisfying-Final-Good-Governance-Requirement/baeu/en/1/1X000000/1X0AFS3L.htm>
- ICIJ [International Consortium of Investigative Journalists]. (s.f.a) *The ICIJ Story*. Recuperado 26 febrero 2020, de <https://www.icij.org/about/icijs-story/>
- ICIJ. (s.f.b) *About*. Recuperado 26 febrero 2020, de <https://www.icij.org/about/>
- ICIJ. (s.f.c) *An ICIJ Investigation Secrecy for Sale: Inside the Global Offshore Money Maze*. Recuperado 31 marzo 2020, de <https://www.icij.org/investigations/offshore/>
- ICIJ. (2015, febrero 8). *Swiss Leaks: Key Findings*. Recuperado 14 abril 2020, de <https://www.icij.org/investigations/swiss-leaks/key-findings-9/>
- ICIJ. (2017, enero 31). *Explore the Panama Papers Key Figures*. Recuperado 8 abril 2020, de <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/explore-panama-papers-key-figures/>
- ICRICT [Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation]. (2018, noviembre 4). A year on from the Paradise Papers, the lack of progress is worrying [Comunicado de prensa]. Recuperado 30 abril 2020, de <https://www.icrict.com/press-release/2018/11/4/a-year-on-from-the-paradise-papers-the-lack-of-progress-is-worrying>
- ICRICT. (2019, julio 23). The Mauritius Leaks have once again revealed the devastating impact of tax avoidance [Comunicado de prensa]. Recuperado 6 mayo 2020, de <https://www.icrict.com/press-release/2019/7/24/the-mauritius-leaks-have-once-again-revealed-the-devastating-impact-of-tax-avoidance?rq=OECD>
- IMF [International Monetary Fund]. (s.f.a). *About The IMF*. Recuperado 9 febrero 2018, de <https://www.imf.org/en/About>
- IMF. (s.f.b). *The IMF at a Glance*. Recuperado 9 febrero 2018, de <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>
- IMF. (2000a). *Offshore financial centers: IMF background paper*. Recuperado 7 junio 2017, de <https://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/back.htm>
- IMF. (2000b). *Offshore Financial Centers. The Role of the IMF*. Recuperado 7 junio 2017, de <https://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/role.htm>

- IMF. (2002). *Offshore Financial Center Program. A Progress Report*. Recuperado 7 junio 2017, de <https://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2002/eng/032802.pdf>
- IMF. (2003a). *Offshore Financial Center Program. A Progress Report*. Recuperado 7 junio 2017, de <https://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2003/eng/031403.pdf>
- IMF. (2003b). *Offshore Financial Center Program. The Assessment Program. A Progress Report and the Future of the Program*. Recuperado 7 junio 2017, de <https://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2003/eng/073103.pdf>
- IMF. (2003c). *Offshore Financial Center Program. The Assessment Program. A Progress Report and the Future of the Program. Supplementary Information*. Recuperado 7 junio 2017, de <https://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2003/eng/110303.htm>
- IMF. (2003d, noviembre 24). *IMF Executive Board Reviews the Assessment Program on Offshore Financial Centers*. Public Information Notice NO.03/138. Recuperado 7 junio 2017, de <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/pn03138>
- IMF. (2004). *Offshore Financial Center. The Assessment Program—An Update*. Recuperado 7 junio 2017, de <https://www.imf.org/external/np/mfd/2004/eng/031204.pdf>
- IMF. (2005). *Offshore Financial Center. The Assessment Program—A Progress Report*. Recuperado 7 junio 2017, de <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/022505.pdf>
- IMF. (2008, julio 9). *IMF Executive Board Integrates the Offshore Financial Center Assessment Program with the FSAP*. Public Information Notice NO.08/82. Recuperado 6 agosto 2019, de <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/pn0882>
- IRS [Internal Revenue Service]. (s.f.a). *Whistleblower - Informant Award*. Recuperado 23 marzo 2020, de <https://www.irs.gov/compliance/whistleblower-informant-award>
- IRS. (s.f.b). *Report of Foreign Bank and Financial Accounts (FBAR)*. Recuperado 25 marzo 2020, de <https://www.irs.gov/newsroom/report-of-foreign-bank-and-financial-accounts-fbar-1>
- IRS. (s.f.c). *Offshore Tax-Avoidance and IRS Compliance Efforts*. Recuperado 25 marzo 2020, de <https://www.irs.gov/newsroom/offshore-tax-avoidance-and-irs-compliance-efforts>
- Irujo, J.M. (2013, mayo 5). “Habría que cerrar los bancos suizos si mantienen el secreto bancario”. Entrevista a Eric de Montgolfier. *El País Semanal*. Recuperado 5 abril 2020, de [https://elpais.com/elpais/2013/05/02/eps/1367488664\\_401434.html](https://elpais.com/elpais/2013/05/02/eps/1367488664_401434.html)
- James, V. E. (2002). Twenty-first Century Pirates of the Caribbean: How the Organization for Economic Cooperation and Development Robbed Fourteen Caricom Countries of Their Tax and Economic Policy Sovereignty. *University of Miami Inter-American Law Review*, 34(1), 1-50. Recuperado de <https://repository.law.miami.edu/umialr/vol34/iss1/2/>



- Jiménez-Blanco, M. (2016, mayo 22). Flash Derecho: Cumbre global anticorrupción: Londres, mayo de 2016 [Publicación en un blog]. Recuperado 3 julio, 2019, de <https://hayderecho.expansion.com/2016/05/22/flash-derecho-cumbre-global-anticorrupcion-londres-mayo-de-2016/>
- Jiménez Villarejo, C. (2004). *Financial Speculation, Tax Justice, IMF and World Bank*. Recuperado 7 marzo 2020, de [https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/esf\\_london.04.pdf](https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/esf_london.04.pdf)
- Johannesen, N. y Zucman, G. (2012). The end of bank secrecy? An evaluation of the G20 tax haven crackdown. Recuperado de [http://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/zucman-gabriel/sub\\_jan31.pdf](http://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/zucman-gabriel/sub_jan31.pdf)
- Johannesen, N. y Zucman, G. (2014). The end of bank secrecy? An evaluation of the G20 tax haven crackdown. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(1), 65-91. Recuperado de <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.6.1.65>
- Johnston, S. (2018). EU to Strike Eight Jurisdictions from Tax Blacklist. *Tax Notes International*, 89(4), 299-300. Recuperado de [www.taxnotes.com](http://www.taxnotes.com)
- José María Roldán, uno de los nuestros. (2014, abril 22). Recuperado 16 diciembre 2019, de <http://www.finanzas.com/noticias/mercados/bolsas/20140422/jose-maria-roldan-nuestros-2654505.html>
- Jucca, L. (2010, abril 9). Special Report: How the U.S. cracked open secret vaults at UBS. *Reuters*. Recuperado 26 marzo 2020, de <https://www.reuters.com/article/us-banks-ubs-idUSTRE6380UA20100409>
- Kanter, J. (2014, noviembre 12). Jean-Claude Juncker Breaks Silence Over Luxembourg Tax Issues. *The New York Times*. Recuperado 12 abril 2020, de <https://www.nytimes.com/2014/11/13/world/europe/jean-claude-juncker-luxembourg-corporate-taxes.html>
- Kar, D. y Cartwright-Smith, D. (2008). *Illicit Financial Flows From Developing Countries - 2002-2006*. Global Financial Integrity. Recuperado 13 diciembre 2019, de <https://gfintegrity.org/report/global-illicit-flows-report-2008/>
- Kar, D. y Cartwright-Smith, D. (2010). *Illicit financial flows from Africa: Hidden Resource for Development*. Global Financial Integrity. Recuperado 13 diciembre 2019, de [https://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/05/gfi\\_africareport\\_web.pdf](https://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/05/gfi_africareport_web.pdf)
- Kasperkevic, J. (2015, julio 30). After Hillary Clinton helped settle tax case, UBS increased foundation support. *The Guardian*. Recuperado 25 marzo 2020, de <https://www.theguardian.com/business/2015/jul/30/hillary-clinton-ubs-tax-evasion-settlement-foundation>

- Kemme, D.M., Parikh, B. y Steigner, T. (2017). Tax Havens, Tax Evasion and Tax Information Exchange Agreements in the OECD. *European Financial Management*, 23(3), 519–542. Doi: 10.1111/eufm.12118
- Knobel, A. (2016). The Role of the US as a Tax Haven—Implications for Europe. *A Study Commissioned by the Greens/EFA Group in the European Parliament*. Recuperado 10 septiembre 2019, de <https://ssrn.com/abstract=2943976> y <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2943976>
- Kondo, S. (2002, 10 mayo). 'Uncooperative tax havens': Little cheats will have to repent. *The New York Times*. Recuperado 14 agosto, 2019, de <https://www.nytimes.com/2002/05/10/opinion/IHT-uncooperative-tax-havens-little-cheats-will-have-to-repent.html>
- Kumar, A. y Rosenbach, E. (2019). The Truth about the Dark Web. *Finance & Development. A Quarterly Publication of the International Monetary Fund*, 56(3), 22-25. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/09/pdf/fd0919.pdf>
- Kudrle, R.T. (2009). Did blacklisting hurt the tax havens? *Journal of Money Laundering Control*, 12(1), 33-49. Recuperado de <https://doi.org/10.1108/13685200910922633>
- Lacalle, D. (2013, abril 13). Diez mitos sobre los paraísos fiscales. *El Confidencial*. Recuperado 26 enero 2018, de [https://blogs.elconfidencial.com/mercados/lleeno-de-energia/2013-04-13/diez-mitos-sobre-los-paraisos-fiscales\\_437468/](https://blogs.elconfidencial.com/mercados/lleeno-de-energia/2013-04-13/diez-mitos-sobre-los-paraisos-fiscales_437468/)
- Langerock, J. (2019). *VÍA LIBRE. Cómo la UE está a punto de dar carta blanca a los paraísos fiscales más agresivos del mundo* [Nota Informativa de OXFAM]. Recuperado de <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620625/bn-off-the-hook-eu-tax-havens-070319-es.pdf>
- Lapavistas, C. (2011). Theorizing financialization. *Work, employment and society*, 25(4), 611-626. Recuperado 9 septiembre, 2019, de <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0950017011419708?journalCode=wesa>
- Leservoisier, L. (1990). *Les paradis fiscaux*. París: Presses Universitaires de France.
- Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales, BOE núm. 311 § 30991 (1993). Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1993/12/29/pdfs/A37327-37332.pdf>
- Ley 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior y sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales, BOE núm. 160 § 13471 (2003). Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2003/07/05/pdfs/A26166-26174.pdf>
- Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, BOE núm. 286 § 20843 (2006). Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2006/11/30/pdfs/A42087-42118.pdf>

- Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, BOE núm. 103 § 6737 (2010). Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2010/04/29/pdfs/BOE-A-2010-6737.pdf>
- Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, BOE núm. 156 § 6726 (2014). Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2014/BOE-A-2014-6726-consolidado.pdf>
- Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias, BOE núm. 288 § 12327 (2014). Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2014/11/28/pdfs/BOE-A-2014-12327.pdf>
- Ley Orgánica 1/1988, de 24 de marzo de Reforma del Código Penal en materia de tráfico ilegal de drogas, BOE núm. 74 § 8031 (1988). Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1988/03/26/pdfs/A09498-09499.pdf>
- Liberian Registry (s.f.). *History of Liberia's Program*. Recuperado 22 noviembre 2019, de <https://www.liscr.com/history-liberia%E2%80%99s-maritime-program>
- Lips, W. y Cobham, A. (2017). *Paradise lost-Who will feature on the common EU blacklist of non-cooperative tax jurisdictions?* Open Data for Tax Justice.
- Lipton, D. (2019). Shining a Light: Bringing money out of the shadows means improving governance. *Finance & Development. A Quarterly Publication of the International Monetary Fund*, 56(3), 4-5. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2019/09/index.htm>
- Longman Dictionary of Contemporary English. (1987). Essex, England: Longman Group UK Ltd.
- López Alcañiz, V. (2019). Inglaterra crea el impuesto sobre la renta. *Historia Nacional Geographic*, 186, 26-27.
- López Espadafor, C. M. (2016). Las Normas Generales del Derecho Internacional ante el objetivo de combatir la evasión fiscal. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 8(2), 258-277. Recuperado de <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/CDT/article/view/3259/1926>
- López Espadafor, C. M. y Lombardero Expósito, L. M. (2010). Revisión de la problemática de los paraísos fiscales y su incidencia en el blanqueo de capitales. *Estudios financieros. Revista de contabilidad y tributación: Comentarios, casos prácticos*, (323), 5-54. Recuperado de [https://www.academia.edu/38981019/Revisión\\_de\\_la\\_problema\\_tica\\_de\\_los\\_para\\_isos\\_fiscales\\_y\\_su\\_incidencia\\_en\\_el\\_blanqueo\\_de\\_capitales](https://www.academia.edu/38981019/Revisión_de_la_problema_tica_de_los_para_isos_fiscales_y_su_incidencia_en_el_blanqueo_de_capitales)

- López Garrido, D. (2016). *Paraísos fiscales. 20 Propuestas para acabar con la gran evasión*. Madrid: La Catarata
- López-Muñoz, J. (2017). *La mafia rusa. Génesis, desarrollo y asentamiento en España*. Madrid: Editorial Dykinson S.L.
- Losson, C. (2013, mayo 21). Seule l'action collective peut nous permettre de transformer ce régime. *Liberation*. Recuperado 7 septiembre 2019, de [https://www.liberation.fr/futurs/2013/05/21/seule-l-action-collective-peut-nous-permettre-de-transformer-ce-regime\\_904656](https://www.liberation.fr/futurs/2013/05/21/seule-l-action-collective-peut-nous-permettre-de-transformer-ce-regime_904656)
- Maldonado, A. (2002). Nueva posición de la OCDE en materia de paraísos fiscales. *Documentos-Instituto de Estudios Fiscales*, (1)2002, 1-17. Recuperado 21 junio 2017, de [https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos\\_trabajo/2002\\_01.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2002_01.pdf)
- Mallada Fernández, C. (2012). *Blanqueo de Capitales y Evasión Fiscal*. Lex Nova.
- Marco, A. (2012, marzo 20). Botín gana más dinero en Caimán y Bahamas que con Banesto. *El Confidencial*. Recuperado 9 noviembre 2017, de [https://www.elconfidencial.com/economia/2012-03-20/botin-gana-mas-dinero-en-caiman-y-bahamas-que-con-banesto\\_417848/](https://www.elconfidencial.com/economia/2012-03-20/botin-gana-mas-dinero-en-caiman-y-bahamas-que-con-banesto_417848/)
- Marian, O. (2017). The state administration of international tax avoidance. *Harvard Business Law Review*, 7(1), 1-66. Recuperado de <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/hbusrew7&id=5&collection=journals&index=>
- Martín Morata, B. (2010). Los acuerdos de intercambio de información. *Instituto de Estudios Fiscales. Cuadernos de Formación (10). Colaboración 14/10*, 109-126.
- Marulanda, H. y Heredia, L. (2015). Paraísos Fiscales: una línea de contradicción entre la formalidad y la materialidad. *Documentos-Instituto de Estudios Fiscales*, (15)2015, 1-25. Recuperado 10 noviembre 2016, de [https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos\\_trabajo/2015\\_15.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2015_15.pdf)
- Masciandaro, D. y Portolano, A. (2002). Terrorism and Organised Crime, Financial Regulation and Non-Cooperative Countries: Inside the Black (List) Box. University of Lecce Economics Working Paper (32/14). Recuperado 7 mayo 2020, de <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.493583>
- McCann, H. (2006). *Offshore Finance*. New York: Cambridge University Press.
- Meincke, M.J. (2003). Blanqueo de capitales. Desde la represión del delito a la prevención. *Prudentia Iuris (57)*, Recuperado 6 abril 2019, de <https://core.ac.uk/reader/32622668>
- Meinzer, M. (2012a). *The Creeping Futility of the Global Forum's Peer Reviews*. Tax Justice Network. Recuperado 2 agosto 2019, de <https://www.taxjustice.net/cms/upload/GlobalForum2012-TJN-Briefing.pdf>

- Meinzer, M. (2012b). El marco global pone serias restricciones a una fiscalidad de progreso. *Voces en el Fénix*, 13, 56-63. Recuperado 9 marzo 2017, de [https://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/08\\_4.pdf](https://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/08_4.pdf)
- Méndez, R. (2016, abril 13). Panamá: cómo abogados españoles con causas por blanqueo ayudaron a Mossack. *El Confidencial*. Recuperado 19 enero 2018, de [https://www.elconfidencial.com/economia/papeles-panama/2016-04-13/panama-abogados-espanoles-con-causas-por-blanqueo-ayudaron-a-mossack-fonseca\\_1181887/](https://www.elconfidencial.com/economia/papeles-panama/2016-04-13/panama-abogados-espanoles-con-causas-por-blanqueo-ayudaron-a-mossack-fonseca_1181887/)
- Ministère des Finances du Grand-Duché de Luxembourg. (2014). *Luxembourg ministry of Finance position paper on tax transparency and rulings*. Recuperado de <https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/actualites/communiques/2014/12-decembre/10-finances-icij/position-paper-transparency-and-rulings.pdf>
- Ministerio de Hacienda. (s.f.a). *Acuerdos de Intercambio de Información (02-02-2016)*. Portal Institucional del Ministerio de Hacienda. Recuperado 22 mayo 2020, de [https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/AcuerdosII/Paginas/AII\\_Alfa.aspx](https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/AcuerdosII/Paginas/AII_Alfa.aspx)
- Ministerio de Hacienda. (s.f.b). *Convenios de Doble Imposición (06-04-2020)*. Portal Institucional del Ministerio de Hacienda. Recuperado 22 mayo 2020, de [https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/CDI/Paginas/CDI\\_Alfa.aspx](https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/CDI/Paginas/CDI_Alfa.aspx)
- Missé, A. (2010, abril 5). La Eurocámara exige una acción más enérgica contra los paraísos fiscales. *El País*. Recuperado 19 octubre 2018, de [https://elpais.com/diario/2010/04/05/economia/1270418402\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2010/04/05/economia/1270418402_850215.html)
- Monge, Y. (2012, diciembre 11). HSBC pagará la mayor multa en EE UU por lavado de dinero. *El País*. Recuperado 6 abril 2020, de [https://elpais.com/internacional/2012/12/11/actualidad/1355259065\\_703559.html](https://elpais.com/internacional/2012/12/11/actualidad/1355259065_703559.html)
- Morgenthau, H. (2003). Note du Trésor sur la fraude et l'évasion fiscales. *L'Économie politique*, 19(3), 63-71. doi:10.3917/leco.019.0063
- Morriss, A. P. y Moberg, L. (2012). Cartelizing Taxes: Understanding the OECD's Campaign against "Harmful Tax Competition". *Columbia Journal of Tax Law*, 4, 1-64. Recuperado de <https://taxlawjournal.columbia.edu/article/cartelizing-taxes-understanding-the-oecds-campaign-against-harmful-tax-competition/>
- Murphy, R. (2003). *A proposed international accounting standard: reporting turnover and tax by location*. Association for Accountancy & Business Affairs. Recuperado de <http://visar.csustan.edu/aaba/ProposedAccstd.pdf>
- Murphy, R. (2008). *Tax havens creating turmoil: Evidence submitted to the Treasury Committee of the House of Commons by the Tax Justice Network UK*. Recuperado de <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/CreatingTurmoil.pdf>

- Murphy, R. (2009). *Defining the Secrecy World: Rethinking the Language of 'offshore'*. Recuperado de <https://www.financialsecrecyindex.com/Archive2011/Notes%20and%20Reports/SecrecyWorld.pdf>
- Murphy, R. (2011). Tax havens, secrecy jurisdictions and the breakdown of corporation tax. *Real-World Economics Review*, 57, 56-59. Recuperado de <http://www.paecon.net/PAEReview/issue57/Murphy57.pdf>
- Murphy, R. (2012). Closing the European tax gap. *A report for Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament*. Recuperado de [https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/120229\\_richard\\_murphy\\_eu\\_tax\\_gap\\_en.pdf](https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/120229_richard_murphy_eu_tax_gap_en.pdf)
- Murphy, R. (2013, agosto 12). What do you do to oppress people? Turn their state into a tax haven? [Entrada Blog]. Recuperado de <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2013/08/12/what-do-you-do-to-oppress-people-turn-their-state-into-a-tax-haven/>
- Murphy, R. (2017). *Dirty Secrets: How Tax Havens destroy the economy*. London: Verso.
- Murphy, R. y Christensen, J. (2012). *Tax Us If You Can - 2nd Edition*. Recuperado de [https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TUIYC\\_2012\\_FINAL.pdf](https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TUIYC_2012_FINAL.pdf)
- Murphy, R., Christensen, J. y Kimmis, J. (2005). *Tax Us If You Can: The True Story of a Global Failure*. Recuperado de [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/tuiyc\\_-\\_eng\\_-\\_web\\_file.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/tuiyc_-_eng_-_web_file.pdf)
- Murphy, R., Janský, P., y Shah, A. (2019). BEPS Policy Failure—The Case of EU Country-By-Country Reporting. *Nordic Tax Journal*, 1, 1–24. Recuperado de <https://doi.org/10.1515/ntaxj-2019-0005>
- Neate, R. (2016, abril 15). George Osborne calls for global blacklist of tax havens after Panama Papers. *The Guardian*. Recuperado 26 abril 2020, de <https://www.theguardian.com/world/2016/apr/15/george-osborne-panama-papers-tax-havens-blacklist-imf>
- Neslund, K. (2009). *Why Tax Information Exchange Agreements Are 'Toothless'*. Recuperado 16 julio 2019, de [https://www.aicpastore.com/Content/media/PRODUCER\\_CONTENT/Newsletters/Articles\\_2009/Tax/Toothless.jsp](https://www.aicpastore.com/Content/media/PRODUCER_CONTENT/Newsletters/Articles_2009/Tax/Toothless.jsp)
- Nueva Tribuna. (2018, febrero 2). Eurodiputados ven “inapropiado retirar 8 paraísos fiscales de la lista negra”. *Nuevatribuna.es, medio digital de información general*. Recuperado 2 abril 2018, de <https://www.nuevatribuna.es/articulo/europa1/eurodiputados-ven-inapropiado-retirar-8-paraisos-fiscales-lista-negra/20180202090419148045.html?%E2%80%A6>

- Obermaier, F. y Obermayer, B. (2016). *Los Papeles de Panamá: El Club Mundial de los Evasores de Impuestos*. Barcelona: Ediciones Península.
- Obermayer, B., Obermaier F., Wormer, V. y Jaschensky, W. (2016, s.f.). Das sind die Panama Papers. *Süddeutsche Zeitung*. Recuperado de <https://panamapapers.sueddeutsche.de/articles/56ff9a28a1bb8d3c3495ae13/>
- Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa. (2017, abril 4). *Nueva Proposición No de Ley para acabar con los Paraísos Fiscales*. Recuperado de <https://observatoriorsc.org/nueva-proposicion-no-ley-acabar-los-paraissos-fiscales/>
- OECD. [Organization for Economic Cooperation and Development]. (s.f.a). *Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development*. Recuperado 11 agosto 2019, de <http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>
- OECD. (s.f.b). *Historia*. Recuperado 22 septiembre 2017, de <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/historia-ocde.htm>
- OECD. (s.f.c). *List of Unco-operative Tax Havens*. Recuperado 19 diciembre 2017, de <http://www.oecd.org/countries/monaco/list-of-unco-operative-tax-havens.htm>
- OECD. (1987a). *International Tax Avoidance and Tax Evasion: Four Related Studies*, Paris.
- OECD. (1987b). Tax Havens. *The OECD Observer*, 0(145), 28-30. Recuperado de <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/observer-v1987-2-en.pdf?expires=1579280740&id=id&accname=guest&checksum=8D48BF0B676001D5F655004B0C8111E6>
- OECD. (1998). *Harmful tax competition: An emerging global issue*. OECD Publishing, Paris. Recuperado 29 de agosto de 2017, de <https://doi.org/10.1787/9789264162945-en>
- OECD. (2000a). *Toward Global Tax Co-Operation: Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations by the Committee on Fiscal Affairs Practices; Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices*. Recuperado 6 octubre 2017, de <https://www.oecd.org/ctp/harmful/2090192.pdf>
- OECD. (2000b). *Hacia una cooperación mundial en materia tributaria: Informe para la reunión del Consejo de Ministros de 2000 y Recomendaciones de Comité de Asuntos Fiscales. Avances en la identificación y eliminación de las prácticas fiscales perniciosas*. Recuperado 29 agosto 2017, de [https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/informesOCDE/03\\_HaciaCooperacion.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/informesOCDE/03_HaciaCooperacion.pdf)
- OECD. (2001). *The OECD's Project on Harmful tax practices: The 2001 Progress Report*. OECD Publishing, Paris. Recuperado 20 octubre 2017, de <https://www.oecd.org/ctp/harmful/2664450.pdf>

- OECD. (2002a). *OECD Says Barbados Will not Appear on its Forthcoming List of Uncooperative Tax Havens*. Recuperado 25 noviembre 2017, de <http://www.oecd.org/ctp/harmful/oecdsaysbarbadoswillnotappearonitsforthcominglistofuncooperativetaxhavens.htm>
- OECD. (2002b). *OECD Concludes Maldives Not a Tax Haven*. OECD-News Room. Recuperado 25 noviembre 2017, de <http://www.oecd.org/newsroom/oecdconcludesmaldivesnotataxhaven.htm>
- OECD. (2002c). *Jurisdictions committed to improving transparency and establishing effective exchange of information in tax matters - Panamá*. Recuperado 25 noviembre 2017, de <https://www.oecd.org/ctp/harmful/2082504.pdf>
- OECD. (2002d). *Panama Commits to Co-operate with OECD to Address Harmful Tax Practices*. Recuperado 27 julio 2019, de [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PAC/COM/N/EWS\(2002\)48&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PAC/COM/N/EWS(2002)48&docLanguage=En)
- OECD. (2002e). *The OECD List of Unco-operative Tax Havens - A statement by the Chair of the OECD's Committee on Fiscal Affairs, Gabriel Makhlouf*. Recuperado 14 noviembre 2017, de <http://www.oecd.org/corruption/theoecdlistofunco-operativetaxhavens-astatementbythechairoftheoecdcommitteeonfiscalaffairsgabrielmakhlouf.htm>
- OECD. (2002f). *The OECD Issues The List of Unco-operative Tax Havens*. Recuperado 25 noviembre 2017, de <http://www.oecd.org/ctp/harmful/theoecdissuesthelistofunco-operativetaxhavens.htm>
- OECD. (2002g). *OECD Releases Model Agreement on Exchange of Information in Tax Matters*. Recuperado 13 junio 2018, de <http://www.oecd.org/newsroom/oecdreleasesmodelagreementonexchangeofinformationintaxmatters.htm>
- OECD. (2003a). *Vanuatu Makes Commitment and is Removed from OECD List of Unco-operative Tax Havens*. Recuperado 25 noviembre 2017, de <http://www.oecd.org/ctp/harmful/vanuatumakescommitmentandisremovedfromoecdlistofunco-operativetaxhavens.htm>
- OECD. (2003b). *Nauru is Removed from OECD List of Uncooperative Tax Havens*. Recuperado 25 noviembre 2017, de <http://www.oecd.org/general/nauruisremovedfromoecdlistofuncooperativetaxhavens.htm>
- OECD. (2004a). *The OECD'S Project on Harmful Tax Practices: The 2004 Progress Report*. OECD-Centre for Tax Policy and Administration. Recuperado 20 octubre 2017, de <https://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/publications/OECD%20project%20on%20HTP%202004.pdf>



- OECD. (2004b). *A Process for Achieving a Global Level Playing Field*. OECD Global Forum on Taxation. Recuperado 17 noviembre 2017, de <https://www.oecd.org/ctp/harmful/31967501.pdf>
- OECD. (2006a). *The OECD'S Project on Harmful Tax Practices: 2006 Update on Progress in Member Countries*. OECD-Centre for Tax Policy and Administration. Recuperado 20 octubre 2017, de <https://www.oecd.org/ctp/harmful/37446434.pdf>
- OECD. (2006b). *Proyecto de la OCDE sobre las prácticas fiscales perniciosas: Actualización 2006 Progreso en los Estados Miembros*. Recuperado 29 agosto 2017, de [https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/informesOCDE/12\\_Informe%202006.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/informesOCDE/12_Informe%202006.pdf)
- OECD. (2006c). *Tax Co-operation: Towards a Level Playing Field - 2006 Assessment by the Global Forum on Taxation*. Recuperado 27 noviembre 2017, de [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-co-operation-2006\\_9789264024083-en](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-co-operation-2006_9789264024083-en)
- OECD. (2007a). *OECD removes Liberia from its List of Unco-operative Tax Havens*. Recuperado 15 diciembre 2017, de <http://www.oecd.org/general/oecdremovesliberiafromitslistofunco-operativetaxhavens.htm>
- OECD. (2007b). *OECD removes the Marshall Islands from its List of Unco-operative Tax Havens*. Recuperado 15 diciembre 2017, de <http://www.oecd.org/ctp/oecdremovesthemarshallislandsfromitslistofunco-operativetaxhavens.htm>
- OECD. (2007c). *Tax Co-operation: Towards a Level Playing Field - 2007 Assessment by the Global Forum on Taxation*. Recuperado 27 noviembre 2017, de [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-co-operation-2007\\_9789264039032-en](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-co-operation-2007_9789264039032-en)
- OECD. (2008). *Tax Co-operation: Towards a Level Playing Field - 2008 Assessment by the Global Forum on Taxation*. Recuperado 27 noviembre 2017, de [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-co-operation-2008\\_9789264039261-en](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-co-operation-2008_9789264039261-en)
- OECD. (2009a). *A Progress Report on The Jurisdictions Surveyed by The OECD Global Forum in Implementing the Internationally Agreed Tax Standard*. Recuperado 10 mayo 2018, de <http://www.oecd.org/ctp/42497950.pdf>
- OECD. (2009b). *Moving Forward on the Global Standards of Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*. Recuperado 9 noviembre 2018 de <https://www.oecd.org/ctp/harmful/43775637.pdf>
- OECD. (2009c). *Tax Co-operation 2009: Towards a Level Playing Field - 2009 Assessment by the Global Forum on Transparency and Exchange of Information*. Recuperado 27 noviembre 2017, de <https://www.oecd.org/ctp/harmful/taxco->

[operation2009towardsalevelplayingfield-2009assessmentbytheglobalforumontransparencyandexchangeofinformation.htm](http://www.oecd.org/tax/transparency/operation2009towardsalevelplayingfield-2009assessmentbytheglobalforumontransparencyandexchangeofinformation.htm)

- OECD. (2009d). *Four more countries commit to OECD tax standards*. Recuperado 13 junio 2018 de <http://www.oecd.org/countries/costarica/fourmorecountriescommittoocdntaxstandards.htm>
- OECD. (2010a). *Promoting Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: A Background Brief*. Recuperado 24 noviembre 2017 de <http://www.oecd.org/newsroom/44431965.pdf>
- OECD. (2010b). Tax transparency - Global Forum launches country-by-country reviews. Recuperado 17 julio 2019 de <http://www.oecd.org/tax/transparency/taxtransparency-globalforumlaunchescountry-by-countryreviews.htm>
- OECD. (2010c). Terms of Reference. To Monitor and Review Progress Towards Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes. Recuperado 17 julio 2019 de <http://www.oecd.org/ctp/44824681.pdf>
- OECD. (2010d). Revised Methodology for Peer Reviews and Non-Member Reviews. Recuperado 17 julio 2019 de <http://www.oecd.org/ctp/44824721.pdf>
- OECD. (2010e). Note on Assessment Criteria. Recuperado 17 julio 2019 de <http://www.oecd.org/ctp/44824732.pdf>
- OECD. (2010f). Schedule of Reviews. Recuperado 17 julio 2019 de <http://www.oecd.org/ctp/49467448.pdf>
- OECD. (2010g). *Tax Co-operation 2010: Towards a Level Playing Field - Assessment by the Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*. Recuperado 24 noviembre 2017, de [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-co-operation-2010\\_taxcoop-2010-en](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-co-operation-2010_taxcoop-2010-en)
- OECD. (2011). *Panama meets target for international exchange of tax information*. Recuperado 28 julio 2019 de <http://eoi-tax.org/articles/a0f3342dbde38b934b1ccd00e6dcabe1#default>
- OECD. (2014). OECD Secretary-General Report to the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, Sydney, February 2014. Recuperado 9 agosto 2019, de <http://www.oecd.org/tax/transparency/OECD-tax-report-to-G20-Finance-Ministers.pdf>
- OECD. (2015). Global Forum on tax transparency pushes forward international co-operation against tax evasion. Recuperado 25 julio 2019 de <https://www.oecd.org/newsroom/global-forum-on-tax-transparency-pushes-forward-international-co-operation-against-tax-evasion.htm>

- OECD. (2016a). *Statement from OECD Secretary-General Angel Gurría on the “Panama Papers”*. Recuperado 28 julio 2019 de <https://www.oecd.org/tax/statement-from-oecd-secretary-general-angel-gurria-on-the-panama-papers.htm>
- OECD. (2016b). *Q&A on the “Panama Papers”*. Recuperado 28 julio 2019 de <https://www.oecd.org/tax/questions-and-answers-on-panama-papers.htm>
- OECD. (2016c). *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews: Panama 2016: Phase 2: Implementation of the Standard in Practice*, OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266162-en>
- OECD. (2016d). *OECD Secretary-General Report to G20 Finance Ministers. Shanghai, People’s Republic of China 26-27 February 2016*. Recuperado 24 abril 2020, de <https://www.oecd.org/g20/summits/hangzhou/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-february-2016.PDF>
- OECD. (2016e). *Bahrein, Líbano, Nauru, Panamá y Vanuatu se comprometen con la norma internacional sobre intercambio automático de información de cuentas financieras para luchar contra la evasión y la elusión fiscal*. Recuperado 25 abril 2020, de <http://www.oecd.org/countries/bahrain/bahrein-libano-nauru-panama-y-vanuatu-se-comprometen-con-la-norma-internacional-sobre-intercambio-automatico-de-informacion-de-cuentas-financieras-para-luchar-contr-la-evasion-y-la-elusion-fiscal.htm>
- OECD. (2016f). *Panamá se suma a los esfuerzos internacionales contra la evasión y la elusión fiscal*. Recuperado 25 abril 2020, de <http://www.oecd.org/countries/panama/panama-se-suma-a-los-esfuerzos-internacionales-contr-la-evasion-y-la-elusion-fiscal.htm>
- OECD. (2017a). *OECD Secretary-General Report to G20 Leaders. Hamburg, Germany July 2017*. Recuperado 30 julio 2019, de <http://www.oecd.org/g20/summits/hamburg/oecd-secretary-general-tax-report-g20-leaders-july-2017.pdf>
- OECD. (2017b). *Brief on the State of Play on the international tax transparency standards. September 2017*. Recuperado 25 abril 2020, de <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/brief-and-FAQ-on-progress-on-tax-transparency.pdf>
- Oei, S.Y. y Ring, D. (2018). *Leak-driven law*. *UCLA Law Review*, 65(3), 532-618. Recuperado de [https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/uclalr65&div=17&g\\_sent=1&sa\\_token=j-Y9RifXiEUAAAAA:xjV2RsotK0gdaadHprO6UmcCSNYRZLnnpjyeEsMW8gLy5G\\_EOa5DGu93dIDN22oBGFCBFFAd&collection=journals](https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/uclalr65&div=17&g_sent=1&sa_token=j-Y9RifXiEUAAAAA:xjV2RsotK0gdaadHprO6UmcCSNYRZLnnpjyeEsMW8gLy5G_EOa5DGu93dIDN22oBGFCBFFAd&collection=journals)

- Orlov, M. (2004). The concept of Tax Haven: A legal analysis. *International Tax Review*, 32(2), 95-111. Recuperado de <https://www.deepdyve.com/lp/kluwer-law-international/the-concept-of-tax-haven-a-legal-analysis-4Ckc8Vz8sj>
- Owens, J. (1999). Curbing harmful tax practices. *Organization for Economic Cooperation and Development. The OECD Observer*, (215), 13.
- Owens, J., y Saint-Amans, P. (2009). Overview of the OECD's Work on Countering International Tax Evasion. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Recuperado 20 septiembre 2017, de [https://www.ecovis.com/fileadmin/user\\_upload/international/news/global/oecd-releases-overview.pdf](https://www.ecovis.com/fileadmin/user_upload/international/news/global/oecd-releases-overview.pdf)
- Oxfam. (s.f.). *Nuestra historia*. Recuperado 24 abril 2019 de <https://www.oxfam.org/es/paises/nuestra-historia>
- Oxfam, G.B. (2000). Tax havens: Releasing the hidden billions for poverty eradication. *Oxfam International*. Recuperado 24 abril 2019, de <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/114611/bp-tax-havens-010600-en.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Oxfam Intermón. (2019, abril 25). Un Termómetro de Responsabilidad Fiscal para verificar el compromiso de las empresas con una fiscalidad justa [Comunicado de prensa]. Recuperado 10 julio, 2019, de <https://www.oxfamintermon.org/es/sala-de-prensa/nota-de-prensa/un-termometro-de-responsabilidad-fiscal-para-verificar-compromiso-de-e>
- Oxfam International. (s.f.). *Desigualdad y pobreza: el coste oculto de la evasión y elusión fiscal*. Recuperado 30 abril 2020, de <https://www.oxfam.org/es/desigualdad-y-pobreza-el-coste-oculto-de-la-evasion-y-elusion-fiscal>
- Oxfam International. (2009, marzo 13). El control de los paraísos fiscales podría liberar 120.000 millones de dólares para la lucha contra la pobreza [Comunicado de prensa]. Recuperado 2 julio 2019, de <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/el-control-de-los-paraisos-fiscales-podria-liberar-120000-millones-de-dolares-para-la>
- Oxfam International. (2013a, mayo 22). Miles de millones de dinero “privado” escondidos en paraísos fiscales podrían acabar dos veces con la pobreza extrema [Comunicado de prensa]. Recuperado 3 julio 2019, de <https://www.oxfam.org/es/sala-de-prensa/notas-de-prensa/2013-05-22/miles-de-millones-de-dinero-privado-escondidos-en-paraisos>
- Oxfam International. (2013b, junio 16). Scandal of land grabs and tax dodging continues at expense of the world's poor – G8 leaders must act to end hunger [Comunicado de prensa]. Recuperado 3 julio 2019, de <https://www.oxfam.org/en/press-releases/scandal-land-grabs-and-tax-dodging-continues-expense-worlds-poor-g8-leaders-must-act>
- Oxfam International. (2013c, septiembre 2). Oxfam denuncia que la evasión fiscal daña las economías de los países pobres [Comunicado de prensa]. Recuperado 3 julio 2019, de

<https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/oxfam-denuncia-que-la-evasion-fiscal-dana-las-economias-de-los-paises-pobres>

Oxfam International. (2014, noviembre 11). El G20 debe revertir la tendencia de la creciente desigualdad y frenar la evasión y elusión fiscal [Comunicado de prensa]. Recuperado 30 julio 2020, de <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/el-g20-debe-revertir-la-tendencia-de-la-creciente-desigualdad-y-frenar-la-evasion-y>

Oxfam International. (2016a). UNA ECONOMÍA AL SERVICIO DEL 1% Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema (210 INFORME DE OXFAM). Recuperado de [https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-es\\_0.pdf](https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-es_0.pdf)

Oxfam International. (2016b, mayo 8). 300 economistas advierten de que los paraísos fiscales "carecen de un propósito económico útil" [Comunicado de prensa]. Recuperado 3 julio 2019, de <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/300-economistas-advierten-de-que-los-paraisos-fiscales-carecen-de-un-proposito>

Oxfam International. (2016c, diciembre 12). Oxfam publica una lista con los paraísos fiscales más agresivos del mundo [Comunicado de prensa]. Recuperado 4 julio 2019, de <https://www.oxfam.org/es/sala-de-prensa/notas-de-prensa/2016-12-12/oxfam-publica-una-lista-con-los-paraisos-fiscales-mas>

Oxfam International. (2016d, diciembre). *TECHNICAL METHODOLOGY DOCUMENT How Oxfam identified the world's worst corporate tax havens*. Recuperado 5 julio 2019, de <https://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/Informe%20Guerras%20Fiscales%20-%20Metodología%20Inglés.pdf>

Oxfam International. (2017a, marzo 27). Bancos en el exilio: Cómo los principales bancos europeos se benefician de los paraísos fiscales [Comunicado de prensa]. Recuperado 7 julio 2019, de <https://www.oxfam.org/es/sala-de-prensa/notas-de-prensa/2017-03-27/los-principales-bancos-europeos-obtienen-un-beneficio-de>

Oxfam International. (2017b, noviembre 5). #ParadisePapers - Oxfam pide poner fin a la era de los paraísos fiscales [Comunicado de prensa]. Recuperado 30 abril 2020, de <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/paradisepapers-oxfam-pide-poner-fin-la-era-de-los-paraisos-fiscales>

Oxfam International. (2017c, noviembre 8). No más Paradise Papers: Oxfam propone a los Gobiernos cinco medidas para acabar con la evasión y la elusión fiscal [Comunicado de prensa]. Recuperado 9 julio 2019, de <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/no-mas-paradise-papers-oxfam-propone-los-gobiernos-cinco-medidas-para-acabar-con-la>

Oxfam International. (2019). *VÍA LIBRE. Cómo la UE está a punto de dar carta blanca a los paraísos fiscales más agresivos del mundo*. Recuperado de <https://www.oxfam.org/es/informes/libre-como-la-ue-esta-punto-de-dar-carta-blanca-los-paraisos-fiscales-mas-agresivos-del>

- Palan, R., Murphy, R. y Chavagneux, C. (2010). *Tax Havens. How Globalization Really Works*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Palan, R., Murphy, R., Chavagneux y Mousli, M. (2009). Les paradis fiscaux : entre évasion fiscale, contournement des règles et inégalités mondiales. *L'Économie politique* 2009/2 (n° 42), 22-40. Recuperado 15 mayo 2017, de <https://www.cairn.info/revue-l-economie-politique-2009-2-page-22.htm?contenu=article>
- Paquete Compañía Panameña IBC. (s.f.a). OBS E-commerce Consulting Ltd. Recuperado 21 junio 2011, de <http://www.offshorebankshop.com/>
- Paquete Compañía Panameña IBC. (s.f.b). OBS E-commerce Consulting Ltd. Recuperado 12 mayo 2017, de <http://www.offshore.finance>
- Paquete Compañía Panameña IBC. (s.f.c). OBS E-commerce Consulting Ltd. Recuperado 21 abril 2020, de <https://www.offshore.finance/es/sociedades/panama>
- Pardo, P. (2016, abril 16). El G-20 abre la puerta a sancionar a paraísos fiscales a partir de julio. *El Mundo*. Recuperado 24 noviembre 2017, de <https://www.elmundo.es/internacional/2016/04/16/57116f5ee5fdeac5298b4575.html>
- Park, Y. S. y Essayyad, M. (Eds.). (1989). *International banking and financial centers*. Springer Science & Business Media.
- Parlamento Europeo. (2015). *Informe con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el aumento de la transparencia, la coordinación y la convergencia en las políticas de tributación de las sociedades en la Unión*. Recuperado 8 junio 2019, de [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2015-0349\\_ES.pdf?redirect](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2015-0349_ES.pdf?redirect)
- Parlamento Europeo. (2016). El PE aprueba crear una comisión de investigación sobre los “papeles de Panamá” [nota de prensa]. Recuperado 21 abril 2020, de <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20160603IPR30203/el-pe-aprueba-crear-una-comision-de-investigacion-sobre-los-papeles-de-panama>
- Parlamento Europeo. (2019a). Tax crimes: special committee calls for a European financial police force [nota de prensa]. Recuperado 19 junio 2019, de <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20190225IPR28727/tax-crimes-special-committee-calls-for-a-european-financial-police-force>
- Parlamento Europeo. (2019b). *Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de marzo de 2019, sobre delitos financieros y evasión y elusión fiscales*. Recuperado 14 junio 2019, de [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0240\\_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0240_ES.pdf)
- Peel, M. (2009, octubre 30). Leading economies blamed for fiscal secrecy. *Financial Times*. Recuperado 16 febrero 2020, de <https://www.ft.com/content/ea9f6964-c57a-11de-9b3b-00144feab49a>

- Peláez Martos, J.M. (2016, mayo 14). Paraísos Fiscales: que no nos engañen más. CTXT Contexto y acción. Recuperado 13 enero 2019, de <https://ctxt.es/es/20160511/Politica/6026/Paraisos-fiscales-papeles-de-Panamá-OCDE.htm>
- Pellegrini, V., Sanelli, A. y Tosti, E. (2016). What do external statistics tell us about undeclared assets held abroad and tax evasion? *Bank of Italy, Occasional Paper, (367)*. Recuperado de [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2016-0367/QEF\\_367.pdf?language\\_id=1](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2016-0367/QEF_367.pdf?language_id=1)
- Pellicer, L. (2018, diciembre 6). Andorra sale de la lista de paraísos fiscales de la Unión Europea. *El País*. Recuperado 18 junio 2019, de [https://elpais.com/economia/2018/12/05/actualidad/1544035685\\_784039.html](https://elpais.com/economia/2018/12/05/actualidad/1544035685_784039.html)
- Pellicer, L. (2019a, marzo 2). Los Gobiernos de la UE vetan la lista negra del dinero sucio que incluía a Arabia Saudí. *El País*. Recuperado 18 de junio de 2019, de [https://elpais.com/internacional/2019/03/01/actualidad/1551441519\\_647715.html](https://elpais.com/internacional/2019/03/01/actualidad/1551441519_647715.html)
- Pellicer, L. (2019b, marzo 12). Los Emiratos Árabes vuelven a la lista negra de paraísos fiscales de la UE. *El País*. Recuperado 14 de marzo de 2019, de [https://elpais.com/economia/2019/03/12/actualidad/1552425182\\_870984.html](https://elpais.com/economia/2019/03/12/actualidad/1552425182_870984.html)
- Péramo, J. C. (2016). Paraísos Fiscales, Riqueza Offshore y evasión Fiscal. Una Estimación para España (1980-2013). *Papeles de Europa*, 29(1), 1–30. Recuperado 15 marzo 2017, de <https://revistas.ucm.es/index.php/PADE/article/view/54073>
- Pereyra, L. (2011, mayo 22). Nueva etapa en la pelea entre Estado y contribuyentes. *El Observador*. Recuperado 13 diciembre 2019, de <https://www.elobservador.com.uy/nota/nueva-etapa-en-la-pelea-entre-estado-y-contribuyentes-20115229230>
- Pérez, C. (2018, febrero 28). Agujeros negros en la lista de paraísos fiscales de la UE: Una filtración masiva de documentos revela maniobras para aguar los criterios y sacar a países de las listas. *El País*. Recuperado 2 marzo 2018, de [https://elpais.com/economia/2018/02/27/actualidad/1519761490\\_602408.html](https://elpais.com/economia/2018/02/27/actualidad/1519761490_602408.html)
- Pérez, F.J. (2013, abril 15). Falciani robó los datos de la banca suiza tras ver sus actuaciones “escandalosas”. *El País*. Recuperado 4 abril 2020, de [https://elpais.com/politica/2013/04/15/actualidad/1366013998\\_617805.html](https://elpais.com/politica/2013/04/15/actualidad/1366013998_617805.html)
- Pérez Rodilla, G. (1995). Los paraísos fiscales: Su regulación en la actual normativa fiscal. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, (741), 102-110.
- Pfeifer, S. (2009, octubre 26). Banking. *Los Angeles Times*. Recuperado 23 marzo 2020, de <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2009-oct-26-fi-swiss26-story.html>
- Picciotto, S. (1992). *International Business Taxation: A Study in the Internationalization of Business Regulation*. London: Weidenfeld & Nicolson.

- Piketty, T. (2015). Foreword. En G.Zucman, *The hidden wealth of nations: The scourge of tax havens* (p. vii-xii). Chicago: University of Chicago Press.
- Pinilla, N. (1988). Los Refugios Financieros y la Delincuencia Transnacional. *Derecho Penal y Criminología*, 10 (34), 105-130. Recuperado 12 marzo 2018, de [https://heinonline.org/HOL/Page?collection=journals&handle=hein.journals/dpencrim10&id=109&men\\_tab=srchresults](https://heinonline.org/HOL/Page?collection=journals&handle=hein.journals/dpencrim10&id=109&men_tab=srchresults)
- Plataforma por la Justicia Fiscal. (2018). *España debe aprobar este año una nueva lista de Paraísos Fiscales*. Recuperado de <https://www.attac.es/2018/04/15/espana-debe-aprobar-este-ano-una-nueva-lista-de-paraisos-fiscales/>
- Plateforme Paradis Fiscaux et Judiciaires. (2009). *Les recommandations de la plateforme Paradis Fiscaux et Judiciaires*. Recuperado de [https://www.stopparadisfiscaux.fr/IMG/pdf/recommandations\\_PPFJ\\_sept-2009.pdf](https://www.stopparadisfiscaux.fr/IMG/pdf/recommandations_PPFJ_sept-2009.pdf)
- Pozzi, S. (2017, agosto 6). Hipotecas subprime: La crisis con la que empezó todo. *El País*. Recuperado 7 febrero 2020, de [https://elpais.com/economia/2017/08/05/actualidad/1501927439\\_342599.html](https://elpais.com/economia/2017/08/05/actualidad/1501927439_342599.html)
- Przychocka, I. (2013). Methods of Making Use of Tax Havens. *Finanse: czasopismo Komitetu Nauk o Finansach PAN*, (1 (6)), 125-145. Recuperado 7 octubre 2019, de [http://www.knfpn.pan.pl/images/Finanse\\_6\\_7-I.Przychocka.pdf](http://www.knfpn.pan.pl/images/Finanse_6_7-I.Przychocka.pdf)
- Publico (2018, marzo 13). La UE incluye tres países y saca otros tres de su lista de paraísos. *Publico*. Recuperado 15 marzo 2018, de <https://www.publico.es/economia/paraisos-fiscales-ue-incluye-tres-paises-saca-otros-tres-lista-paraisos-fiscales.html>
- Ramonet, I. (1998, diciembre). Désarmer les marchés. *Le Monde diplomatique*. Recuperado 25 febrero 2020, de <https://www.monde-diplomatique.fr/1997/12/RAMONET/5102>
- Real Academia Española (s.f.). Diccionario de la Lengua Española (Actualización 2017): *Blanquear*. Recuperado 16 mayo 2018, de <http://dle.rae.es/?w=blanquear>
- Real Academia Española (s.f.). *Diccionario de la Lengua Española (Actualización 2018): Paraíso Fiscal*. Recuperado 8 octubre 2019, de <https://dle.rae.es/?id=Rqpkdjg>
- Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, por el que se determinan los países o territorios a que se refieren los artículos 2º, apartado 3, número 4, de la Ley 17/1991, de 27 de mayo, de Medidas Fiscales Urgentes, y 62 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, BOE núm. 167 § 18119 (1991). Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1991/07/13/pdfs/A23371-23371.pdf>
- Real Decreto 116/2003, de 31 de enero, por el que se modifican el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto 326/1999, de 26 de febrero, y el Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, por el que se determinan los países o territorios a que se refieren los artículos 2.º, apartado 3, número 4, de la Ley 17/1991, de 27 de mayo, de Medidas Fiscales Urgentes, y 62 de la ley 31/1990, de 27 de



- diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, BOE núm. 28 § 2097 (2003). Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2003/02/01/pdfs/A04294-04297.pdf>
- Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, BOE núm. 110 § 4742 (2014). Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/rd/2014/05/05/304/dof/spa/pdf>
- Redacción Pressdigital. (2018, enero 23). Los paraísos fiscales no quieren revelar sus promesas para salir de la lista negra. *PRESSDIGITAL*. Recuperado 26 febrero 2019, de <https://www.pressdigital.es/texto-diario/mostrar/992185/paraisos-fiscales-no-quieren-revelar-promesas-salir-lista-negra>
- Rensch, S. (2017a). *EU countries 'fail fair tax tests'*. Recuperado 3 noviembre 2018, de <https://www.publicfinanceinternational.org/news/2017/11/eu-countries-fail-fair-tax-tests>
- Rensch, S. (2017b). *European Council names 17 countries as "tax havens"*. Recuperado 9 diciembre 2017, de <https://www.publicfinanceinternational.org/news/2017/12/european-council-names-17-countries-tax-havens>
- República de Panamá. (2002). Carta del Ministro de Economía y Finanzas (Norberto Delgado D.) al Secretario General de la OCDE (Donald Johnston) fechada el 15 de abril de 2002. Recuperado 27 julio 2019, de <https://www.oecd.org/ctp/harmful/2082504.pdf>
- Reuters. (2019, mayo 2). Los accionistas de UBS rechazan la gestión de la dirección por una condena de fraude fiscal. *El País*. Recuperado 31 marzo 2020, de [https://elpais.com/economia/2019/05/02/actualidad/1556820259\\_644933.html](https://elpais.com/economia/2019/05/02/actualidad/1556820259_644933.html)
- Riera, M. (2019, octubre 18). Hipotecas subprime: las responsables de la crisis [Entrada blog]. Recuperado de <https://www.helpmycash.com/hipotecas/hipotecas-subprime/>
- Romero, J.M. (2013, marzo 25). La 'lista Falciani' conduce hasta Gürtel. *El País*. Recuperado 4 abril 2020, de [https://elpais.com/politica/2013/03/24/actualidad/1364150299\\_615917.html#sumario\\_2](https://elpais.com/politica/2013/03/24/actualidad/1364150299_615917.html#sumario_2)
- Romero Flor, L. M. (2014). Las diferentes etapas normativas del intercambio de información entre administraciones tributarias. En *Intercambio de información, blanqueo de capitales y lucha contra el fraude fiscal* (p. 297-320). Instituto de Estudios Fiscales. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/314096825\\_Las\\_diferentes\\_etapas\\_normativas\\_del\\_intercambio\\_de\\_informacion\\_entre\\_Administraciones\\_Tributarias](https://www.researchgate.net/publication/314096825_Las_diferentes_etapas_normativas_del_intercambio_de_informacion_entre_Administraciones_Tributarias)
- Rosembuj, T. (1999). La competencia fiscal lesiva. *Impuestos: Revista de doctrina, legislación y jurisprudencia*, 15(1), 166-200.

- Ruiz, S. y Alba, M. (2017, octubre 31). El dinero que no ves. Paraísos Fiscales y Desigualdad. Recuperado 22 enero 2018, de <https://www.oxfamintermon.org/es/documentos/31/10/17/dinero-que-no-ves>
- Saint-Amans, P. y Bhatia, M. (2015, junio 19). EU Commission's Announcement on Non-cooperative jurisdictions: Letter to Global Forum members [Comunicado de prensa]. Recuperado 29 julio 2019, de <http://www.oecd.org/tax/transparency/eucommissionsannouncementonnon-cooperativejurisdictionslettertoglobalforummembers.htm>
- Salinas, J. G. (2003). The OECD Tax Competition Initiative: A Critique of Its Merits in the Global Marketplace. *Houston Journal of International Law*, 25, 531-560. Recuperado de [https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/hujil25&div=24&g\\_sent=1&casa\\_token=SFE0essKig0AAAAA:nljwxPGS7Q-KeO3tJ7VQScij2Rra4dVC2KiCvhuWQ\\_UsEouvwtE9Aqy1N0anM6TGcVP3U3c&collection=journals](https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/hujil25&div=24&g_sent=1&casa_token=SFE0essKig0AAAAA:nljwxPGS7Q-KeO3tJ7VQScij2Rra4dVC2KiCvhuWQ_UsEouvwtE9Aqy1N0anM6TGcVP3U3c&collection=journals)
- Salomon, M. (2019). *Illicit Financial Flows to and from 148 Developing Countries: 2006-2015*. Global Financial Integrity. Recuperado 23 diciembre 2019, de <https://gfintegrity.org/report/2019-iff-update/>
- Salto van der Laet, D. (2000). Los paraísos fiscales como escenarios de elusión fiscal internacional y las medidas anti-paraíso en la legislación española. *Crónica tributaria*, (93), 49-88. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/94972413/2-ParaisosFiscales-DiegoSalto>
- Samplon Salvador, R. (2007). Los paraísos fiscales y la lucha contra el fraude fiscal. *Instituto de Estudios Fiscales. Cuadernos de Formación (3) Colaboración 14/07*, 205-217. Recuperado de [https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cf/03\\_14.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cf/03_14.pdf)
- Sánchez, A. (2019, enero 31). ¿Existen paraísos fiscales en el corazón de la UE? *El País*. Recuperado 07 febrero 2019, de [https://elpais.com/internacional/2019/01/23/actualidad/1548263635\\_497369.html](https://elpais.com/internacional/2019/01/23/actualidad/1548263635_497369.html)
- Sánchez-Archidona, G. (2017). Estudio sobre la evolución histórica de la colaboración fiscal entre los Estados. *REJIE: Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, (16), 95-124. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/rejie/>
- Sánchez Seco, L. (2015). Blanqueo de capitales. Motivos que justifican la existencia de la regulación de prevención del blanqueo de capitales. *Instituto de Estudios Fiscales. Cuadernos de formación (19), 14/2015*, p. 187-200. Recuperado de [https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cf/19\\_14.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cf/19_14.pdf)
- Sawyer, A. (2011a). The OECD's Tax Information Exchange Agreements. An Example of (In) Effective Global Governance? *Journal of Applied Law and Policy*, 41-54. Recuperado 28 septiembre 2017, de

- [https://www.researchgate.net/profile/Adrian\\_Sawyer/publication/267230583\\_The\\_OEC\\_D%27s\\_Tax\\_Information\\_Exchange\\_Agreements\\_An\\_Example\\_of\\_InEffective\\_Global\\_Governance/links/5490630d0cf225bf66a82d0b.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Adrian_Sawyer/publication/267230583_The_OEC_D%27s_Tax_Information_Exchange_Agreements_An_Example_of_InEffective_Global_Governance/links/5490630d0cf225bf66a82d0b.pdf)
- Sawyer, A. (2011b). Peer review of tax information exchange agreements: Is it more than just about the numbers? *Australian Tax Forum*, 26(3), 397-427. Recuperado 16 julio 2019, de <https://search.informit.com.au/documentSummary;dn=609151652387950;res=IELBUS>
- Schjelderup, G. (2016). Secrecy jurisdictions. *International Tax and Public Finance*, 23(1), 168-189. <https://doi.org/10.1007/s10797-015-9350-7>
- Seabrooke, L. y Wigan, D. (2016, abril 5). The question behind the Panama leak: Why aren't international rules stopping offshore tax evasion? *The Washington Post*. Recuperado 26 abril 2020, de <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/04/05/heres-the-question-behind-the-panama-leak-why-international-rules-arent-stopping-offshore-tax-evasion/>
- SEC [Securities and Exchange Commission]. (s.f.). *What We Do*. Recuperado 25 marzo 2020, de <https://www.sec.gov/Article/whatwedo.html>
- SEC. (2009). *Litigation Release No. 20905 / February 18, 2009*. Recuperado 25 marzo 2020, de <https://web.archive.org/web/20170710050512/https://www.sec.gov/litigation/litreleases/2009/lr20905.htm>
- Segovia, E. (2016, septiembre 22). Banco Santander abrió 559 sociedades en Bahamas para sus clientes. *El Confidencial*. Recuperado 16 noviembre 2016, de [https://www.elconfidencial.com/empresas/2016-09-22/banco-santander-sociedades-bahamas-botin\\_1263600/](https://www.elconfidencial.com/empresas/2016-09-22/banco-santander-sociedades-bahamas-botin_1263600/)
- Sentencia del Tribunal Constitucional 73/2017, de 8 de junio de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 3856-2012, BOE núm. 168 § 8345 (2017). Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2017/07/15/pdfs/BOE-A-2017-8345.pdf>
- Serrano Antón, F. (Dir.) (2013). La Legislación Española y los Paraísos Fiscales. En *Fiscalidad Internacional* (5ª Edición, p. 1885-1920). Madrid: Centro de Estudios Financieros.
- Sharman. J.C. (2004). International Organisations, Blacklisting and Tax Haven Regulation. *Paper presented at the European Consortium on Political Research Joint Sessions Uppsala, Sweden, 13-18 April 2004*. Recuperado de <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/2830d1f6-5896-4c7a-9ca8-ea15d9ba4287.pdf>
- Sharman, J.C. (2006). *Havens in a storm: The struggle for global tax regulation*. Cornell University Press.

- Sharman, J.C. (2010). Shopping for Anonymous Shell Companies: An Audit Study of Anonymity and Crime in the International Financial System. *Journal of Economic Perspectives*, 24 (4): 127-140. Recuperado 25 mayo 2018, de [https://www.jstor.org/stable/20799176?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/20799176?seq=1#metadata_info_tab_contents)
- Shaxson, N. (2011). *Treasure Islands: Tax Havens and the Men Who Stole the World*. London: The Bodley Head.
- Shaxson, N. (2014). *Las Islas del Tesoro. Los Paraísos Fiscales y los hombres que se robaron el mundo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Shaxson, N. (2019). Combatir los Paraísos Fiscales: Los miles de millones de divisas que atraen los paraísos fiscales perjudican por igual a naciones remitentes y destinatarias. *Finance & Development. A Quarterly Publication of the International Monetary Fund*, 56 (3), 6-10. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2019/09/pdf/tackling-global-tax-havens-shaxon.pdf>
- Shaxson, N. y Christensen, J. (2011, abril 5). Time to black-list the tax haven whitewash. *Financial Times*. Recuperado 15 julio 2019, de <https://www.ft.com/content/0f687dee-5eea-11e0-a2d7-00144feab49a#axzz1IcwBEiPA>
- Shell games (2002). *The Economist*. Recuperado 14 agosto 2019, de <https://www.economist.com/finance-and-economics/2002/10/24/shell-games>
- Shiel, F. y Hallman, B. (2020, enero 15). About The Luanda Leaks Investigation. Recuperado 3 mayo 2020, de <https://www.icij.org/investigations/luanda-leaks/about-the-luanda-leaks-investigation/>
- Silverstein, K. (2014, diciembre 3). The Law Firm That Works with Oligarchs, Money Launderers, and Dictators. *Vice*. Recuperado 22 abril 2020, de [https://www.vice.com/en\\_us/article/ppm4qz/evil-llc-0000524-v21n12](https://www.vice.com/en_us/article/ppm4qz/evil-llc-0000524-v21n12)
- Simonian, H. y Chung, J. (2008, noviembre 12). UBS blow as US indicts wealth management head. *Financial Times*. Recuperado 25 marzo 2020, de <https://www.ft.com/content/bc6fbb96-b0ec-11dd-8915-0000779fd18c>
- Solórzano Ureta, S. (2012). Los... ¿paraísos fiscales? *Revista De Derecho Fiscal*, (6), 27-41. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/view/3061>
- Spitz, B. (1992). *Planificación fiscal internacional*. Bilbao: Ediciones Deusto
- Stier, K. (2009, octubre 6). Why Is the UBS Whistle-Blower Headed to Prison? *Time*. Recuperado 24 marzo 2020, de <http://content.time.com/time/business/article/0,8599,1928897,00.html>

- Stiglitz, J. E. (2019, marzo 3). ¿Cómo cobrar impuestos a las multinacionales? *El País*. Recuperado 3 marzo 2019, de [https://elpais.com/economia/2019/02/27/actualidad/1551292398\\_411388.html](https://elpais.com/economia/2019/02/27/actualidad/1551292398_411388.html)
- Stiglitz, J. E. (2019, octubre 7). No More Half-Measures on Corporate Taxes. Recuperado 6 noviembre 2019, de <https://www.project-syndicate.org/commentary/oecd-proposal-multinational-tax-avoidance-by-joseph-e-stiglitz-2019-10?barrier=accesspaylog>
- Stiglitz, J. E. y Pieth, M. (2016). Overcoming the Shadow Economy. *Friedrich Ebert Stiftung. International Policy Analysis*. Recuperado 11 mayo 2020, de <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/113611/Overcoming%20ShadowEconomy.pdf>
- Stop Tax Haven Abuse Act. (2007). H.R. 2136 — 110th Congress. Recuperado 9 diciembre 2019 de <https://www.govtrack.us/congress/bills/110/hr2136>
- Stop Tax Haven Abuse Act. (2019). H.R. 1712 — 116th Congress. Recuperado 9 diciembre 2019 de <https://www.govtrack.us/congress/bills/116/hr1712>
- Swaine, J. y Harding, L. (2017, noviembre 5). Russia funded Facebook and Twitter investments through Kushner investor. *The Guardian*. Recuperado 2 mayo 2020, de <https://www.theguardian.com/news/2017/nov/05/russia-funded-facebook-twitter-investments-kushner-investor>
- Tax Havens. (1987). *The OECD Observer*, 145, 28-30. Recuperado 23 septiembre 2017, de <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/observer-v1987-2-en.pdf?expires=1571764953&id=id&accname=ocid56014354&checksum=EA018B7498B7887125A923825FDEDA5C>
- Tax Justice Network. (s.f.a). *An informal history of TJN and the tax justice movement*. Recuperado 10 julio, 2019, de <https://www.taxjustice.net/5828-2/>
- Tax Justice Network. (s.f.b). *Our senior advisers*. Recuperado 10 julio, 2019, de <https://www.taxjustice.net/about/who-we-are/senior-advisers/>
- Tax Justice Network. (s.f.c). *Our Directors*. Recuperado 10 julio, 2019, de <https://www.taxjustice.net/about/our-directors/>
- Tax Justice Network. (s.f.d). *Our Team*. Recuperado 10 julio, 2019, de <https://www.taxjustice.net/taxjustice-team/>
- Tax Justice Network (s.f.e). *What is a tax haven? What is a secrecy jurisdiction?* Recuperado 6 octubre 2019 de <https://www.taxjustice.net/faq/tax-havens/>
- Tax Justice Network (s.f.f). *Where are the tax havens?* Recuperado 6 octubre 2019 de <https://www.taxjustice.net/faq/>

- Tax Justice Network (s.f.g). *Estimates of tax avoidance and evasion*. Recuperado 22 diciembre 2019 de <https://www.taxjustice.net/topics/more/estimates-of-tax-avoidance-and-evasion/>
- Tax Justice Network. (2005). *The Price of Offshore*. Recuperado 3 abril 2019, de [https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price\\_of\\_Offshore.pdf](https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore.pdf)
- Tax Justice Network. (2007). *Identifying tax havens and offshore finance centres*. Recuperado 11 octubre 2017, de [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Identifying\\_Tax\\_Havens\\_Jul\\_07.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Identifying_Tax_Havens_Jul_07.pdf)
- Tax Justice Network. (2009a). *Introducing the Financial Secrecy Index*. Recuperado 15 febrero 2020, de <https://www.financialsecrecyindex.com/Archive2009/FSI-2009/FSI%20-%20Introduction.pdf>
- Tax Justice Network. (2009b). *The Financial Secrecy Index and the OECD blacklist*. Recuperado 15 febrero 2020, de <https://www.financialsecrecyindex.com/Archive2009/FSI-2009/FSI%20-%20OECD%20blacklist.pdf>
- Tax Justice Network. (2009c). *Implications of the Financial Secrecy Index*. Recuperado 15 febrero 2020, de <https://www.financialsecrecyindex.com/Archive2009/FSI-2009/FSI%20-%20Implications.pdf>
- Tax Justice Network. (2009d). *Financial Secrecy Index 2009*. Recuperado 15 febrero 2020, de <https://fsi.taxjustice.net/Archive2009/FSI-2009/FSI%20-%20Rankings%20-%202009.pdf>
- Tax Justice Network. (2009e). *The British Connection*. Recuperado 15 febrero 2020, de <https://www.financialsecrecyindex.com/Archive2009/FSI-2009/FSI%20-%20The%20British%20Connection.pdf>
- Tax Justice Network. (2009f). *New League Table of World's Most Secretive Tax Havens*. Recuperado 15 febrero 2020, de <https://www.financialsecrecyindex.com/Archive2009/FSI-2009/FSI%20-%20TJN%20press%20release%20-%202029-10-09.pdf>
- Tax Justice Network. (2010, abril 22). *National Geographic: Guarded Treasures*. Recuperado 05 mayo 2019, de <https://taxjustice.blogspot.com/2010/04/national-geographic-guarded-treasures.html>
- Tax Justice Network. (2011a, abril 04). *The Death of Information Exchange Agreements?* Recuperado 15 junio 2019, de <http://taxjustice.blogspot.com/2011/04/death-of-information-exchange.html>
- Tax Justice Network. (2011b). *Introducing the 2011 Financial Secrecy Index*. Recuperado 18 febrero 2020, de <https://www.financialsecrecyindex.com/Archive2011/FSI-2011/FSI-Homepage.pdf>

- Tax Justice Network. (2011c). *Financial Secrecy Index 2011*. Recuperado 15 febrero 2020, de <https://www.financialsecrecyindex.com/Archive2011/FSI-2011/FSI-Rankings-2011.pdf>
- Tax Justice Network. (2012a). *The Price of Offshore Revisited: Press Release*. Recuperado 12 diciembre 2016, de [https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/The\\_Price\\_of\\_Offshore\\_Revisited\\_Presser\\_120722.pdf](https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/The_Price_of_Offshore_Revisited_Presser_120722.pdf)
- Tax Justice Network. (2012b). *Inequality underestimated: Press Release*. Recuperado 12 diciembre 2016, de [https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Inequality\\_presser\\_120722.pdf](https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Inequality_presser_120722.pdf)
- Tax Justice Network. (2013). *Financial Secrecy Index 2013 Methodology*. Recuperado 20 febrero 2020, de <https://fsi.taxjustice.net/Archive2013/Notes%20and%20Reports/FSI-Methodology.pdf>
- Tax Justice Network. (2015). *Financial Secrecy Index 2015 Methodology*. Recuperado 20 febrero 2020, de <https://fsi.taxjustice.net/Archive2015/Notes%20and%20Reports/FSI-Methodology.pdf>
- Tax Justice Network. (2018). *Financial Secrecy Index - 2018 Results*. Recuperado 7 febrero 2018, de <https://www.financialsecrecyindex.com/en/introduction/fsi-2018-results>
- Tax Justice Network. (2018, septiembre 23). *EU tax haven blacklist blocks just 1% of financial secrecy services threatening EU economies*. Recuperado 27 septiembre 2018, de <https://www.taxjustice.net/2018/09/23/eus-tax-haven-blacklist-blocks-just-1-of-financial-secrecy-services-threatening-eu-economies/>
- Tax Justice Network. (2020). *Financial Secrecy Index - 2020 Results*. Recuperado 20 febrero 2020, de <https://fsi.taxjustice.net/en/introduction/fsi-results>
- Tax Justice Network. (2020, febrero 18). *Financial Secrecy Index 2020 reports progress on global transparency – but backsliding from US, Cayman and UK prompts call for sanctions*. Recuperado 20 febrero 2020, de [https://www.taxjustice.net/2020/02/18/financial-secrecy-index-2020-reports-progress-on-global-transparency-but-backsliding-from-us-cayman-and-uk-prompts-call-for-sanctions/?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=financial\\_secrecy\\_index\\_2020\\_reports\\_progress\\_on\\_global\\_transparency\\_but\\_backsliding\\_from\\_us\\_cayman\\_and\\_uk\\_prompts\\_call\\_for\\_sanctions&utm\\_term=2020-02-19](https://www.taxjustice.net/2020/02/18/financial-secrecy-index-2020-reports-progress-on-global-transparency-but-backsliding-from-us-cayman-and-uk-prompts-call-for-sanctions/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=financial_secrecy_index_2020_reports_progress_on_global_transparency_but_backsliding_from_us_cayman_and_uk_prompts_call_for_sanctions&utm_term=2020-02-19)
- The Guardian. (2016, abril 8). *Mossack Fonseca: inside the firm that helps the super-rich hide their money*. *The Guardian*. Recuperado 20 enero 2020, de <https://www.theguardian.com/news/2016/apr/08/mossack-fonseca-law-firm-hide-money-panama-papers>
- Tomanio, J., (May 2010). *Guarded Treasures* [Imagen digital]. *National Geographic*, p.24-25. Recuperado de:

<https://ia801604.us.archive.org/10/items/NationalGeographicMagazineCollection/National%20Geographic%202010-05.pdf>

- Toussaint, E. (2015, febrero 11). La Unión de Bancos Suizos como el HSBC organiza masivamente la evasión fiscal a escala internacional. Recuperado 14 septiembre 2019, de <http://www.cadtm.org/La-Union-de-Bancos-Suizos-como-el>
- Toplensky, R. (2017, noviembre 6). EU warns 53 jurisdictions of tax blacklist threat. *Financial Times*. Recuperado 25 de noviembre de 2017, de <https://www.ft.com/content/4680a384-c2fb-11e7-a1d2-6786f39ef675>
- Toplensky, R. (2018, enero 16). EU recommends removing Panama and 7 others from tax haven blacklist. *Financial Times*. Recuperado 30 de julio de 2020, de <https://www.ft.com/content/7aa78b8b-8cd0-3f16-af35-733466818928>
- Tørsløv, T., Wier, L. y Zucman, G. (2017). € 600 Billion and Counting: Why High-Tax Countries Let Tax Havens Flourish. Recuperado 9 julio, 2019, de <https://gabriel-zucman.eu/files/TWZ2017.pdf>
- Transparency International (s.f.a). *ANTI-CORRUPTION GLOSSARY: TAX HAVENS*. Recuperado 21 octubre 2019, de [https://www.transparency.org/glossary/term/tax\\_haven](https://www.transparency.org/glossary/term/tax_haven)
- Transparency International (s.f.b). *ANTI-CORRUPTION GLOSSARY: SECRECY JURISDICTION*. Recuperado 21 octubre 2019, de [https://www.transparency.org/glossary/term/secrecy\\_jurisdiction](https://www.transparency.org/glossary/term/secrecy_jurisdiction)
- Transparency International (s.f.c). *ANTI-CORRUPTION GLOSSARY: OFFSHORE FINANCIAL CENTRES*. Recuperado 21 octubre 2019, de [https://www.transparency.org/glossary/term/offshore\\_financial\\_centres](https://www.transparency.org/glossary/term/offshore_financial_centres)
- Transparency International (s.f.d). *Misión y Organización*. Recuperado 21 febrero 2020, de <https://transparencia.org.es/mision-y-organizacion/>
- Transparency International. (2009). *Corruption Perceptions Index 2009: Results*. Recuperado 17 febrero 2020, de [https://www.transparency.org/research/cpi/cpi\\_2009/0#results](https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2009/0#results)
- Transparency International. (2015). *Sistemas Tributarios: ¿Una Vía para la Corrupción o un Mecanismo para Combatirla?* Documento de Trabajo nº 03/2015. Recuperado 21 octubre 2019, de [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/working\\_paper\\_tax\\_systems\\_a\\_channel\\_for\\_corruption\\_spanish](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/working_paper_tax_systems_a_channel_for_corruption_spanish)
- Transparency International. (2020). *Corruption Perceptions Index 2019*. Recuperado 21 febrero 2020, de <https://www.transparency.org/cpi2019>
- Transparency International. (2020, enero 23). *El Índice de Percepción de la Corrupción 2019 muestra que los esfuerzos anticorrupción están estancados en los países del G7*.



- Recuperado 21 febrero 2020, de [https://www.transparency.org/news/pressrelease/2019\\_CPI\\_efforts\\_stagnate\\_in\\_G7\\_ES](https://www.transparency.org/news/pressrelease/2019_CPI_efforts_stagnate_in_G7_ES)
- Turner, G. (2017). *The EU tax blacklist is a whitewash*. Recuperado 9 diciembre 2017, de <https://www.publicfinanceinternational.org/opinion/2017/12/eu-tax-blacklist-whitewash>
- Turner, G. (2017, julio 3). Will the G20 ever end the global problem of tax avoidance and tax evasion? Recuperado 15 abril 2020, de <https://www.taxjustice.net/2017/07/03/will-g20-ever-end-global-problem-tax-avoidance-tax-evasion/>
- Turner, G. (2017, agosto 7). The Offshore Wrapper – Data havens and new crackdowns on tax avoidance. Recuperado 6 agosto 2017, de <https://www.taxjustice.net/2017/08/07/offshore-wrapper-data-havens-new-crackdowns-tax-avoidance/>
- UBS AG. [Union Bank of Switzerland]. (2008, noviembre 12). Statement on Indictment of UBS Executive. *Business Wire*. Recuperado 25 marzo 2020, de <https://www.businesswire.com/news/home/20081112006425/en/Statement-Indictment-UBS-Executive>
- United States Senate. (2008). Tax haven banks and US tax compliance. *Staff Report of the Permanent Subcommittee on Investigations*. Recuperado 26 marzo 2020, de <https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/REPORTTaxHavenBanksJuly1708FINALwPatEliseChgs92608.pdf>
- United States Senate (2009). Statement of Senator Carl Levin (D-Mich) on Disclosure of Annex to the U.S.- Swiss Settlement Agreement in the UBS Case. *Permanent Subcommittee on Investigations*. Recuperado 26 marzo 2020, de <https://financialtransparency.org/statement-by-senator-carl-levin-on-us-swiss-annex-in-ubs-case/>
- United States Senate (2012). Opening Statement of Sen. Carl Levin: “U.S. Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs and Terrorist Financing: HSBC Case History”. *Permanent Subcommittee on Investigations*. Recuperado 5 abril 2020, de [https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/OPENING%20-%20Carl%20Levin%20\(July%2017%202012\).pdf](https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/OPENING%20-%20Carl%20Levin%20(July%2017%202012).pdf)
- Uribe, R. (2003). Cambio de paradigmas sobre el lavado de activos. *Observatorio Interamericano sobre Drogas*. Recuperado 21 diciembre 2018, de [http://www.cicad.oas.org/oid/new/information/elobservador/EIObservador2\\_2003/HistoriaLavado.pdf](http://www.cicad.oas.org/oid/new/information/elobservador/EIObservador2_2003/HistoriaLavado.pdf)
- Urry, J. (2017). *Off\$hore: La deslocalización de la riqueza*. Madrid: Capitán Swing.
- Urtasun, E. (2019, marzo 1). Lamentamos que los gobiernos cedan al chantaje de Arabia Saudí y bloqueen la lista negra contra el blanqueo de capitales [Entrada blog].

- Recuperado de <https://www.ernesturtasun.eu/economia/lamentamos-gobiernos-cedan-chantaje-arabia-saudi-lista-negra-blanqueo/>
- U.S. Department of the Treasury. (2001). *Treasury Secretary O'Neill Statement On OECD Tax Havens*. Recuperado 3 noviembre 2017, de <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/po366.aspx>
- Valerdi, J. (2018, abril 24). Papeles del Paraíso: la batalla entre lo legal y lo inmoral [Entrada blog]. Recuperado de <http://juanvalerdieconomista.blogspot.com/2018/04/papeles-del-paraiso-la-batalla-entre-lo.html>
- Vallejo Chamorro, J.M. (2007). La Competencia Fiscal. En Instituto de Estudios Fiscales (Ed.), *Manual de Fiscalidad Internacional*, I (199-247). Madrid.
- Van Heeke, T., Davies, B., Baxandall, P., y Smith, D. (2014). *Picking Up the Tab 2014: Average Citizens and Small Businesses Pay the Price for Offshore Tax Havens*. Recuperado de <https://masspirg.org/sites/pirg/files/reports/Picking%20Up%20the%20Tab%20vMA%20web.pdf>
- Vernay, A. (1978). *Los Paraísos Fiscales*. Esplugas de Llobregat (Barcelona): Plana & Janes.
- Walter, A. (2008). *Governing finance: East Asia's adoption of international standards*. Cornell University Press.
- Wayne, L. (2012, 30 junio). How Delaware Thrives as a Corporate Tax Haven. *The New York Times*. Recuperado 8 julio, 2019, de [http://www.nytimes.com/2012/07/01/business/how-delaware-thrives-as-a-corporate-taxhaven.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/07/01/business/how-delaware-thrives-as-a-corporate-taxhaven.html?_r=0)
- Weiner, J. M. y Ault, H.J. (1998). The OECD's Report on Harmful Tax Competition. *National Tax Journal*, 51(3), 601-608. Recuperado de <https://www.ntanet.org/NTJ/51/3/ntj-v51n03p601-08-oecd-report-harmful-tax.pdf>
- Weiss, M. B. (2001). International Tax Competition: An Efficient or Inefficient Phenomenon. *Akron Tax Journal*, 16, 99-132. Recuperado de <https://ideaexchange.uakron.edu/akrontaxjournal/vol16/iss1/3>
- Wickham, C. (1989). La otra transición: del mundo antiguo al feudalismo. *Studia Historica. Historia Medieval*, 7, 7-35. Recuperado 18 abril 2018 de [https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/69715/La\\_otra\\_transicion\\_del\\_mundo\\_antiguo\\_al\\_.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/69715/La_otra_transicion_del_mundo_antiguo_al_.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Woodward, R. (2011). *From Boom to Doom to Boom: Offshore Financial Centres and Development in Small States*. Recuperado 15 marzo 2019, de <https://ssrn.com/abstract=1879298>

- Woodward, R. (2016). A strange revolution: Mock compliance and the failure of the OECD's international tax transparency regime. En T. Rixen y P. Dietsch (Eds.), *Global Tax Governance. What's Wrong with it and How to Fix it*. (pp. 103-122). Colchester: ECPR Press.
- Woodward, R. (2017). Tax Havens in an Austere World: The Clash of New Ideas and Existing Interests. En S. McBride y B. Evans (Eds.), *The Austerity State* (pp. 243-263). University of Toronto Press.
- Zagaris, B. (2000). Financial Stability Forum Published Ranking of Offshore Financial Centres. *International Business Lawyer*, 28(9). 393-396. Recuperado de [https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/ibl28&div=105&g\\_sent=1&casa\\_token=&collection=journals](https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/ibl28&div=105&g_sent=1&casa_token=&collection=journals)
- Zagaris, B. (2001a). Exchange of Tax Information Policies at the Millennium: Balancing Enforcement with Due Process and International Human Rights. *Center for Freedom and Prosperity*, 1-21., pág. 3. Recuperado 27 octubre 2017, de <http://archive.freedomandprosperity.org/zagaris2.PDF>
- Zagaris, B. (2001b). Tax havens beware, fiscal transparency, and what else? The rules are changing and it's crazy out there! *Center for Freedom and Prosperity*, 1-21., pág. 3. Recuperado 27 octubre 2017, de <http://archive.freedomandprosperity.org/zagaris2.PDF>
- Zoromé, A. (2007). Concept of offshore financial centers: In search of an operational definition. *Working Paper/07/87 of the International Monetary Fund*. Recuperado 7 junio 2017 de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0787.pdf>
- Zucman, G. (2014). *La riqueza oculta de las naciones: investigación sobre los paraísos fiscales*. Barcelona: Ediciones Pasado y presente.
- Zucman, G. (2014b). Taxing across borders: Tracking personal wealth and corporate profits. *Journal of economic perspectives*, 28(4), 121-148. Recuperado de <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdf/10.1257%2Fjep.28.4.121>
- Zucman, G. (2015). *The hidden wealth of nations: The scourge of tax havens*. Chicago: University of Chicago Press.
- Zucman, G. (2017, noviembre 7). Zucman: “La lógica del libre comercio no justifica el robo de los paraísos fiscales”. *El Confidencial*. Recuperado 8 noviembre 2017, de [https://www.elconfidencial.com/economia/paradise-papers/2017-11-07/papeles-paraiso-desigualdad-paraisos-fiscales-gabriel-zucman\\_1470069/](https://www.elconfidencial.com/economia/paradise-papers/2017-11-07/papeles-paraiso-desigualdad-paraisos-fiscales-gabriel-zucman_1470069/)
- Zucman, G. (2017, noviembre 10). How Corporations and the Wealthy Avoid Taxes (and How to Stop Them). *The New York Times*. Recuperado 27 septiembre 2019, de <https://www.nytimes.com/interactive/2017/11/10/opinion/gabriel-zucman-paradise-papers-tax-evasion.html>

## ANEXO I

## Índice de Secreto Financiero – 2018

Rank	Jurisdiction	FSI Value <sup>6</sup>	FSI Share <sup>7</sup>	Secrecy Score <sup>4</sup>	Global Scale Weight <sup>5</sup>	Narrative Report
1	Switzerland <sup>2</sup>	1589,57	5,01%	76,45	4,50%	Y
2	USA <sup>2</sup>	1298,47	4,09%	59,83	22,30%	Y
3	Cayman Islands <sup>2</sup>	1267,68	4,00%	72,28	3,79%	Y
4	Hong Kong <sup>2</sup>	1243,68	3,92%	71,05	4,17%	Y
5	Singapore <sup>2</sup>	1081,98	3,41%	67,13	4,58%	Y
6	Luxembourg <sup>2</sup>	975,92	3,08%	58,20	12,13%	Y
7	Germany <sup>2</sup>	768,95	2,42%	59,10	5,17%	Y
8	Taiwan <sup>2</sup>	743,38	2,34%	75,75	0,50%	Y
9	United Arab Emirates (Dubai) <sup>2,3</sup>	661,15	2,08%	83,85	0,14%	Y
10	Guernsey <sup>2</sup>	658,92	2,08%	72,45	0,52%	Y
11	Lebanon <sup>2</sup>	644,41	2,03%	72,03	0,51%	Y
12	Panama <sup>2</sup>	625,84	1,97%	76,63	0,27%	Y
13	Japan	623,92	1,97%	60,50	2,24%	N
14	Netherlands <sup>2</sup>	598,81	1,89%	66,03	0,90%	Y
15	Thailand	550,60	1,74%	79,88	0,13%	N
16	British Virgin Islands <sup>2</sup>	502,76	1,59%	68,65	0,38%	Y
17	Bahrain <sup>2</sup>	490,71	1,55%	77,80	0,11%	Y
18	Jersey <sup>2</sup>	438,22	1,38%	65,45	0,38%	Y
19	Bahamas	429,00	1,35%	84,50	0,04%	N
20	Malta	426,31	1,34%	60,53	0,71%	N
21	Canada <sup>2</sup>	425,84	1,34%	54,75	1,75%	Y
22	Macao	424,92	1,34%	68,25	0,24%	N
23	United Kingdom <sup>2</sup>	423,76	1,34%	42,35	17,37%	Y
24	Cyprus <sup>2</sup>	404,44	1,28%	61,25	0,55%	Y
25	France	404,18	1,27%	51,65	2,52%	N
26	Ireland <sup>2</sup>	387,94	1,22%	50,65	2,66%	Y
27	Kenya <sup>2</sup>	378,35	1,19%	80,05	0,04%	Y
28	China	372,58	1,17%	60,08	0,51%	N
29	Russia	361,16	1,14%	63,98	0,26%	N
30	Turkey <sup>2</sup>	353,89	1,12%	67,98	0,14%	Y
31	Malaysia (Labuan) <sup>3</sup>	335,11	1,06%	71,93	0,07%	N
32	India <sup>2</sup>	316,62	1,00%	51,90	1,16%	Y
33	South Korea	314,06	0,99%	59,03	0,36%	N
34	Israel <sup>2</sup>	313,55	0,99%	63,25	0,19%	Y
35	Austria <sup>2</sup>	310,41	0,98%	55,90	0,56%	Y
36	Bermuda	281,83	0,89%	73,05	0,04%	N
37	Saudi Arabia	278,58	0,88%	69,88	0,05%	N
38	Liberia <sup>2</sup>	277,29	0,87%	79,70	0,02%	Y
39	Marshall Islands	275,29	0,87%	72,93	0,04%	N
40	Philippines	269,81	0,85%	65,38	0,09%	N
41	Italy <sup>2</sup>	254,14	0,80%	49,48	0,92%	Y
42	Isle of Man	248,68	0,78%	63,58	0,09%	N
43	Ukraine	246,25	0,78%	69,15	0,04%	N
44	Australia <sup>2</sup>	244,36	0,77%	51,15	0,61%	Y
45	Norway <sup>2</sup>	242,85	0,77%	51,58	0,55%	Y
46	Liechtenstein	240,86	0,76%	78,28	0,01%	N
47	Romania <sup>2</sup>	232,30	0,73%	65,53	0,06%	Y
48	Barbados	230,95	0,73%	73,85	0,02%	N
49	Mauritius <sup>2</sup>	223,47	0,70%	72,35	0,02%	Y
50	South Africa <sup>2</sup>	216,44	0,68%	56,10	0,18%	Y
51	Poland	215,40	0,68%	57,35	0,15%	N
52	Spain	213,89	0,67%	47,70	0,77%	N
53	Belgium <sup>2</sup>	212,97	0,67%	44,00	1,56%	Y
54	Sweden	203,55	0,64%	45,48	1,01%	N
55	Latvia	195,65	0,62%	57,38	0,11%	N

Rank	Jurisdiction	FSI Value <sup>6</sup>	FSI Share <sup>7</sup>	Secrecy Score <sup>4</sup>	Global Scale Weight <sup>5</sup>	Narrative Report
56	Anguilla	195,04	0,62%	77,50	0,01%	N
57	Indonesia	188,79	0,60%	61,45	0,05%	N
58	New Zealand <sup>2</sup>	178,56	0,56%	56,23	0,10%	Y
59	Costa Rica	168,78	0,53%	68,65	0,01%	N
60	Chile	168,64	0,53%	61,60	0,04%	N
61	Denmark <sup>2</sup>	166,12	0,52%	52,50	0,15%	Y
62	Paraguay	158,52	0,50%	84,33	0,00%	N
63	St. Kitts and Nevis	152,55	0,48%	76,65	0,00%	N
64	Portugal (Madeira) <sup>3</sup>	151,63	0,48%	54,68	0,08%	N
65	Puerto Rico	151,06	0,48%	77,20	0,00%	N
66	Vanuatu <sup>2</sup>	149,27	0,47%	88,58	0,00%	Y
67	Uruguay	148,20	0,47%	60,83	0,03%	N
68	Aruba <sup>2</sup>	148,05	0,47%	75,98	0,00%	Y
69	Dominican Republic	147,09	0,46%	71,60	0,01%	N
70	Czech Republic	145,10	0,46%	52,93	0,09%	N
71	Finland	142,23	0,45%	52,70	0,09%	N
72	Iceland	139,69	0,44%	59,90	0,03%	N
73	Brazil <sup>2</sup>	138,00	0,44%	49,00	0,16%	Y
74	Hungary	132,73	0,42%	54,70	0,05%	N
75	Tanzania <sup>2</sup>	128,92	0,41%	73,40	0,00%	Y
76	Slovakia	127,89	0,40%	54,90	0,05%	N
77	Seychelles	125,26	0,40%	75,20	0,00%	N
78	Guatemala <sup>2</sup>	123,63	0,39%	73,10	0,00%	Y
79	Croatia	119,36	0,38%	59,28	0,02%	N
80	Greece	118,58	0,37%	57,88	0,02%	N
81	Samoa	115,90	0,37%	77,60	0,00%	N
82	Mexico	107,57	0,34%	54,38	0,03%	N
83	Gibraltar	107,44	0,34%	70,83	0,00%	N
84	Curacao <sup>2</sup>	105,66	0,33%	74,80	0,00%	Y
85	Venezuela	105,03	0,33%	68,53	0,00%	N
86	US Virgin Islands	101,89	0,32%	73,08	0,00%	N
87	Turks and Caicos Islands	98,08	0,31%	76,78	0,00%	N
88	Bolivia	94,82	0,30%	80,35	0,00%	N
89	Bulgaria	91,38	0,29%	54,18	0,02%	N
90	Belize <sup>2</sup>	86,30	0,27%	75,18	0,00%	Y
91	Brunei	85,60	0,27%	84,05	0,00%	N
92	Monaco	82,93	0,26%	77,50	0,00%	N
93	Estonia	79,47	0,25%	50,85	0,02%	N
94	Maldives	74,87	0,24%	81,08	0,00%	N
95	Ghana <sup>2</sup>	68,85	0,22%	61,75	0,00%	Y
96	Dominica	62,02	0,20%	77,33	0,00%	N
97	Lithuania	58,75	0,19%	46,78	0,02%	N
98	Antigua and Barbuda	54,53	0,17%	86,88	0,00%	N
99	Montenegro	52,64	0,17%	63,15	0,00%	N
100	Cook Islands	44,97	0,14%	74,58	0,00%	N
101	Grenada	44,61	0,14%	77,08	0,00%	N
102	Macedonia	39,76	0,13%	60,68	0,00%	N
103	Botswana <sup>2</sup>	39,45	0,12%	68,73	0,00%	Y
104	Slovenia	35,32	0,11%	41,83	0,01%	N
105	Andorra	35,05	0,11%	66,05	0,00%	N

Rank	Jurisdiction	FSI Value <sup>6</sup>	FSI Share <sup>7</sup>	Secrecy Score <sup>4</sup>	Global Scale Weight <sup>5</sup>	Narrative Report
106	Gambia <sup>2</sup>	34,51	0,11%	76,63	0,00%	Y
107	Trinidad and Tobago	27,86	0,09%	65,25	0,00%	N
108	Nauru	26,32	0,08%	66,65	0,00%	N
109	San Marino	24,31	0,08%	64,00	0,00%	N
110	St. Lucia	21,52	0,07%	78,28	0,00%	N
111	St. Vincent and the Grenadines	21,38	0,07%	69,95	0,00%	N
112	Montserrat	16,53	0,05%	77,50	0,00%	N

**Footnote 1:** The territories marked in Dark Blue are Overseas Territories (OTs) and Crown Dependencies (CDs) where the Queen is head of state; powers to appoint key government officials rest with the British Crown; laws must be approved in London; and the UK government holds various other powers (see here for more details: [www.financialsecrecyindex.com/PDF/UnitedKingdom.pdf](http://www.financialsecrecyindex.com/PDF/UnitedKingdom.pdf)). Territories marked in light blue are British Commonwealth territories which are not OTs or CDs but whose final court of appeal is the Judicial Committee of the Privy Council in London (see here for more details:

45

**Footnote 2:** For these jurisdictions, we provide special narrative reports exploring the history and politics of their offshore sectors. You can read and download these reports by clicking on the country name.

**Footnote 3:** For these jurisdictions, we took the secrecy score for the sub-national jurisdiction alone, but the Global Scale Weight (GSW) for the entire country. This is not ideal: we would prefer to use GSW data for sub-national jurisdictions - but this data is simply not available. As a result, these jurisdictions might be ranked higher in the index

**Footnote 4:** The Secrecy Scores are calculated based on 20 indicators. For full explanation of the methodology and data sources, please read our FSI-methodology document, here: [www.financialsecrecyindex.com/PDF/FSI-](http://www.financialsecrecyindex.com/PDF/FSI-)

**Footnote 5:** The Global Scale Weight represent a jurisdiction's share in global financial services exports. For full explanation of the methodology and data sources, please read our FSI-methodology document, here: [www.financialsecrecyindex.com/PDF/FSI-Methodology.pdf](http://www.financialsecrecyindex.com/PDF/FSI-Methodology.pdf)

**Footnote 6:** The FSI Value is calculated by multiplying the cube of the Secrecy Score with the cube root of the Global Scale Weight. The final result is divided through by one hundred for presentational clarity.

**Footnote 7:** The FSI Share is calculated by summing up all FSI Values, and then dividing each countries FSI Value by the total sum, expressed in percentages.

This Version: 10 June 2018

**Fuente:** *Financial Secrecy Index - 2018 Results*. Recuperado 7 febrero 2018, de <https://www.financialsecrecyindex.com/en/introduction/fsi-2018-results>



ANEXO II (continuación)

III. Third Country Jurisdictions that do not rank high in at least one of the selection indicators	Selection indicators		
	STRENGTH of ECONOMIC TIES with the EU	MANAGEMENT of FINANCIAL ACTIVITY in the jurisdiction	STABILITY FACTORS
Nicaragua	58.7	80.5	80.8
Nigeria	57.4	58.8	81.8
Niue	...	63.5	...
Northern Mariana Islands	75.8	84.0	...
Pakistan	58.8	55.5	78.4
Palau	88.8	84.0	77.9
Palauve	...	82.5	84.9
Papua New Guinea	23.2	25.8	84.6
Paraguay	89.1	88.5	88.1
Philippines	78.4	77.2	80.1
Russian Federation	22.2	7.8	80.5
Sint Maarten (Dutch part)	...	70.5	...
Taiwan	89.8	81.5	83.4
Tanzania	18.1	48.8	70.7
Tunisia Arab Republic	87.0	28.5	87.8
Turkmenistan	47.5	28.1	88.4
Tonga	88.1	24.5	84.9
Turkmenistan	39.2	82.5	88.1
Ukraine	13.8	12.1	89.1
Uzbekistan	54.8	87.5	86.8
Venezuela (Bolivarian Republic of)	58.8	23.8	87.1
Zimbabwe	22.8	81.5	87.8

Source: EU Commission - DG Taxation and Customs Union September 2018

IV. Third Country Jurisdictions with no economic data	Selection indicators		
	STRENGTH of ECONOMIC TIES with the EU	MANAGEMENT of FINANCIAL ACTIVITY in the jurisdiction	STABILITY FACTORS
Aland Islands	...	...	...
Bermuda, Sint Eustatius and Curaçao	...	...	...
Bouvet Island	...	...	...
British Indian Ocean Territory	...	...	...
Christmas Island	...	...	...
Cyprus	...	...	...
Cocos (Keeling) Islands	...	...	...
Heard Island and McDonald Islands	...	...	...
Malaysia / Labuan Island	...	...	...
Norfolk Island	...	...	...
Pitcairn Islands	...	...	...
Puerto Rico	...	...	88.8
Saint Helena, Ascension and Tristan da Cunha	...	...	...
Saint Pierre and Miquelon	...	...	...
South Georgia and the South Sandwich Islands	...	...	...
Tokelau	...	...	...
United States Minor Outlying Islands	...	...	...
Virgin City State	...	...	...
Wallis and Futuna Islands	...	...	...

Source: EU Commission - DG Taxation and Customs Union September 2018

V. Third Country Jurisdictions that are listed by the UN as Least Developed Countries	Selection indicators		
	STRENGTH of ECONOMIC TIES with the EU	MANAGEMENT of FINANCIAL ACTIVITY in the jurisdiction	STABILITY FACTORS
Afghanistan	40.1	64.2	81.8
Angola	25.8	21.8	86.4
Bangladesh	88.8	88.8	81.7
Bhutan	38.8	42.1	78.8
Burkina Faso	86.7	88.8	84.8
Burundi	24.7	87.7	88.8
Burundi	88.8	82.1	80.4
Cambodia	38.2	22.5	87.5
Central African Republic	48.8	88.8	84.2
Chad	88.8	42.5	81.8
Comoros	12.8	88.8	88.8
Dem. Rep. of the Congo	88.7	88.8	82.5
Dominican Republic	8.8	24.8	88.8
Equatorial Guinea	18.1	25.8	...
Eritrea	43.2	64.5	88.8
Ethiopia	58.2	88.5	88.7
Gambia	8.8	48.8	71.2
Guinea	7.4	48.7	87.5
Guinea-Bissau	38.4	38.7	87.1
Haiti	88.2	21.8	83.3
Honduras	42.8	88.3	82.7
Laos People's Dem. Rep.	87.7	88.8	78.8
Lesotho	51.2	17.8	84.4
Liberia	2.5	2.8	77.4
Madagascar	38.3	17.8	77.8
Malawi	48.2	28.5	74.5
Mali	21.8	81.8	72.8
Mauritania	12.8	19.5	81.7
Mozambique	14.2	18.8	72.1
Myanmar	82.3	28.5	85.8
Nepal	38.7	88.5	79.3
Niger	41.4	25.2	71.8
Rwanda	88.7	22.5	84.5
Sao Tome and Principe	17.3	14.5	74.5
Senegal	15.8	21.8	83.5
Sierra Leone	42.8	88.8	84.1
Tuvalu	38.8	28.5	88.8

Source: EU Commission - DG Taxation and Customs Union September 2018

VI. Third Country Jurisdictions that are listed by the UN as Least Developed Countries	Selection indicators		
	STRENGTH of ECONOMIC TIES with the EU	MANAGEMENT of FINANCIAL ACTIVITY in the jurisdiction	STABILITY FACTORS
Somalia	88.8	28.8	88.1
South Sudan	88.8	...	88.8
Sudan	88.8	28.8	88.2
Tanzania	34.8	47.5	77.4
Togo	14.7	84.5	88.3
Togo	8.1	18.8	88.2
Togo	17.8	51.3	88.2
Uganda	12.1	48.8	88.8
Yemen	17.8	28.8	88.8
Yemen	88.5	18.8	88.2
Zambia	88.5	27.8	87.8

Source: EU Commission - DG Taxation and Customs Union September 2018



## ANEXO III

Lista de Paraísos Fiscales elaborada por OXFAM para su informe: “Bancos en el exilio: Cómo los principales bancos europeos se benefician de los paraísos fiscales” (2017)

Tax haven	UNCTAD	IMF	BIS	GAO	FTSE	EC	EP	OECD	FSI	EU inv.
Andorra		X		X	X	X	X			
Anguilla	X		X	X	X	X	X	X	X	
Aruba	X	X	X	X	X		X	X	X	
Austria	X								X	
Bahamas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Bahrain	X		X	X	X		X	X	X	
Barbados	X		X	X	X	X	X	X	X	
Belgium										X
Belize	X	X		X	X	X	X	X	X	
Bermuda	X	X		X	X	X	X	X	X	
British Virgin Islands	X	X		X	X	X	X	X	X	
Cayman Islands	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Costa Rica				X	X				X	
Curaçao			X						X	
Cyprus	X	X			X	X		X	X	
Dominica	X			X			X	X		
Delaware					X		X		X	
Fiji							X			
Gibraltar	X	X	X		X			X	X	
Grenada	X			X		X		X		
Guam			X				X			
Guernsey	X	X			X	X	X	X	X	
Hong Kong			X	X	X	X	X		X	
Ireland					X					X
Isle of Man	X	X	X		X		X	X	X	
Jersey	X	X	X		X		X	X	X	
Jordan				X	X					
Labuan		X					X		X	
Lebanon			X	X	X		X		X	
Liberia	X			X	X	X		X	X	
Liechtenstein	X	X			X	X	X	X	X	
Luxembourg					X				X	X
Macao		X	X	X	X		X		X	
Maldives					X	X	X			
Malta	X				X			X	X	
Marshall Islands	X			X		X	X	X	X	
Mauritius	X		X		X	X	X	X	X	
Monaco	X	X			X	X	X	X	X	
Montserrat	X	X		X		X	X	X		
Netherlands	X				X				X	X
Niue	X					X	X	X		
Nauru	X			X		X	X	X		
Palau		X					X			
Panama	X	X	X	X	X	X	X	X	X	

### ANEXO III (continuación)

Lista de Paraísos Fiscales elaborada por OXFAM para su informe: “Bancos en el exilio: Cómo los principales bancos europeos se benefician de los paraísos fiscales” (2017)

Tax haven	UNCTAD	IMF	BIS	GAO	FTSE	EC	EP	OECD	FSI	EU inv.
Samoa	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
St Kitts y Nevis	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
<b>Saint Marten</b>			X							
San Marino	X						X	X		
St Vincent and Gren.	X			X		X	X	X	X	
St Lucia	X			X	X		X	X	X	
Seychelles	X	X			X	X	X	X	X	
Singapore				X	X		X		X	
Switzerland					X		X		X	
Tonga				X			X			
The Cook Islands	X	X		X	X	X	X	X		
Turks and Caicos	X	X				X	X	X	X	
US Virgin Islands	X			X	X	X	X	X	X	
Vanuatu	X	X	X	X		X		X	X	