

Paradisos Fiscals

El paper dels paradisos fiscals

Francesc Barnadas Molins / Doctor en Economia. Professor de la Universitat de Barcelona

1. Consideracions prèvies

Les darreres estimacions fetes pel Fons Monetari Internacional posen de manifest que el conjunt d'inversions que es troben en zones off shore superen els cinc trilions de dòlars USA. Això constata l'indiscutible creixement del paper que tenen aquestes jurisdiccions en l'economia internacional i ha fet que es desperti l'interès, per part dels governs dels Estats amb sistemes fiscals més gravosos, de prendre mesures per tal de protegir els interessos de llurs contribuents, per una banda, i per evitar les pèrdues de recaptació que la deslocalització de les inversions suposa, per un altre.

No hi ha dubte que la globalització de les economies porta com a conseqüència la integració dels mercats. Cada dia és més senzill, o porta menys dificultat, invertir en territoris diferents del que una persona resideix. I és precisament aquest l'origen del problema, ja que mentre les relacions econòmiques han anat ultrapassant les fronteres marcades per les sobirania de cada Estat, les potestats tributàries s'han mantingut retingudes dins els límits que les mateixes determinen. Davant d'aquest fet, no hi ha hagut una mínima coordinació entre les administracions dels diferents territoris per tal de limitar el problema, sinó més aviat el contrari. L'interès individual de cada Estat per convertir-se en receptors de les inversions ha detonat una competència aferrissada en matèria tributària, que ha portat a la desfiscalització dels factors més mòbils de les economies.

Davant d'aquesta situació, és fonamental distingir dues conductes que són totalment contraposades. D'una banda hi ha aquells territoris que han tingut un nivell molt baix d'imposició o inclús inexistent, però que mai han adoptat mesures de competència fiscal. Per altra, hi ha altres territoris que, tenint un sistema tributari desenvolupat, s'han dedicat a aprovar mesures o incentius selectius aplicables només a les rendes d'origen a l'exterior. Així, mentre els primers no han fet res especial per convertir-se en territoris de baixa tributació, els segons han pres una conducta activa per tal de captar inversions i arribar a ser atractius pels inversors estrangers. I és que aquesta diferència és fonamental a l'hora de valorar les mesures que en l'actualitat es proposen en contra dels territoris de baixa tributació. I diem que és fonamental perquè els primers territoris no s'han convertit en el que anomenem com a paradisos fiscals, sinó que han estat els Estats avançats, amb les seves polítiques tributàries, qui els han convertit i qualificat com a tal, pels motius als que ens referirem més endavant. Respecte als segons, els més actius, podem dir que són els que han adoptat mesures per a ser qualificats de paradisos fiscals; el que passa és que molts d'ells no estan identificats com a tal quan en realitat ho són, pels motius als que ens referirem més endavant.

Tal com ja hem dit abans, el procés de globalització ha fet que mentre les relacions econòmiques s'han anat internacionalitzant, les potestats tributàries s'han mantingut dins les fronteres de cada Estat. El procés de competència fiscal iniciat pels Estats amb sistemes fiscals avançats, motivat per l'interès de captar inversions de l'exterior i millorar així les respectives posicions econòmiques a un baix cost, ha obligat a que, de forma generalitzada, s'hagin adoptat incentius per tal d'evitar una fugida generalitzada de recursos cap a altres jurisdiccions, fiscalment més atractives. Exemple d'aquesta situació ha estat les exempcions dels interessos i del rendiment del deute públic en mans de no residents, les exempcions dels guanys de capital de no residents, l'adopció de models duals en la tributació sobre el capital, així com d'altres incentius orientats a desfiscalitzar certs tipus de rendes, òbviament derivades de factors altament mobilitzables. Aquesta situació ha tingut com a resultat una reducció de la tributació aplicable als factors més mòbils de les economies, com ara el capital, per tal d'evitar que les inversions vagin de forma massiva cap a altres territoris. En altres paraules, desfiscalitzar per tal d'evitar deslocalització, aquest ha estat l'origen del problema. I és precisament aquesta situació la que ha convertit als territoris de baixa tributació en el centre d'atenció, però no pas per iniciativa d'ells, sinó tot el contrari, per l'entorn creat pels Estats amb sistemes tributaris més avançats.

Per altra banda, les rigideses imposades per la disciplina pressupostària han obligat a mantenir els ingressos públics dels diferents Estats. L'aprovació dels incentius establerts per tal d'evitar una pèrdua de competitivitat en els mercats ha comportat una reducció de la recaptació impositiva que ha tingut que ser compensada amb un increment de la tributació dels factors amb menys mobilitat, com les rendes del treball, les de la propietat immobiliària o inclús els impostos sobre el consum. Aquest plantejament no resulta compatible amb les premisses en les que es basa la imposició directa. L'indiscutible incompliment dels principis de progressivitat, equitat i justícia comporta la revisió dels actuals models d'imposició. I aquesta ruptura no es pot, en cap cas, atribuir als anomenats paradisos fiscals, sinó que té el seu origen en una total i absoluta manca de coordinació entre les diferents administracions dels Estats avançats, en el sentit que no hi ha hagut una correlació entre l'avanç de les relacions econòmiques internacionals i les potestats tributàries dels Estats, que han quedat del tot obsoletes davant del procés de globalització.

Tanmateix, val a dir que una crítica molt importat a fer respecte als paradisos fiscals és que alguns d'aquests territoris han convertit la seva posició diferencial en un negoci, en el sentit de que han desenvolupat mesures i figures jurídiques destinades a garantir la confidencialitat de l'inversor final que, juntament amb l'absència impositiva, han permès que les rendes i patrimonis de residents en altres Estats evadeixin la tributació dels seus propis territoris.

No obstant, i tornant a la classificació anterior respecte als dos tipus de territoris de baixa tributació, val a dir que cadascun d'ells respon a models ben diferenciats. Mentre la qualificació atribuïda als que anomenem com a paradisos fiscals passius ha estat un resultat de les polítiques dels altres Estats, els altres, els paradisos fiscals actius, deuen la seva atribució al resultat de les seves polítiques tributàries agressives en el camp de la competència fiscal internacional.

En realitat, la solució ideal al problema seria que els sistemes fiscals estiguessin completament harmonitzats en tot el món, per tal de garantir models d'imposició sense fissures, és a dir, sense possibilitats d'evasió tributaria sota el paraigües d'altres jurisdiccions. Però lluny de que aquesta solució sigui viable, cal pensar en altres camins.

Els models tributaris de la imposició directa basen el fet imposable en la residència de les persones per tal de poder sotmetre a imposició la capacitat econòmica real de l'individu, es a dir, que la tributació de la persona es faci segons la seva renda mundial. Mentre la gran majoria de les rendes s'han estat generant dins de les pròpies jurisdiccions, les possibilitats d'evasió tributària han estat reduïdes i només s'han portat a la pràctica mitjançant canvis ficticis de residència o deslocalització d'inversions aïllades, perquè el cost de la deslocalització ha estat més elevat que el benefici que la mateixa ha comportat. Però el procés de globalització ha anat suprimint les barreres tècniques i ha fet que sigui tan fàcil invertir dins el territori de residència com a fora, augmentant les expectatives d'inversió. La manca de coordinació entre les administracions dels diferents Estats ha portat a que les rendes obtingudes en un territori diferent del que resideix la persona eludeixin la tributació, ja que no s'ha desenvolupat un sistema d'intercanvi d'informació eficaç entre les diferents sobiraniaes.

No hi ha dubte de que els territoris han de ser completament lliures d'establir els seus propis models d'imposició, d'acord a unes necessitats pressupostàries i als objectius de política econòmica i social que prèviament hagin definit. És difícil defensar que la solució per evitar l'evasió tributària internacional passi per que tots els Estats hagin de tenir un mateix model i nivell impositiu. Si el que es vol és reforçar el principi de tributació en residència i reduir l'evasió tributària cal anar implantant de forma sistemàtica un model d'intercanvi d'informació entre tots els Estats, que permeti a les administracions dels tots els territoris aplicar la normativa fiscal de forma eficient. Aquells territoris, qualificats o no de paradisos fiscals, que no cooperessin amb aquest intercanvi d'informació tindrien una posició més compromesa, perquè aquesta cooperació no ha de suposar un cost per a cap administració, sinó que només va en la línia de permetre la correcta aplicació de la tributació en l'Estat de residència de les persones. I és que aquest és el punt clau. Només aquells territoris que hagin fet del diferencial tributari i de la confidencialitat de l'inversor un negoci seran els més reticents a col·laborar en aquesta línia d'actuació.

Una altra qüestió ben diferent, però que té molta importància en el procés de la globalització, és la preferència en l'elecció entre els principis de neutralitat per l'exportació de capitals i neutralitat per la importació de capitals, en el sentit de que els Estats que manifesten una preferència per la primera adopten models d'imposició en residència i poques exempcions respecte a les rendes que tenen l'origen en altres jurisdiccions, per tal que tots les ingressos que percep una mateixa persona suportin idèntica càrrega fiscal. Pel contrari, aquells Estats que manifesten una preferència pel segon criteri, neutralitat per la importació de capitals, es decanten perquè la tributació en origen sigui l'única que cal aplicar, aconseguint que tots els capitals que concorren en una mateixa jurisdicció suportin la mateixa càrrega tributària. I és que aquesta és una qüestió que pot ajudar en gran mesura a que hi hagi o no una competència fiscal activa i que els paradisos fiscals juguin un paper més significatiu.

En el camp de la imposició indirecta el tema queda resolt de forma automàtica, en la mesura en que es grava el consum que es produeix dins una jurisdicció i no pas el que té lloc fora, i això fa que els models que apliquen els diferents Estats, encara que puguin ser diferents, resultin més harmonitzats, en el sentit de que no generen conflicte de potestats entre les diferents sobiraniaes. Però dissenyar fets imposables que sotmeten a imposició rendes o patrimonis generats o situats en altres territoris sempre porta conflictes territorials, que només es poden resoldre amb una correcta coordinació entre les diferents sobiraniaes. I és que, avui per avui, el dilema entre els sistemes d'imposició fonamentats en

la progressivitat i en la capacitat econòmica de la persona i la globalització no està, ni molt menys, resolt.

2. Definició i característiques dels paradisos fiscals

No hi ha una definició estandarditzada de paradís fiscal. En realitat, aquest concepte va associat a l'avantatge de reducció impositiva que representa una jurisdicció, i això es dona quan s'acompleixen unes condicions determinades respecte a la pròpia jurisdicció –condicions subjectives– i respecte a la tipologia de la renda o el patrimoni del que es tracti –condicions objectives. En termes molt generals, podem dir que el concepte de paradís fiscal es correspon amb aquells territoris que presentin uns avantatges que suposen una reducció impositiva per les rendes o patrimonis que pertanyen a persones que resideixen en altres jurisdiccions. Però aquest concepte es revesteix de moltes tonalitats, donat que un Estat pot tenir un sistema fiscal amb alts tipus impositius i aplicar determinats incentius fiscals selectius que facin que una renda concreta o un tipus d'inversió no tributi de forma efectiva, i no per això ha de ser obligatòriament un paradís fiscal. Davant d'aquesta dificultat a l'hora de qualificar quins territoris són o no paradís fiscal, s'ha considerat que el criteri fonamental és quan un territori té nul·la o baixa tributació en relació a la imposició directa, és a dir, sobre la renda o el patrimoni.

Tanmateix i arribats a aquest punt, hem d'insistir en la idea que el fet que un territori no tingui establert un sistema fiscal gravós no el converteix en enemic de ningú. No té cap conseqüència i cal respectar-lo perquè els Estats han de dissenyar els seus respectius sistemes tributaris d'acord a les necessitats pressupostàries que tinguin per aconseguir els objectius de política econòmica, social, etc. Sobre aquesta qüestió cal assenyalar que els paradisos fiscals importen una càrrega impositiva, sovint exigida per altres Estats. Per exemple, quan una entitat espanyola rep una factura d'una persona resident en un territori qualificat de paradís fiscal, ha de practicar una retenció en el moment del pagament.¹ A més a més, caldrà que es justifiqui la realitat de l'operació feta i que aquesta s'ha fet a preus de mercat, aspecte que de vegades pot presentar certa complicació. El contrari portaria a que la factura podria no ser deduïble² i incrementaria el cost de l'operació contractada. Un altre exemple d'importació de la càrrega impositiva és la tributació durant els quatre anys posteriors al canvi de residència d'una persona física des d'Espanya cap a un dels territoris qualificats com a paradisos fiscals, norma bastant discutible que ocasiona greus perjudicis a la importació de mà d'obra d'aquests territoris, donat que el nivell de salaris nominals ofertats en aquests països són més baixos que en altres, perquè no han de suportar càrrega impositiva. Obligar a l'immigrant a tributar durant els quatre anys següents comporta una posició discriminatòria respecte al propi treballador de difícil justificació, cosa que no passaria si la persona anés a treballar, per exemple, a França.

Aquestes normes cautelars, que poden tenir la seva motivació i justificació per a casos concrets, suposen un envaïment de les potestats tributàries d'aquests altres territoris i la seva generalització porta com a conseqüència efectes adversos. Molts dels territoris anomenats paradisos fiscals no tenen desenvolupats sistemes d'imposició directa, però en realitat la suporten i això representa un benefici recaptatori per als Estats que practiquen les retencions en origen quan es tracta de rendes que van cap als paradisos fiscals, mentre no ho fan quan van cap a altres territoris, situació que no sembla molt justificable i que altera el repartiment de les potestats tributàries des del punt de vista internacional. Sobre aquesta qüestió, val a dir que molts territoris amb una fiscalitat avançada actuen d'una forma indiscutible com a paradisos fiscals. És el cas de

Luxemburg, de Suïssa, del Regne Unit o inclús d'Espanya,³ on moltes de les rendes de no residents no resulten subjectes a imposició a la font com, per exemple, és el cas de la domiciliació de comptes de no residents.⁴ La seva posició en el marc de les relacions internacionals els hi ha permès que no siguin considerats com a paradís fiscal. I és que la qüestió de ser o no ser paradís fiscal té molta més dificultat del que, en principi, aparenta.

3. El negoci dels paradisos fiscals

Ja hem dit abans que la principal crítica en relació al paper dels paradisos fiscals es centra en el negoci que ha suposat l'explotació d'una posició diferencial en el camp de la imposició directa. Però l'explotació real d'aquesta situació només es produeix quan el territori en qüestió garanteix o preserva la identitat dels inversors. I és que aquesta és la qüestió fonamental que pot donar una sortida al problema.

És indiscutible que la progressió dels paradisos fiscals en l'economia internacional ha estat tutelada i consentida pels Estats més avançats. Pensem que molts dels territoris als que s'atribueix l'estatut de paradís fiscal són jurisdiccions associades als Estats amb sistemes fiscals avançats.⁵ Però el protagonisme que han guanyat en els darrers anys fa que la situació actual sigui insostenible, tenint en compte els efectes perversos i les dimensions que està comportant.

La gran mobilitat que avui té el capital, juntament amb l'avanç de les telecomunicacions i la flexibilitat de les normes jurídiques d'alguns territoris, ha comportat una caiguda dràstica de la fiscalitat que recau sobre el factor capital. Aquesta reducció en la recaptació s'ha traslladat amb forma de més pressió sobre els factors menys mòbils de les economies (treball, immobles o impostos sobre el consum), aspecte que no és acceptable des del punt de vista de l'equitat i de la justícia, pilars que justifiquen el manteniment de la imposició directa.

No obstant, el problema no és el grau de tributació dels diferents Estats. Si el model d'imposició directa obliga a considerar dins el fet imposable del tribut la renda mundial de la persona, és indiferent que els altres Estats apliquin o no imposició. Fins i tot des del punt de vista de la recaptació, és més avantatjós que no l'apliquin, donat que llavors no generarà cap crèdit fiscal en l'Estat de residència i aquest últim Estat recapta més. L'únic problema és el frau que se'n deriva, perquè l'Estat de residència de l'inversor no disposa de la informació de les rendes generades fora del seu territori. Però si aquestes rendes tributessin fora a uns tipus similars, no tindria interès per part de l'Estat de residència que s'incorporessin a la renda nacional, perquè la tributació que representaria fóra nul·la. Per tant, la qüestió és que una baixa tributació unida a una confidencialitat fa que les rendes exteriors no tributin de forma efectiva. Però cal acceptar que aquestes rendes poden no tributar a l'exterior perquè aquella sobirania hagi decidit no desenvolupar un gravamen sobre les mateixes, i això no es pas criticable des de cap punt de vista. El problema sorgeix quan el territori que no imposa tributació fa un negoci a partir de la confidencialitat respecte a l'inversor.

Aquesta lluita només té un final, que és l'intercanvi d'informació en matèria tributària, perquè no ha de costar diners a cap Estat i permet que tots els territoris apliquin de forma efectiva els seus impostos. Possiblement aquest escenari provocaria una extensió de les bases imposables a declarar, per minoració del frau derivat de la evasió, i un increment de la recaptació, i permetria també una reducció de tipus impositius. No obstant, és important

destacar que si el que es vol és gravar les rendes de la persona que resideix en un Estat, i una part d'aquestes s'obtenen fora del territori, totes hagin de tributar, però no té cap justificació sotmetre a imposició les rendes que obtenen residents en altres Estats, perquè això ho haurà de resoldre aquest tercer Estat. Aquest és el fonament de la coordinació entre els models d'imposició: intercanvi d'informació i no tributació en la font. És la forma de repartir correctament les potestats de gravamen a nivell internacional sense presentar disfuncions als models d'imposició.

4. Les actuacions de l'OCDE en relació als paradisos fiscals

Ha estat voluntat dels Estats amb sistemes fiscals avançats iniciar un procés d'identificació dels paradisos fiscals. En realitat, aquest és un intent per evitar els efectes perniciosos que comporten per llurs economies, atesa la reducció en la recaptació i els demás efectes que ja han estat comentats anteriorment. Aquests esforços es poden centrar en les actuacions empreses per l'OCDE, que sota el títol Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue⁶ ha tractat de classificar els criteris que permetin identificar els territoris de baixa tributació, i analitza tot un seguit de pràctiques tributàries que defineix com a règims fiscals preferents i que, segons l'OCDE, són el motiu de la competència fiscal perjudicial, en la mesura que degraden la recaptació dels altres territoris.

Els criteris inicialment establerts per l'Informe per tal de definir si determinades jurisdiccions tenen o no la consideració de paradís fiscal són: la inexistència d'impostos, com a criteri primordial, i el compliment d'algun dels tres criteris addicionals: a) manca d'efectiu intercanvi d'informació; b) manca de transparència, entesa aquesta a nivell legislatiu, legal o administratiu; i c) manca d'activitat substancial, entenent aquest aspecte com a indicador de polítiques de planificació fiscal sobre rendes passives i de derivació de beneficis cap a aquests territoris.

Per altra banda, i en relació als criteris establerts per definir aquells territoris que tenen règims fiscals preferencials, aquests són l'absència d'imposició juntament amb un dels tres següents: a) estanqueïtat o aïllament del règim fiscal, en el sentit de què hi hagi establerts incentius orientats a no residents; b) manca de transparència a nivell legal o administratiu; i c) absència de mesures d'intercanvi efectiu d'informació respecte a les persones beneficiàries d'aquest règim.

Tanmateix, aquests criteris inicialment proposats han estat objecte de modificació, i el relatiu a l'activitat substancial ha anat perdent importància. Com a resultat d'aquest treball, es publicà un informe que sota el títol Towards Global Tax Co-operation: Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices⁷ recull un total de 35 territoris⁸ considerats com a territoris no cooperadors, atorgant un període transitori d'un any per tal de què aquests territoris subscriuïn un compromís per adequar llurs sistemes fiscals i jurídics a les premisses que l'OCDE reclama. Aquest període transitori va ser prorrogat fins al febrer del 2002,⁹ on un total de 31 jurisdiccions van subscriure l'esmentat compromís, relatiu a la implantació d'un mecanisme d'intercanvi d'informació i de adequació en la transparència de llurs sistemes tributaris i financers. Posteriorment, el 18 d'abril de 2002 es va publicar una llista dels territoris qualificats com a no cooperatius i que són les set jurisdiccions que avui tenen la consideració de paradís fiscal.¹⁰

L'OCDE proposa que s'implantïn unes mesures coordinades de defensa contra aquests territoris que no cooperen en relació a l'intercanvi d'informació. L'aplicació

d'aquestes mesures no ha de ser abans del mes d'abril de 2003. El compromís que han subscrit certes jurisdiccions¹¹ suposa que les mesures aplicables derivades del compromís subscrit per l'intercanvi d'informació es posin en pràctica abans de 31 de desembre del 2005, el que suposa certa incoherència, en comparació al calendari d'aplicació de les mesures defensives, que no haurien de ser aplicades fins a la mateixa data.

En relació a les mesures defensives coordinades que proposa l'OCDE no significa que els Estats que actualment tenen mesures anti-paradis les hagin de derogar, sinó que permet la seva compatibilitat. L'únic que l'OCDE pretén és que si respecte als territoris de la llista algun Estat no aplica mesures defensives, que les aprovi de forma coordinada, però si ja les aplica o ho fa respecte altres territoris no compresos a la llista, les pot continuar aplicant.

En realitat, l'OCDE considera com a condició necessària, però no suficient, la inexistència d'imposició, essent aquest criteri altament criticable, perquè de per sí exclou totes aquelles jurisdiccions que en realitat actuen com a paradisos fiscals, aplicant incentius tributaris selectius i, a més, disposen de normes jurídiques que garanteixen la total i absoluta confidencialitat respecte la identitat de l'inversor. A més a més, la seva posició en les relacions internacionals en el camp tributari els hi atorga un règim preferencial derivat de l'existència de convenis internacionals per evitar la doble imposició que els hi garanteix la no importació de la càrrega tributària que, en altres condicions, aplicaria l'Estat d'origen. En altres paraules, els incentius fiscals oferts per determinats Estats condueixen a que són en realitat paradisos fiscals, garantint un resultat infinitament millor que el que ofereixen en l'actualitat els anomenats paradisos fiscals i, a la vegada, no són considerats com a tal i, per tant, no s'apliquen mesures defensives contra ells. Això és el que realment qüestiona els treballs fets per l'OCDE en aquest camp.

5. La situació actual dels paradisos fiscals i la Unió Europea

La situació dins de la Unió Europea (UE) és diferent a l'exposada anteriorment. En realitat, la UE no ha identificat ni ha tractat de forma específica el problema dels paradisos fiscals, sinó que s'ha limitat a recolzar els treballs fets per l'OCDE. La Comissió de la UE únicament s'ha referit a l'aplicació de certs règims fiscals preferencials que alguns dels Estats membres apliquen i que es consideren nocius per al desenvolupament de la Unió. Aquestes referències les podem trobar, primerament, a l'Informe Rüdinger¹² i, posteriorment, a les recomanacions contingudes al Codi de Conducta,¹³ on s'ha manifestat l'existència de sistemes fiscals preferencials.

No obstant, el poc grau d'interès per la UE en relació als paradisos fiscals és degut a que el problema de les diferències fiscals en matèria d'imposició directa entre els Estats membres no ha estat mai un tema estrella, sinó que el propi disseny de la UE considera que aquest és un problema que han de resoldre els Estats de forma individual, aspecte que representa una important contradicció en el desenvolupament del mercat interior donat que, sens dubte, les diferències fiscals s'han transformat en un obstacle de caràcter tècnic que impedeix un correcte funcionament del mercat i que genera tractaments fiscals asimètrics, que es tradueixen en que el capital té cost final diferent segons l'Estat on s'inverteixi.

Per altra banda, la UE ha plantejat un problema en relació a la proposta de Directiva que grava l'estalvi, i que cal comentar amb detall atès que es pretén implantar un model d'intercanvi d'informació entre els Estats membres i territoris tercers, alguns d'ells qualificats com a paradisos fiscals. Veiem, doncs, el contingut de la mateixa.

5.1. Origen de la proposta de Directiva sobre la fiscalitat de l'estalvi

L'actual proposta de Directiva sobre la fiscalitat de les rendes derivades de l'estalvi (COM [2001] 400 final) ha estat presentada, en data de 18 de juliol de del 2001, per la Comissió sota el títol de Proposal for a Council Directive to ensure effective taxation of savings income in the form of interest payments within the Community, havent substituït l'anterior proposta (COM/1998/295), presentada pel Consell el 20 de maig de 1998. L'origen del contingut de la mateixa procedeix dels acords presos al Consell de l'ECOFIN dels dies 26 i 27 de novembre de 2000.

Aquesta proposta reflecteix els acords i compromisos adoptats al respecte en el Consell d'Europa del 19 i 20 de juny de 2000 a Santa Maria de Feira. La novetat fonamental introduïda respecte l'anterior esborrany va ser, a proposta dels anglesos, unificar un sol model de tributació de les rendes de l'estalvi (abans els Estats podien optar entre la retenció a origen o l'intercanvi d'informació). En la nova proposta, totes les rendes procedents de l'estalvi hauran de tributar sempre en l'Estat de residència de l'inversor, habilitant a l'efecte els mecanismes pertinents d'intercanvi d'informació entre els Estats membres. Aquests compromisos van ser treballats a l'ECOFIN de 26 i 27 de novembre del 2000, inspirant el contingut de l'actual proposta de Directiva. Així, va quedar derogat el model de coexistència, en virtut del qual els Estats membres podien acollir-se o bé a un sistema d'intercanvi d'informació o bé a una tributació a l'origen, adoptant-se un sistema de tributació únic en l'Estat de residència de la persona inversora. Tanmateix, i atenent a les peticions de Luxemburg, Bèlgica i Àustria, s'ha introduït un període transitori, que durarà fins al final de l'any 2010, on aquests Estats podran aplicar un sistema de retenció a l'origen per tal de garantir una imposició mínima a les rendes derivades de l'estalvi. Val a dir que aquests territoris compten en l'actualitat amb un secret bancari recollit de forma expressa en la seva legislació i que hauran de modificar per tal de fer operatiu l'intercanvi d'informació.

En la sessió de l'ECOFIN mantinguda a Luxemburg el 16 d'octubre de 2001, la Comissió va adoptar la decisió, a proposta de Luxemburg, de negociar acords amb els EEUU, Suïssa, Liechtenstein, Mònaco, Andorra i San Marino, per tal que aquests territoris apliquessin mesures equivalents a les contingudes a la proposta de Directiva. Concretament tres Estats de la UE (Luxemburg, Bèlgica i Àustria) van condicionar l'adopció de la proposta de Directiva a que aquests Estats tercers apliquessin mesures equivalents. L'actual proposta de Directiva es troba en tràmit parlamentari, havent-se presentat en data de 26 de febrer de 2002 l'informe sobre la mateixa al Parlament Europeu.

5.2. La tributació actual de les rendes del capital en el marc de la UE

El model de tributació que conté la proposta de Directiva suposa una defensa total i absoluta del sistema de tributació en residència. Això comporta un reforçament dels principis en els quals es basa el sistema de la imposició directa, ja que totes les rendes

han de tributar segons les normes i els tipus de gravamen que determini l'Estat on resideix l'inversor, traduint-se en una salvaguarda del principi de capacitat econòmica que ha inspirat sempre el model tributari dels Estats desenvolupats i que queda de forma clara recollit en la quasi totalitat de les constitucions dels Estats membres. En realitat, qualsevol sistema d'imposició directa troba la seva justificació en l'efecte que suposa l'acumulació de la totalitat de les rendes que la persona percebi i que es sotmeten a uns tipus de gravamen que normalment són progressius. Així es dona compliment al principi de redistribució de les rendes, en virtut del qual tothom ha de contribuir al sosteniment de les càrregues públiques d'acord amb la capacitat econòmica de cadascuna de les persones, aconseguint així un sistema equitatiu i just des del punt de vista formal.

No obstant això, val a dir que fins ara tots els Estats han anat en un sentit contrari, aprovant sempre mesures tendents a defiscalitzar les rendes derivades del capital quan els perceptors eren no residents, amb l'únic motiu de captar inversions exteriors i així millorar la seva posició financera internacional. L'aprovació generalitzada d'incentius fiscals sobre la tributació del capital mobiliari ha portat a que aquestes rendes del capital estiguin avui en dia absentes de tributació. Aquesta situació, però, no ha suposat que els capitals de per sí no hagin de tributar, donat que s'haurien d'incloure en les declaracions de cadascun dels inversors en el seu Estat de residència. Però en realitat, i degut a la manca d'un model coherent d'intercanvi d'informació entre les administracions tributàries dels diferents territoris, aquestes rendes avui dia es troben defiscalitzades i això ha conduït a que el rendiment dels capitals a nivell mundial es consideri sempre lliure d'impostos. D'acord amb el que hem dit, quan per exemple un Estat treu una emissió de deute públic, amb la voluntat de que aquesta sigui competitiva en el mercat internacional de capitals, l'ha de posar a un interès nominal tal que un cop descomptats els impostos sigui atractiva en comparació amb altres inversions i amb el tipus d'interès mundial. Òbviament el camí seguit no ha estat establir un tipus alt d'interès i exigir un impost, sinó que, ans al contrari, s'han introduït exempcions respecte als rendiments d'aquestes inversions que han motivat la seva desimposició.

Per altra banda, i respecte al tractament tributari aplicable a les rendes derivades de les cessions a tercers de capitals (interessos i assimilats), molts dels Estats membres de la UE han adoptat models de tributació dual, en virtut dels quals els interessos no s'acumulen a la resta dels ingressos que percep la persona, sinó que tributen a un tipus fix que normalment es du a terme mitjançant una retenció lliberatòria. Així, la tributació dels interessos en els diferents Estats membres és la següent:

LA TRIBUTACIÓ DE LES RENDES DERIVADES DE L'ESTALVI DE LES PERSONES ALS ESTATS MEMBRES DE LA UE

	RETENCIÓ LLIBERATÒRIA	TIPUS RETENCIÓ	INCORPORACIÓ BASE IMPOSABLE
Bèlgica	Opcional	25 %	Opcionala
Àustria	Sí	25%	No
Dinamarca	No	25%	Sí
Finlàndia	Sí	29%	No
França	Opcional	15% ^b	Opcional
Alemanya	No	30% ^c	Sí
Grècia	Sí ^d	15% ^d	No
Irlanda	Sí	20%	No
Itàlia	Sí	27% ^e	No
Luxemburg	No	25%	Sí
Holanda	Sí	30%	No
Portugal	No	20%	Sí
Espanya	No	18%	Sí ^f
Suècia	Sí	30%	No
Regne Unit	No	20%	Sí

a Hi ha un mínim exempt de 58.000 BEF.

b La retenció és entre el 35 i el 60% en el cas de «Bons de Caixa».

c Si es considera el «surcharge tax» la retenció seria del 31,65%.

d La tributació és del 20% en el cas de que els interessos provenguin de l'exterior.

La tributació és del 20% en el cas de que els interessos provenguin de l'exterior.

e Per a determinades rendes del capital la retenció és del 12,5%.

f En el cas de fons d'inversió amb més d'un any d'antiguitat el tipus és fix del 18%.

Elaboració pròpia a partir de les normatives dels Estats membres.

Pel que es pot comprovar, el resultat és molt heterogeni, donat que cada Estat aplica el seu sistema. No obstant, podem observar que el mètode que més impera és el de l'impost dual i que, per tant, dins l'entorn comunitari, i de forma majoritària, la tributació sobre l'estalvi és una imposició que no s'acumula a la base dels impostos personals sinó que aquests suporten una tributació lineal (tax flat).

El resultat és el que tenim i és el que els Estats han creat, i que es resumeix en una tributació nul·la dels capitals internacionals i una reducció en la imposició interna sobre els capitals. Això ha comportat la consegüent pèrdua d'ingressos tributaris i la ruptura dels principis d'equitat i justícia que justifiquen l'existència de la progressivitat en la imposició directa.

Val a dir que amb tot això els anomenats paradisos fiscals o territoris de baixa tributació no hi han tingut res a veure, ja que en tot aquest procés no hi han intervingut, sinó que ha estat només el resultat d'un conjunt d'actuacions atribuïbles als Estats amb alta fiscalitat. En realitat, el problema té l'origen en que els mercats financers s'han globalitzat de tal manera que han sobrepassat les fronteres físiques dels Estats, mentre que els sistemes fiscals s'han mantingut residents en cadascuna de les jurisdiccions. I és que la posta en pràctica efectiva de la tributació en residència només es pot dur a terme si hi ha un mecanisme internacional d'intercanvi d'informació respecte a les rendes dels

capitals. I és per això que es demana la cooperació dels territoris de baixa tributació per fer efectiu el gravamen de les rendes del capital a l'Estat de residència de l'inversor. No obstant, esdevé d'una importància capital el fet que són els Estats amb sistemes fiscals elevats els que demanen la cooperació, a través de les institucions internacionals, i això no es pot confondre amb una exigència, donat que, insistim, el problema té l'origen en les polítiques fiscals adoptades per aquells Estats que, juntament amb la transnacionalització dels mercats financers, han provocat la desimposició dels capitals, sense que els territoris de baixa tributació hi tinguin res a veure.

5.3.1 Model d'imposició adoptat per l'actual proposta de Directiva

Com ja hem explicat, el model adoptat per la proposta de Directiva és que les rendes de l'estalvi personal tributin de forma efectiva en l'Estat de residència de l'inversor, habilitant a l'efecte un mecanisme d'intercanvi d'informació. Només Bèlgica, Àustria i Luxemburg podran adoptar un sistema transitori, consistent amb l'aplicació d'una retenció en origen. Teòricament, aquesta retenció serà deduïble en l'Estat de residència de l'inversor, donat que el model és la tributació en residència. Tanmateix, i donat que durant el transcurs d'aquest període transitori aquests tres Estats no han d'informar respecte les rendes del capital satisfetes, a la pràctica no hi ha dubte que la retenció aplicada serà tributació final.

Aquest règim transitori tindrà una durada de set anys (des del 2004 fins al 2010). La retenció en origen aplicable serà del 15 per cent els tres primers anys (del 2004 fins al 2006), i del 20 per cent fins al setè any (del 2007 fins al 2010).

La retenció aplicable pels territoris indicats durant el període transitori serà practicada per l'Estat des d'on es paguin els interessos. No obstant, el rendiment de la mateixa serà objecte de la següent distribució: el 75 per cent d'aquest rendiment serà abonat a l'Estat de residència del perceptor i l'altre 25 per cent serà pel primer Estat. Per això, tots els Estats hauran de identificar els perceptors, aspecte que les normes dels sistemes financers obliguen ja a fer-ho i, en particular, hauran de conèixer la residència fiscal dels seus respectius clients. Durant el període transitori, els tres territoris indicats hauran de reportar informació globalitzada respecte a les rendes satisfetes als residents d'altres Estats membres, però no de forma individual. Al final del període transitori la informació serà personal i individualitzada.

5.4 L'intercanvi d'informació en l'entorn de la UE. Tractament respecte als tercers Estats i als territoris associats. El concepte de mesures equivalents

La voluntat de tirar endavant la proposta de Directiva per part de la Comissió és clara. La posició adoptada per determinats Estats, de condicionar l'aprovació definitiva a que hi hagi acords amb els Estats tercers respecte l'aplicació de mesures equivalents, fa que la pressió de la UE davant d'aquests territoris es vagi incrementant.

Arribats a aquest punt, cal valorar molt acuradament la situació davant d'una possible negociació amb la UE. L'escenari que sembla més adequat és el d'accedir a les peticions de la UE mitjançant la signatura d'un compromís de garantir l'aplicació de mesures equivalents i, a partir del 2010, revisar el model cap un sistema alternatiu, tornant a

negociar les bases de l'acord. El dilema està en definir el concepte que suposa l'aplicació de mesures equivalents.

Per a la UE, el concepte de mesura equivalent vol dir les mateixes mesures que adopten els Estats membres, és a dir, un sistema d'intercanvi d'informació acceptant un calendari transitori en el qual s'adopti un mecanisme de retenció en origen, on el seu rendiment ha de repartir-se sota les mateixes premisses que conté la proposta de Directiva (25 per cent el territori d'origen i el 75 per cent restant a l'Estat de residència de l'inversor). En resum, el principal objectiu de la UE és aconseguir dels tercers Estats un compromís d'intercanvi d'informació, limitat a l'abast de la proposta de Directiva.

Per contra, la no signatura de cap acord de col·laboració suposaria que la UE hauria de prendre mesures a través de l'aplicació d'un sistema de retenció en origen respecte les inversions que realitzin operadors situats als esmentats territoris.

5.5 Justificació de la retenció en origen com a mesura equivalent

De tot el que hem dit fins aquí, i en relació a la aplicació de les mesures equivalents, és important destacar, tal i com s'ha comentat anteriorment, que les rendes derivades del capital en l'entorn de la UE suporten, en general, una tributació consistent en un tipus lineal separat de la resta de les rendes que es perceben (model d'impost dual), i que es porta a terme mitjançant una retenció lliberatòria. Per tant, l'acceptació d'un model d'intercanvi d'informació portaria a que les aquestes rendes tributarien segons un tipus lineal. Això es pot aconseguir de forma indiscutible a través d'una retenció en origen, ja que si del que es tracta és de garantir una imposició mínima o efectiva de les rendes del capital és indiferent on aquesta es practiqui, donat que l'important és garantir aquella tributació mínima o efectiva. Per contra, per aquells Estats que obliguin a incorporar les rendes derivades del capital a la base imposable juntament amb les demés rendes que les persones perceben, la conclusió seria diferent, perquè la retenció aïllada en origen portaria a una pèrdua derivada de l'efecte progressivitat en no incloure aquestes rendes a la base imposable de l'impost. No obstant, com ja hem dit abans, el model d'imposició sobre les rendes del capital generalitzat al territori de la UE és un model dual que no permet, excepte en determinats casos, l'efecte acumulació.

Per tant, si no es discuteix l'equitat i la justícia impositiva perquè els Estats tracten de forma separada les rendes del capital, els acords derivats de l'aplicació de la directiva s'han de traduir forçosament en un problema de qui recapta i qui es queda el rendiment de l'impost, ja que –insistim– la retenció en origen i el model dual condueixen a un resultat equivalent.

És aquest el punt de vista que hauria d'acceptar la Comissió i, a l'hora de negociar amb els tercers Estats, hauria d'acceptar el model indicat. Recordem que la sol·licitud de la UE s'ha d'incardinar en un marc de cooperació entre els tercers Estats i la UE, i això no ha de suposar forçosament una pèrdua impositiva pels territoris tercers. La cessió d'una part del rendiment derivat de l'aplicació d'una retenció a l'origen no té justificació de cap tipus. Cada Estat estableix i desenvolupa un sistema tributari que garanteixi els ingressos necessaris i suficients per acomplir amb els objectius de política econòmica i social que s'hagi imposat, per una banda, i amb les exigències que vinguin imposades per les seves respectives lleis o constitucions, per altra.

1 Aquesta retenció és del 25%, segons estableix la Llei 41/1998, de l'Impost sobre la renda dels no residents.

2 Aquesta limitació ve reflectida a l'article 14.1.f) de la Llei 43/1995 de l'Impost de Societats.

3 Encara que cal distingir, perquè Espanya facilita la informació que se li demani, mentre Luxemburg i Suïssa gaudeixen d'una normativa que, a través del negoci de la fidúcia, preserva de forma efectiva la confidencialitat del titular final de la inversió.

4 L'article 13 de la Llei 41/1998 de l'Impost de renda dels no residents considera a aquests rendiments com a exempts de tributació. El projecte de Llei de l'Impost sobre la renda dels no residents per l'any 2003 recull la mateixa exempció.

5 En concret, molts paradisos fiscals són dependents de Regne Unit, Holanda, Estats Units i Nova Zelanda.

6 OCDE, Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue, 1998.

7 OCDE, Towards Global Tax Co-operation: Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices. Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations by the Committee on Fiscal Affairs, de data 26 de juny del 2000.

8 Aquests territoris són els següents: Andorra, Angilla–Overseas Territory of the United Kingdom, Antigua and Barbuda, Aruba–Kingdom of the Netherlands a Commonwealth of the Bahamas, Bahrain, Barbados, Belice, British Virgin Islands–Overseas Territory of the United Kingdom, Cook Islands–New Zealand, The Commonwealth of Dominica, Gibraltar–Overseas Territory of United Kingdom, Grenada, Guernsey/Sark/Alderney–Dependency of the British Crown, Isle of Man–Dependency of the British Crown, Jersey–Dependency of the British Crown, Liberia, The Principality of Liechtenstein, The Republic of the Maldives, The Republic of Marshall Islands, The Principality of Monaco, Montserrat–Overseas Territory of the United Kingdom, The Republic of Nauru, Netherlands Antilles –Kingdom of the Netherlands, Niue–New Zeland, Panama, Samoa, The Republic of the Seychelles, St Lucia, The Federation of St. Christopher & Nevis, St. Vincent and the Grenadines, Tonga, Turks & Caicos–Overseas Territory of the United Kingdom, US Virgin Islands–External Territory of the United States i The Republic of Vanuatú.

9 OCDE The OECD'S Project on Harmful Tax Practices: The 2001 Progress Report. OCDE, 14 de novembre de 2001.

10 OCDE. The OECD List of Unco-operative Tax Havens. OCDE, 14 d'abril de 2002. Els territoris recollits a la llista són: Principat d'Andorra, Principat de Liechtenstein, Libèria, Principat de Mònaco, Islas Marshall, República de Nauru i República de Vanuatu.

11 Bermuda, Cayman Islands, Xipre, Malta, Mauritius, San Marino, Anguilla, Antigua and Barbuda, Aruba, Bahamas, Bahrain, Belize, British Virgin Islands, Cook Islands, Dominica, Gibraltar, Grenada, Guernsey, Isle of Man, Jersey, Montserrat, Netherlands Antilles, Niue, Panama, Samoa, St. Christopher (St. Kitts) and Nevis, Saint Lucia, Seychelles, St. Vincent and the Grenadines, Turks & Caicos, US Virgin Islands, Barbados, Maldives i Tonga.

12 RÜDING RAPPORT. Rapport du Comité de Réflexion des experts indépendans sur la fiscalité des entreprises. Commission Des Communautés Européennes. Bruxelles, 1992.

13 El Codi de Conducta és una de les mesures contingudes dins al paquet Monti, presentat per la Comissió a Verona en 1996, i que ha donat peu a fer un seguiment dels incentius fiscals aprovats pels deferents Estats membres.