



Secretaría

Distr. limitada
9 de julio de 2003
Español
Original: inglés

**Grupo ad hoc de Expertos sobre cooperación internacional
en cuestiones de tributación**

11ª reunión

Ginebra, 15 a 19 de diciembre de 2003

**Tratamiento fiscal de los ingresos transfronterizos en
concepto de intereses y fuga de capitales: novedades
recientes***

Resumen

El tratamiento fiscal de los ingresos transfronterizos en concepto de intereses sigue siendo una importante cuestión en el ámbito de la fiscalidad y las finanzas internacionales. La evolución reciente dará lugar a que estos ingresos queden sujetos a un régimen tributario más amplio, con lo que se reducirá la fuga de capitales y la evasión de impuestos. Si bien las repercusiones de esta evolución son limitadas, es posible que den lugar a nuevos avances.

* Este documento ha sido preparado por el Sr. David Spencer y se basa en varios de sus artículos publicados en *Journal of International Taxation*. Las opiniones expresadas corresponden al autor y no reflejan necesariamente las de las Naciones Unidas.



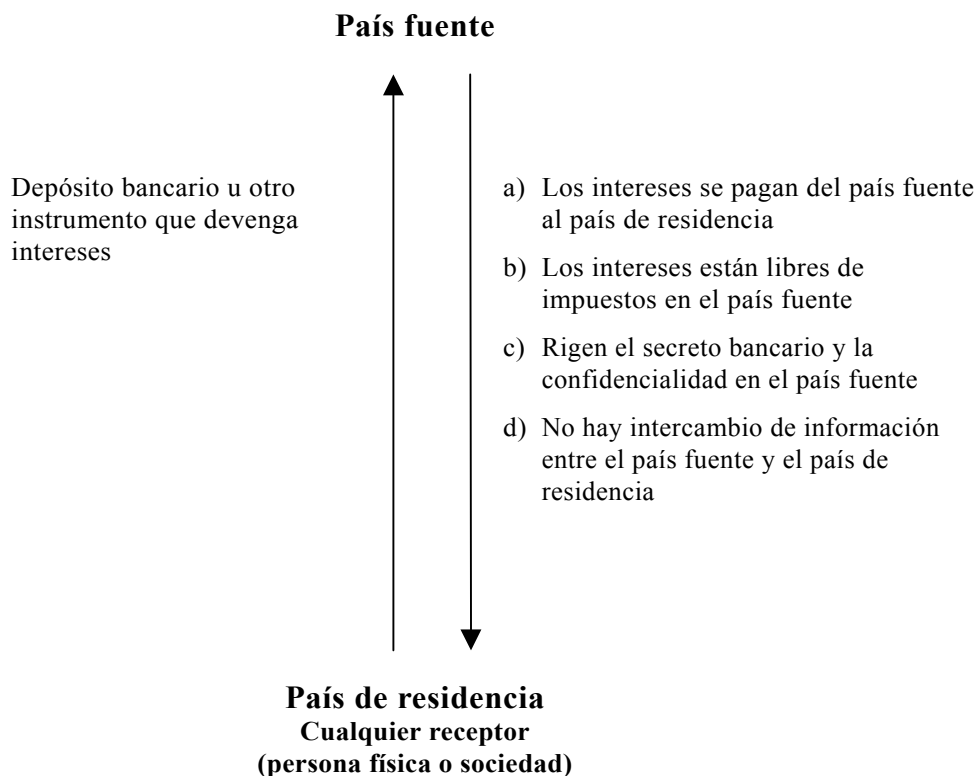
Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1	3
II. Fuga de capitales y evasión de impuestos.....	2-3	4
III. Cuestiones a considerar.....	4	4
IV. Directiva de la Unión Europea en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro.....	5-10	4
V. El mecanismo para el intercambio automático de información.....	11-20	6
VI. Fuga de capitales hacia la Unión Europea.....	21-22	8
VII. La postura de la OCDE en relación con los impuestos sobre los pagos transfronterizos de intereses.....	23-27	9
VIII. Las corrientes transfronterizas de intereses y las propuestas de la OCDE.....	28-30	10
IX. Regímenes tributarios preferenciales nocivos en los países de la OCDE.....	31-40	11
X. Tratamiento de los paraísos fiscales.....	41-48	14
XI. El Acuerdo Modelo de la OCDE de intercambio de información sobre cuestiones fiscales.....	49-57	16
XII. Relación del Acuerdo Modelo de la OCDE con: a) el Modelo de Convenio Fiscal de la OCDE sobre la renta y sobre el patrimonio, y b) la Convención Modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo.....	58	18
XIII. Conclusiones.....	59-68	18

I. Introducción

1. Considérese un régimen jurídico-fiscal que permita a los extranjeros no residentes y a las sociedades extranjeras (“personas extranjeras”) obtener intereses de depósitos bancarios y otros instrumentos que devengan intereses libres de impuestos y protegidos al mismo tiempo por el secreto bancario u otras normas de confidencialidad: a) la jurisdicción que recibe estas inversiones (el país fuente, es decir, la fuente de los ingresos en concepto de intereses) no grava los intereses derivados de las inversiones de tales personas extranjeras; b) el país fuente garantiza la confidencialidad a las personas extranjeras, al no intercambiar información sobre los ingresos en concepto de intereses con el país de residencia (la residencia de la persona extranjera), y puede no exigir siquiera que el pagador de los intereses en el país fuente dé parte de los ingresos en concepto de intereses a las autoridades fiscales o de otro tipo en el país fuente; y c) el país fuente, como ocurre en el caso de los centros financieros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), puede gravar los ingresos en concepto de intereses de sus nacionales (personas no extranjeras), lo que supone otorgar un trato preferente a las personas extranjeras (véase el ejemplo I).

Ejemplo I



II. Fuga de capitales y evasión de impuestos

2. El resultado habitual de este tipo de estructura jurídico-fiscal es que la persona extranjera que recibe los intereses no paga impuestos por ellos ni en el país fuente ni en el país de residencia. Por ello, este régimen fomenta la fuga de capitales y la evasión de impuestos.

3. Dos propuestas recientes tendrán repercusiones (de distinta naturaleza) sobre la fiscalidad de estos ingresos transfronterizos en concepto de intereses. En primer lugar, la Directiva de la Unión Europea (UE) en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro (Directiva de la UE sobre los rendimientos del ahorro), y en segundo lugar las Propuestas de la OCDE sobre Paraísos Fiscales y Regímenes Fiscales Preferenciales Nocivos (Propuestas de la OCDE).

III. Cuestiones a considerar

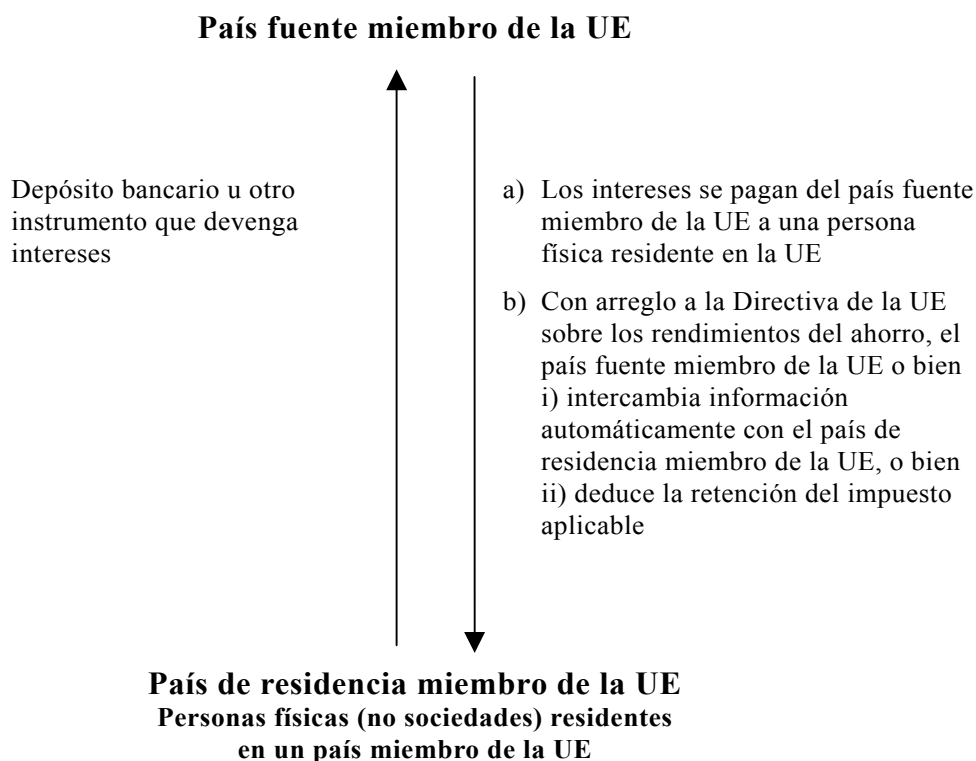
4. La Directiva de la UE y las Propuestas de la OCDE plantean varias cuestiones importantes: ¿qué tipos de ingresos están comprendidos en esas propuestas? ¿Qué personas quedarán sujetas a ellas? ¿Cuáles son los principios que se establecen en las propuestas? ¿Qué repercusiones tienen sobre el secreto bancario y las demás normas de confidencialidad? ¿Cómo afectarán a la fuga de capitales desde los países de la UE y la OCDE? ¿Cómo afectarán a la fuga de capitales hacia los países de la UE y la OCDE? ¿Qué relación guardan estas propuestas con las disposiciones sobre intercambio de información del artículo 26 del Modelo de Convenio Fiscal de la OCDE sobre la Renta y sobre el Patrimonio (Modelo de Convenio Fiscal de la OCDE), y el artículo 26 de la Convención Modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo (Convención Modelo de las Naciones Unidas sobre doble tributación)¹? ¿Conducirán estas propuestas a otras innovaciones en materia fiscal en el futuro? El análisis técnico de ambas propuestas permite responder a esos interrogantes.

IV. Directiva de la Unión Europea en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro

5. La Directiva de la UE sobre los rendimientos del ahorro (incluida en un acuerdo de la UE de noviembre de 2000, y modificada por el paquete fiscal de enero de 2003), fue aprobada por la UE el 3 de junio de 2003. Esta Directiva ha establecido el importante principio de que los pagos transfronterizos de intereses dentro de la Unión a personas físicas residentes en ella (pero no los pagos a personas jurídicas) deben estar sujetos a impuestos. El mecanismo para aplicar esta fiscalidad puede ser a) el intercambio automático de información entre el país fuente y el país de residencia o, b) la retención del impuesto en el país fuente (en lugar del intercambio automático de información con el país de residencia). La Directiva define los intereses de manera amplia, incluyendo los procedentes de los depósitos bancarios y una extensa gama de otras inversiones que devengan intereses. (Directiva de la UE sobre rendimientos del ahorro, párrafos 2 a 4, 7, 17, 18 y 27.)

6. Desde el 1° de enero de 2005, 12 de los 15 países de la UE intercambiarán de manera automática información sobre pagos transfronterizos de intereses dentro de la UE a personas físicas que residan en la UE (con prescindencia del secreto bancario o de otras normas sobre confidencialidad en el país fuente). No obstante, tres países de la Unión, a saber, Austria, Bélgica y Luxemburgo, no participarán en este intercambio. En su lugar, a partir del 1° de enero de 2005 impondrán una retención transitoria del 15%, que se elevará al 20% el 1° de enero de 2008 y al 35% el 1° de enero de 2011. El país fuente conservará el 25% de la retención, y remitirá al país de residencia el 75% restante (Paquete Fiscal de la UE, párr. 6) (véase el ejemplo II).

Ejemplo II



7. La Directiva sobre los rendimientos del ahorro no está basada en ningún tratado dedicado específicamente al impuesto sobre la renta entre los Estados miembros de la UE (salvo los tratados entre los países de la Unión y terceros países a los que se hace referencia más abajo).

8. La UE abordó la cuestión del desplazamiento de las rentas: el intercambio automático de información sobre pagos transfronterizos de intereses dentro de la UE a personas físicas residentes en la Unión, o la imposición de una retención en la fuente sobre tales pagos, haría que los activos se “desplazaran”, es decir, que simplemente se trasladaran a jurisdicciones fuera de la Unión. Una persona física residente en un país de la Unión Europea en lugar de invertir en otro país de la Unión (país fuente) que a) que intercambiara información de manera automática con el país de residencia, o b) impusiera una retención sobre los ingresos transfronterizos en concepto de intereses, trasladaría su inversión a una jurisdicción ajena a la Unión (país fuente),

por ejemplo Suiza, los Estados Unidos de América, las Islas Caimán o las Bahamas, que no intercambian información de forma automática con el país de residencia sobre los ingresos transfronterizos en concepto de intereses ni imponen retenciones sobre tales ingresos.

9. A fin de resolver la cuestión del desplazamiento de las rentas, la UE decidió entablar negociaciones con ciertas jurisdicciones no pertenecientes a la Unión: Suiza, los Estados Unidos de América, Liechtenstein, Mónaco, Andorra y San Marino, a fin de que estas últimas impusieran reglas similares sobre los pagos de intereses desde sus jurisdicciones a personas físicas residentes en la Unión. Además, la UE se comprometió a aplicar la Directiva sobre los rendimientos del ahorro en sus territorios dependientes y asociados. Es decir, en cuanto a los pagos de intereses a personas físicas residentes en la Unión, los territorios dependientes o asociados aplicarían bien a) la regla del intercambio automático de información, adoptada por los 12 países miembros de la Unión Europea, o bien b) la opción de la retención, escogida por Austria, Bélgica y Luxemburgo. (No obstante, un residente en la Unión Europea podría invertir en otras jurisdicciones pertinentes, como Panamá, la Región Administrativa Especial China de Hong Kong o Singapur.)

10. Los detalles de los acuerdos entre la UE y otras jurisdicciones aún siguen siendo objeto de negociación (en particular, la determinación de si en cada caso el intercambio de información será automático o a instancia de la parte interesada, y si el país fuente deberá aplicar tanto el intercambio de información como la retención). Asimismo, la aplicación por la UE de la Directiva sobre los rendimientos del ahorro a los territorios asociados y dependientes aún está en proceso de determinación, debido a la preocupación existente en tales territorios por su competitividad. Pero lo esencial es que la UE está negociando con ciertas jurisdicciones ajenas a la Unión acerca de la aplicación de la Directiva sobre los rendimientos del ahorro a los pagos de intereses transfronterizos procedentes de terceros países y dirigidos a personas físicas que residan en la Unión, con el objetivo de reducir la fuga de capitales desde la UE.

V. El mecanismo para el intercambio automático de información

11. La Directiva sobre los rendimientos del ahorro planteará un importante problema práctico a la Unión Europea: la utilización eficaz del intercambio automático de información sobre pagos transfronterizos de intereses.

12. Para ser eficaz, este intercambio establecido por la Directiva para los 12 países de la UE debería ajustarse a lo siguiente: a) los destinatarios de los pagos facilitan al pagador en el país fuente el nombre de su país de residencia y sus datos identificativos (número de identificación fiscal (NIF)); b) el país fuente recibe del pagador de los intereses en el país fuente la información pertinente (nombre del país de residencia del destinatario del pago, NIF del destinatario en el país de residencia y cantidad satisfecha por el pagador en el país fuente al destinatario en concepto de intereses) (información pertinente); c) el país fuente transmite la información pertinente al país de residencia; y d) el país de residencia utiliza la información pertinente para asegurar que el destinatario del pago cumple sus obligaciones fiscales en el país de residencia.

13. El método más práctico parece ser la utilización de un certificado normalizado de residencia, cuya elaboración fue encomendada al Comité de Asuntos Fiscales de

la OCDE por el Consejo de la OCDE, a fin de contribuir a la normalización y al aumento de la transparencia en la verificación de la situación fiscal, y facilitar la recopilación de la información pertinente sobre la base del NIF del destinatario del pago expedido por el país de residencia. Este método se preveía en: a) la Recomendación de la OCDE sobre el uso del Número de Identificación Fiscal en el ámbito internacional, de 1997 (Recomendación de la OCDE sobre el NIF); y b) la Recomendación de la OCDE de 1997 sobre el uso del formato magnético estándar revisado de la OCDE para el intercambio automático de información (Recomendación de la OCDE sobre el formato magnético). La Recomendación de la OCDE sobre el NIF se adoptó, en parte, ante la necesidad de mejorar la eficacia del intercambio de información sobre las corrientes transfronterizas de ingresos y asegurar en consecuencia que tales ingresos no eludan el pago de impuestos.

14. La Directiva de la UE sobre los rendimientos del ahorro se ocupa del mecanismo para el intercambio de información, incluida la determinación de la información abarcada, y se refiere a los trabajos del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE sobre el intercambio automático de información, pero no entra en los detalles técnicos del procedimiento de intercambio de información ni tampoco hace referencia de manera específica a la Recomendación de la OCDE sobre el NIF. La Directiva sobre los rendimientos del ahorro establece lo siguiente en su párrafo 20:

“Los Estados miembros de la UE examinarán la aplicación técnica del procedimiento de intercambio de información en un grupo ad hoc que se establecerá una vez alcanzado un acuerdo sobre el contenido sustantivo de la Directiva, en paralelo a las negociaciones con terceros Estados. El grupo podría utilizar como base los trabajos del Comité (de Asuntos Fiscales) de la OCDE sobre el intercambio automático de información.”

15. El Memorando Modelo de Entendimiento de la OCDE sobre intercambio automático de información para fines tributarios se refiere, en su artículo 4, a los Números de Identificación Fiscal en el país de residencia y en el país fuente de los no residentes que reciben ingresos.

16. En la Directiva también se analizan (párrs. 50 a 54) la identificación y la residencia del propietario beneficiario.

17. Hay quien afirma que los efectos de la Directiva se han debilitado sustancialmente por el hecho de que la Unión Europea no pudo convencer a Austria, Bélgica y Luxemburgo (ni a Suiza) de que aceptaran el intercambio automático de información para los pagos transfronterizos de intereses a personas físicas residentes en la UE a partir del 1º de enero de 2005, ni de que se comprometieran a aceptar el intercambio automático de información al final del período de “transición” de seis años. Cabe suponer que esos tres países de la Unión (especialmente Austria y Luxemburgo) atraen más depósitos bancarios y otras inversiones que devengan intereses que los países de la Unión que no garantizan el secreto bancario. Por consiguiente, el acuerdo de los otros 12 países de intercambiar automáticamente información sobre los pagos transfronterizos de intereses a personas físicas que residen en la Unión es considerado por algunos como un compromiso meramente simbólico.

18. Por otra parte, la Directiva sobre los rendimientos del ahorro podría representar un progreso significativo en la cooperación internacional en materia tributaria para combatir la fuga de capitales y la evasión de impuestos. Si la UE aplica con éxito el intercambio automático de información basándose en: a) un certificado

normalizado de residencia; b) la Recomendación de la OCDE sobre el NIF y el Memorando Modelo de Entendimiento sobre intercambio automático de información para fines tributarios; y c) la Recomendación de la OCDE sobre el formato magnético que, incluso en el caso de que tal intercambio automático de información se limitara a los pagos transfronterizos de intereses entre los mencionados 12 países de la UE e individuos que residen en otros países de la Unión, podría servir como importante punto de partida e incentivo para un futuro intercambio automático de información más amplio. Con frecuencia los avances en materia de fiscalidad internacional, especialmente en lo referente a la aplicación forzosa y el cumplimiento de las normas, tienen lugar de manera gradual.

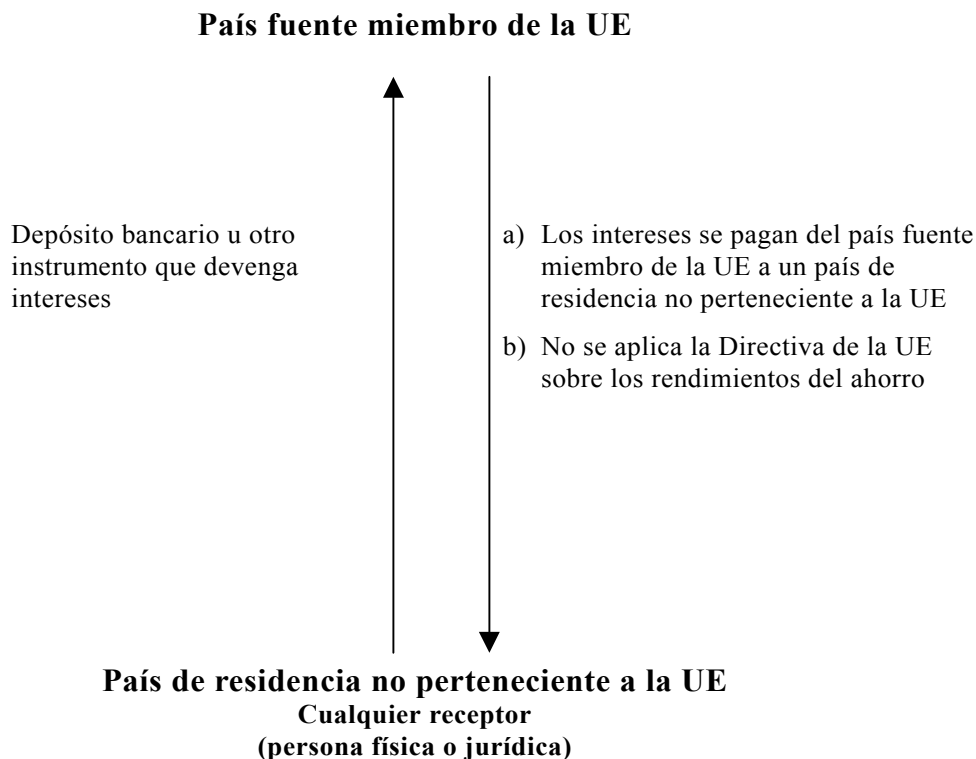
19. No obstante, tanto si, de conformidad con la Directiva de la UE sobre los rendimientos del ahorro, el pago de intereses transfronterizos de una jurisdicción de la Unión a una persona física residente en otro Estado comunitario es objeto de intercambio automático de información, como si se le impone una retención a cuenta de los intereses, la Directiva establece con claridad el importante principio de que los pagos transfronterizos de intereses dentro de la UE a personas físicas que residan en ella no deberían eludir el pago de impuestos. La trascendencia de este principio no debería quedar oscurecida ni debilitada por la decisión de Austria, Bélgica y Luxemburgo, así como de Suiza, de no aceptar en esta fase el intercambio automático de información, e imponer en su lugar una retención a cuenta.

20. La Directiva de la UE sobre los rendimientos del ahorro confirma en efecto que, en el caso de los ingresos transfronterizos en concepto de intereses, y como consecuencia de su movilidad y del secreto bancario y otras reglas de confidencialidad existentes en varios países fuentes, el país de residencia no puede por sí solo resolver el problema de la fuga de capitales y la evasión de impuestos, y la cooperación del país fuente resulta esencial.

VI. Fuga de capitales hacia la Unión Europea

21. La Directiva de la UE sobre los rendimientos del ahorro no se aplica a los intereses pagados desde los países de la Unión a personas físicas no residentes en ella. Siguiendo el ejemplo I examinado más arriba, incluyamos una serie de premisas adicionales. Partamos del supuesto de que un no residente en la UE (persona física o jurídica) efectúa un depósito bancario u otra inversión que devenga intereses en la Unión Europea, y que desde esa jurisdicción de la Unión se pagan los intereses al no residente (“ejemplo III”). En tal caso, la Directiva no exige que se practique una retención a cuenta ni que se intercambie información (ya sea de manera automática, voluntaria o a petición de la parte interesada) entre el país fuente y el país de residencia. Así pues, en semejante situación, la Directiva no modifica ninguna de las normas aplicables en la UE sobre el secreto bancario o la confidencialidad. En consecuencia, esta norma no tendrá ninguna repercusión directa sobre la fuga de capitales de residentes en terceros países hacia la Unión Europea, especialmente hacia centros financieros de la Unión tales como Luxemburgo y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Ejemplo III



22. En resumen, la Directiva tiene por objetivo reducir la fuga de capitales dentro de la Unión Europea (entre los países miembros) y desde la Unión hacia otras jurisdicciones. Pero no pretende disminuir la fuga de capitales de residentes en jurisdicciones extracomunitarias hacia la Unión Europea.

VII. La postura de la OCDE en relación con los impuestos sobre los pagos transfronterizos de intereses

23. En 1998, el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE publicó un informe titulado “Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue” (informe de la OCDE de 1998). El Consejo de la OCDE aprobó el informe de 1998 con las significativas abstenciones de Luxemburgo y Suiza (véanse las declaraciones de Luxemburgo y Suiza en el anexo II del informe de la OCDE de 1998). El informe se centraba en las actividades geográficamente móviles, tales como las financieras y otros servicios (informe de la OCDE de 1998, introducción, párr. 6 y cap. II (Factores para la identificación de paraísos fiscales y regímenes tributarios preferenciales nocivos), párr. 38). En el informe se resaltaba la convicción de los países de la OCDE de que los gobiernos no podían permanecer pasivos mientras sus cimientos fiscales eran socavados por las acciones de países que ofrecían al contribuyente mecanismos para explotar los paraísos fiscales y los regímenes tributarios preferenciales nocivos para reducir unos impuestos que en otro caso les serían abonables (cap. III (Contrarrestar la competencia fiscal nociva), párr. 85).

24. El informe de la OCDE de 1998 y los informes subsiguientes de esta organización se centran en dos tipos de “competencia fiscal nociva” y “prácticas fiscales nocivas”: a) los paraísos fiscales (jurisdicciones con impuestos bajos o sin impuestos), y b) los regímenes tributarios preferenciales nocivos en los países de la OCDE (informe de la OCDE de 1998, cap. II (Factores para la identificación de paraísos fiscales y regímenes tributarios preferenciales nocivos); Towards Global Tax Co-Operation: Progress in Identifying and Eliminating Tax Practices (informe de la OCDE de 2000); y The OECD’s Project on Harmful Tax Practices: The 2001 Progress Report (informe de la OCDE de 2001 sobre la marcha de los trabajos) (en conjunto, los informes de la OCDE).

25. En el ámbito de estos informes de la OCDE existen tres categorías de jurisdicciones: a) los países miembros de la OCDE, b) los paraísos fiscales, y c) otras jurisdicciones (terceros países). Dado que la mayoría de los paraísos fiscales tienen una población pequeña, quienes los utilizan son primordialmente residentes de países de la OCDE o de terceros países (personas físicas o sociedades), frecuentemente por medio de empresas (o fondos fiduciarios) constituidos en dichos paraísos fiscales de conformidad con el derecho local.

26. En este contexto, la OCDE publicó una lista de jurisdicciones consideradas como paraísos fiscales, basándose en las características definidas en su informe de 1998, clasificando los paraísos fiscales como a) jurisdicciones dispuestas a colaborar (cooperadoras), que se comprometían a cumplir las directivas de la OCDE sobre transparencia e intercambio de información respetando los plazos establecidos por la propia OCDE, y b) jurisdicciones no dispuestas a colaborar (no cooperadoras), que no se habían comprometido a cumplir tales directivas (informe de la OCDE de 2000, cap. III (Evaluaciones y seguimiento), párr. B (Trabajos relativos a los paraísos fiscales).

27. En cuanto a los regímenes tributarios preferenciales nocivos en los países de la OCDE, la organización preparó una lista de los regímenes de este tipo que son potencialmente nocivos (informe de la OCDE de 2000, cap. III (Evaluaciones y seguimiento), párr. A (Regímenes preferenciales de los países miembros). En los informes de la OCDE de 1998 y 2000 se exigía a los países miembros que pusieran fin a esos regímenes tributarios preferenciales nocivos dentro de los plazos establecidos por la propia OCDE (véase el informe de la OCDE de 2000, cap. III (Evaluaciones y seguimiento), párr. 15).

VIII. Las corrientes transfronterizas de intereses y las propuestas de la OCDE

28. ¿Cuál es el tratamiento que se da en los informes de la OCDE sobre paraísos fiscales y regímenes tributarios preferenciales nocivos a los impuestos sobre ingresos transfronterizos en concepto de intereses, que constituyen obviamente un aspecto fundamental de la fuga de capitales?

29. El informe de la OCDE de 1998 se centra en actividades “geográficamente móviles”, incluidas las financieras y otros servicios. Activos tales como cuentas bancarias u otros instrumentos que devengan intereses son, por lo general, “geográficamente móviles” (quizás sean los activos más “móviles” y, en consecuencia, las rentas que generan son igualmente las más “móviles”). Un inversor puede colocar sus fondos en activos que devengan intereses en diferentes jurisdicciones, con arreglo a consideraciones en materia de seguridad, rentabilidad de la inversión, ausencia

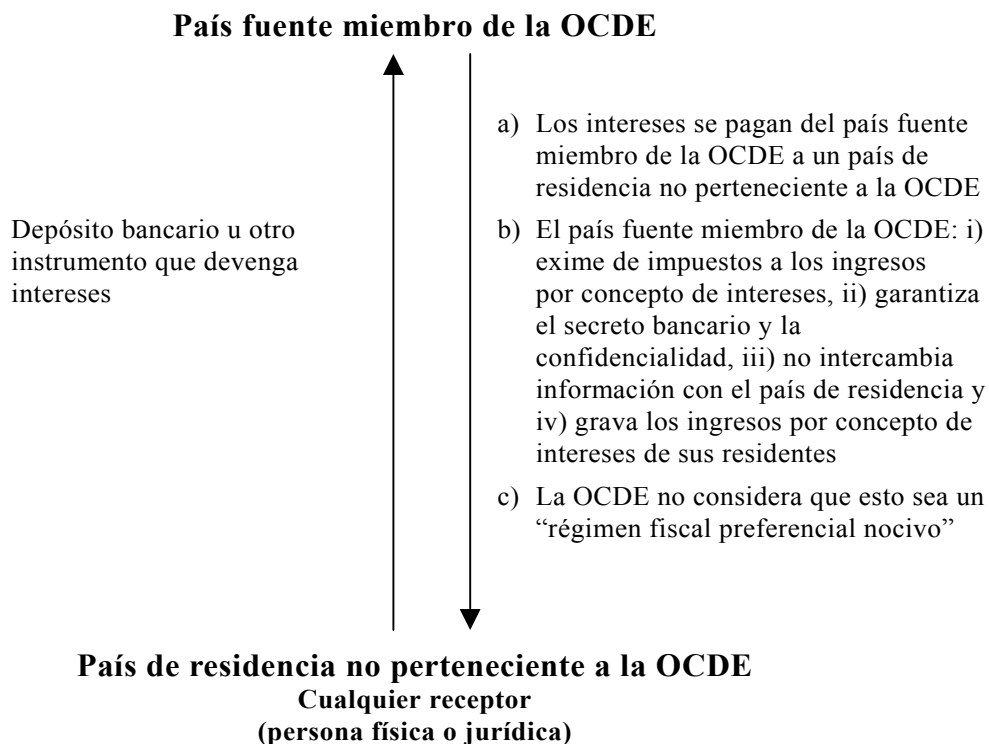
de impuestos, inexistencia de mecanismos de control de cambios, y confidencialidad (no revelación de datos a las autoridades fiscales del país fuente) y la ausencia de intercambio de información entre el país fuente y el país de residencia. Así pues, desde un punto de vista técnico, tales activos geográficamente móviles y tales ingresos transfronterizos en concepto de intereses parecen quedar comprendidos de manera clara en el ámbito del informe de la OCDE de 1998.

30. A continuación se examina, en primer lugar, el tratamiento que da la OCDE a los regímenes tributarios preferenciales nocivos en sus países miembros, y a continuación el que reserva a los paraísos fiscales.

IX. Regímenes tributarios preferenciales nocivos en los países de la OCDE

31. Sobre la base del ejemplo I *supra*, se puede hacer una serie de premisas adicionales, a saber, que el país fuente es miembro de la OCDE y el país de residencia no lo es, es decir, una persona (física o jurídica) residente en un país no miembro de la OCDE hace un depósito bancario u otra inversión que devenga intereses en un país de la OCDE (por consiguiente, el capital sale del país no miembro y se coloca en el país miembro de la OCDE). El beneficiario recibe, en el país de residencia no miembro, intereses que se pagan desde el país fuente miembro de la OCDE. Deja libres de impuestos los ingresos transfronterizos en concepto de intereses y garantiza la confidencialidad de los datos, al no intercambiar información con el país de residencia (ejemplo IV).

Ejemplo IV



32. De acuerdo con estas premisas ¿estaría el país fuente miembro de la OCDE proporcionando un régimen tributario preferencial nocivo, según la definición de la propia OCDE?

33. En el contexto del informe de la OCDE de 1998, este régimen jurídico-fiscal en el país fuente se consideraría con toda probabilidad un régimen tributario preferencial nocivo (véase el informe de la OCDE de 1998, cap. III, párrs. 94 y 95; cap. III, recomendación 7, párr. 112; y cap. III, recomendación 4, párrs. 106 y 107). Si esta estructura se considerase un régimen tributario preferencial nocivo según el informe de la OCDE de 1998 e informes sucesivos, los países miembros de la OCDE (y especialmente a aquellos que son centros financieros) deberían poner fin al régimen de exención tributaria o confidencialidad dentro de los plazos establecidos por los informes de la OCDE para la terminación de los regímenes tributarios preferenciales nocivos. Con ello se reduciría indudablemente la fuga de capitales hacia países de la OCDE. (Los capitales también podrían trasladarse de un país de la OCDE a otro, pero las propuestas de la OCDE no se aplican de manera específica a tales fugas de capitales y pagos transfronterizos de intereses de la OCDE.)

34. El informe de la OCDE de 2000 enumera los regímenes tributarios potencialmente nocivos de los países de la OCDE (cap. III, Evaluaciones y seguimiento, párr. A) (Regímenes preferenciales de los países miembros). Sin embargo, de manera muy significativa, el régimen jurídico-fiscal esbozado en el ejemplo IV no se incluye como uno de los regímenes tributarios preferenciales potencialmente nocivos, incluso cuando el país fuente es miembro de la OCDE y el país de residencia también lo es.

35. El informe de 1998 indicaba que el proyecto de la OCDE no se ocupaba *en esa fase* del tratamiento fiscal de los intereses devengados por depósitos bancarios y otros instrumentos de ahorro transfronterizos (Introducción, págs. 9 y 10, párr. 12). Quizás sea esta la razón por la que la Organización no considera la estructura jurídico-fiscal del ejemplo IV como un régimen tributario preferencial nocivo. No obstante, en el párrafo 12 del informe de 1998 se establece específicamente que las corrientes transfronterizas de intereses no deberían eludir el pago de impuestos:

“El tratamiento fiscal de los intereses de los instrumentos de ahorro transfronterizos, especialmente los depósitos bancarios, no se contempla en esta primera fase del proyecto, dado que el Comité de Asuntos Fiscales (de la OCDE) está examinando en la actualidad la viabilidad de desarrollar propuestas para tratar las corrientes transfronterizas de intereses, incluido el uso de retenciones en la fuente y del intercambio de información. (El Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE) ha otorgado un mandato a su Grupo de Trabajo sobre evasión y evitación de impuestos para que examine cómo pueden utilizarse el intercambio de información y las retenciones a fin de garantizar que las corrientes transfronterizas de intereses no eludan el pago de impuestos. El Comité concede gran importancia a esta cuestión; su primer informe estará listo en 1999.”

36. En abril de 2000, el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE publicó un informe titulado “Improving Access to Bank Information for Tax Purposes” (informe de la OCDE sobre información bancaria), que fue aceptado por todos los países miembros, incluidos Luxemburgo y Suiza, que se habían abstenido de manera significativa respecto del informe de la OCDE de 1998. El informe sobre información bancaria, que tiene un alcance limitado, se centra únicamente en el acceso a la

información bancaria en el país fuente en respuesta a una petición específica formulada directa o indirectamente por una autoridad fiscal a través de un órgano judicial o administrativo, que podría ser pertinente en un caso específico. (Prefacio, pág. 3, y párr. 5). El informe de la OCDE sobre información bancaria cubre tan sólo la información bancaria pertinente, y no la relativa a otros pagos transfronterizos en concepto de intereses tales como los intereses de obligaciones emitidas por empresas o por gobiernos cuando el acceso a la información bancaria no constituye un problema.

37. Sin embargo, el informe de la OCDE sobre información bancaria examina los beneficios de la remisión automática de información fiscal por las instituciones financieras a las autoridades fiscales competentes a los fines de la administración tributaria interna, y señala que esa remisión automática de información podría aumentar los tipos de información que podrían ser objeto de intercambio automático con otros países con los que se han concertado tratados. El informe confirma además que el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE continuará su labor para mejorar la presentación y el intercambio automáticos de información en relación con su estudio del uso de información para mejorar la finalidad de las corrientes transfronterizas de intereses:

“El Comité está analizando los métodos para mejorar el intercambio de información de manera automática en el ámbito de su estudio sobre el uso de las retenciones a cuenta y el intercambio de información para mejorar la fiscalidad de las corrientes transfronterizas de intereses, y examinará los avances en este ámbito” (Informe sobre información bancaria de la OCDE, Prefacio y párr. 109).

“Las mejoras en la presentación y el intercambio automáticos de información se están analizando en el contexto del estudio del Comité de Asuntos Fiscales sobre la utilización de retenciones a cuenta e intercambio de información para mejorar la fiscalidad de las corrientes transfronterizas de intereses” (Informe de la OCDE sobre información bancaria, párrs. 58 y 5).

38. No obstante, este informe no exige ni especifica medidas obligatorias. Más bien se limita a enunciar una norma general que “en circunstancias ideales” deberían observar los países miembros de la OCDE (párr. 20):

“En circunstancias ideales, todos los países miembros de la OCDE deberían permitir a las autoridades fiscales el acceso a la información bancaria, directa o indirectamente, para cualesquiera fines tributarios, de modo que dichas autoridades puedan utilizar plenamente sus posibilidades de aumentar los ingresos y participar en el intercambio efectivo de información. Algunos países necesitarían emprender una revisión más sustancial de sus leyes y prácticas para alcanzar este nivel de acceso. En consecuencia, esos países podrían verse en la necesidad de adoptar medidas progresivas encaminadas al logro de ese objetivo.”

39. A pesar de todo ello, la OCDE aún no ha exigido ni sugerido el establecimiento de retenciones a cuenta ni el intercambio automático de información en relación con los depósitos bancarios y otras inversiones que devengan intereses desde países no miembros a países miembros de la OCDE, con las consiguientes corrientes transfronterizas de intereses desde países de la OCDE a beneficiarios en países ajenos a la organización (ni siquiera se ha sugerido la imposición de retenciones a cuenta ni el intercambio automático de información sobre los depósitos bancarios y otras inversiones que devengan intereses desde un país de la OCDE a otro país

miembro y sus correspondientes pagos transfronterizos de intereses desde el país fuente al país de residencia, ambos miembros de la OCDE).

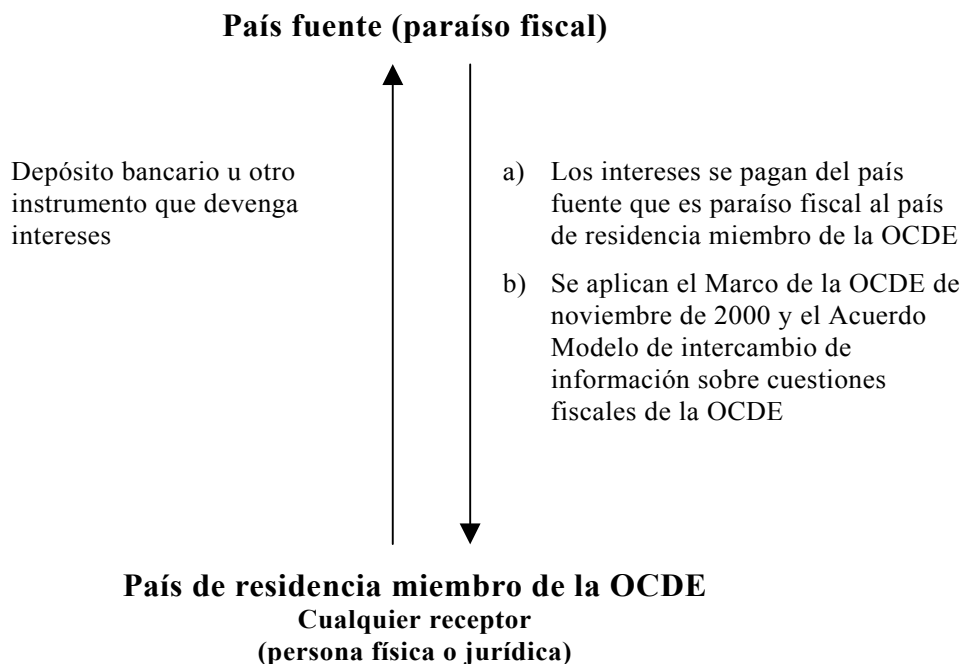
40. El fracaso de la Unión Europea a la hora de convencer a Austria, Bélgica y Luxemburgo, así como a Suiza para que participasen en el intercambio automático de información en el contexto de la directiva de la Unión Europea sobre los rendimientos del ahorro retrasará, sin duda, las iniciativas de la OCDE sobre el intercambio automático de información con carácter obligatorio. Además, los Estados Unidos de América se han pronunciado a favor de un intercambio de información a petición de la parte interesada y no automático.

X. Tratamiento de los paraísos fiscales

41. ¿Cuál es el tratamiento dado en las propuestas de la OCDE a las inversiones que devengan intereses en paraísos fiscales, y a los consiguientes pagos transfronterizos por concepto de intereses provenientes de paraísos fiscales?

42. Sobre la base de las mismas premisas utilizadas en el ejemplo I, utilicemos ahora algunos supuestos adicionales diferentes. Partamos del supuesto de que el país fuente es una jurisdicción clasificada por la OCDE como un paraíso fiscal, y que el país de residencia es un país miembro de la OCDE. Es decir, una persona jurídica o física residente en un país de la OCDE hace un depósito bancario u otra inversión que devenga intereses en una jurisdicción considerada como paraíso fiscal (el capital se traslada del país de la OCDE a un paraíso fiscal, y los pagos transfronterizos consiguientes por concepto de intereses se desplazan de la jurisdicción del paraíso fiscal en el país fuente al país de residencia de la OCDE) (ejemplo V).

Ejemplo V



43. Se trata de determinar de qué manera tratan las propuestas de la OCDE esas fugas de capitales de un país fuente miembro de la OCDE a una jurisdicción clasificada por la OCDE como paraíso fiscal (país de residencia), y los consiguientes pagos transfronterizos por concepto de intereses.

44. Las jurisdicciones clasificadas por la OCDE en su informe de 2000 como paraísos fiscales debían asumir ciertos compromisos básicos con la OCDE para que la OCDE las considerara como paraísos fiscales cooperadores. Estos compromisos básicos se establecieron en el Marco para un Memorando de Entendimiento Colectivo sobre la eliminación de las prácticas fiscales nocivas establecido por la OCDE en noviembre de 2000 (Marco de la OCDE de noviembre de 2000). Estos compromisos básicos se incluyeron en las cartas de compromiso dirigidas por los respectivos paraísos fiscales a la OCDE, con el objeto de que ésta las considerara como entidades cooperadoras. Esas cartas de compromiso con frecuencia incluían comentarios adicionales de los respectivos paraísos fiscales.

45. De conformidad con el Marco de la OCDE de noviembre de 2000, los paraísos fiscales que cooperan deben establecer un mecanismo jurídico que permita suministrar información sobre cuestiones fiscales penales y civiles a las autoridades fiscales de los países de la OCDE cuando éstas la soliciten (pero no el intercambio automático de información ni el intercambio voluntario de información), según las fechas efectivas especificadas. Los paraísos fiscales cooperadores proporcionan esa información con prescindencia de las leyes locales sobre secreto bancario y otras disposiciones sobre confidencialidad. Esto se aclara específicamente en el Marco de la OCDE de noviembre de 2000. Una de las principales finalidades de este Marco es tratar de evitar la fuga de capitales de países de la OCDE a paraísos fiscales, disponiendo el intercambio de información entre el paraíso fiscal (país fuente) a petición de un país de la OCDE (país de residencia) para fines fiscales civiles o penales (pero no el intercambio automático o voluntario de información), y con prescindencia de las leyes sobre secreto bancario o confidencialidad vigentes en los paraísos fiscales.

46. Un aspecto interesante es que las propuestas de la OCDE, y concretamente el Marco de la OCDE de noviembre de 2000, en que se detallan las obligaciones de los paraísos fiscales que cooperan, se aplican a todos los tipos de ingresos y no disponen una excepción específica para los “instrumentos de ahorro transfronterizos, incluidos los depósitos bancarios”. En otras palabras, las propuestas de la OCDE se aplican a un residente (persona física o sociedad) de un país de la OCDE (país de residencia) que hace un depósito bancario u otra inversión que devenga intereses en un paraíso fiscal (país fuente), y a los pagos por concepto de intereses desde el país fuente que es un paraíso fiscal al país de residencia miembro de la OCDE. El Marco de la OCDE de noviembre de 2000 exige también a los paraísos fiscales que hagan caso omiso de las leyes locales sobre secreto bancario y confidencialidad que se aplican a esos depósitos bancarios y otras inversiones que devengan intereses. Es decir, las propuestas de la OCDE se aplican a esas fugas de capitales desde países de la OCDE a paraísos fiscales, y tienen por objeto reducirlas.

47. Hay que recordar, sin embargo, que la OCDE no trata a los actos incluidos en el ejemplo IV como regímenes fiscales preferenciales nocivos en el país de la OCDE y no requiere que estos países (especialmente los centros financieros de la OCDE) supriman ese tratamiento fiscal. (Una cuestión técnica: el informe de la OCDE de 1998 (introducción, págs. 9 a 10, párr. 12) establece que en esta etapa la OCDE no considera el trato fiscal que se debe dar a los intereses provenientes de depósitos

bancarios y otros instrumentos de ahorro transfronterizos. Los informes subsiguientes de la OCDE no abordan esta cuestión. Por lo tanto, cabe preguntarse si los paraísos fiscales, ya sea que hayan sido clasificados como cooperadores o no cooperadores por la OCDE, pueden sostener que el Marco de la OCDE de noviembre de 2000 y el modelo Acuerdo Modelo de intercambio de información sobre cuestiones fiscales de la OCDE no se aplican a los pagos transfronterizos por concepto de intereses desde los paraísos fiscales a los países de la OCDE en relación con los depósitos bancarios y otros instrumentos de ahorro en esos paraísos fiscales.)

48. Además, el Marco de la OCDE de noviembre de 2000 no es simétrico: requiere que los paraísos fiscales cooperadores proporcionen a los países de la OCDE la información que éstos soliciten en relación con cuestiones fiscales penales y civiles, pero no exige a los países de la OCDE que proporcionen esa información cuando la soliciten otras jurisdicciones (se trate o no de un país de la OCDE o de un paraíso fiscal).

XI. El Acuerdo Modelo de la OCDE de intercambio de información sobre cuestiones fiscales

49. El 18 de abril de 2002, la OCDE publicó su Acuerdo Modelo de intercambio de información sobre cuestiones fiscales (Acuerdo Modelo de la OCDE). Este Acuerdo Modelo, relativo al intercambio de información previa solicitud, fue elaborado para poner en práctica el Marco de la OCDE de noviembre de 2000. Las propuestas de la OCDE requieren, efectivamente, que los paraísos fiscales cooperadores concierten con todos los países de la OCDE acuerdos basados en el Acuerdo Modelo (ya sea en forma bilateral o multilateral).

50. El Acuerdo Modelo de la OCDE es más amplio que el Marco de la OCDE de noviembre de 2000, ya que dispone el intercambio de información en dos sentidos. Es decir, con arreglo al Acuerdo Modelo (y a partir de las fechas efectivas especificadas), cada parte contratante (el país de la OCDE y el paraíso fiscal cooperador) pueden solicitar información de la otra parte contratante, y cada parte estará obligada a proporcionar esa información, con sujeción a las cláusulas y condiciones del Acuerdo Modelo de la OCDE. El Acuerdo Modelo especifica (párr. 4) del artículo 5) que cada parte contratante debe proporcionar la información con prescindencia de lo que dispongan las leyes locales sobre secreto bancario y otras normas sobre confidencialidad. Por lo tanto, parecería que el Acuerdo Modelo se aplicaría también a los depósitos bancarios y otras inversiones que devengan intereses hechos desde paraísos fiscales (países de residencia) (incluso por empresas organizadas en un paraíso fiscal) hacia países de la OCDE (países fuente) y que exigiría que no se tuvieran en cuenta las leyes sobre secreto bancario y confidencialidad en el país fuente miembro de la OCDE.

51. Las propuestas de la OCDE no obligan a los países de la OCDE a concertar acuerdos basados en el Acuerdo Modelo con otros países de la OCDE. Por lo tanto, las propuestas no se aplican a los pagos transfronterizos por concepto de intereses entre estos países, es decir, cuando el país de residencia y el país fuente son ambos miembros de la OCDE. (Asimismo, las propuestas no exigen a los paraísos fiscales cooperadores que concierten acuerdos basados en el Acuerdo Modelo de la OCDE con terceros países.)

52. El hecho de que en virtud del Acuerdo Modelo de la OCDE un paraíso fiscal cooperador (país de residencia) puede pedir información a un país de la OCDE (país fuente), y que este último debe proporcionar esa información con prescindencia de las leyes locales sobre secreto bancario y otras disposiciones sobre confidencialidad del país de la OCDE, no parece revestir mucha importancia. Esto se debe a que, en virtud de los artículos 1 y 5 del Acuerdo Modelo de la OCDE, una parte contratante, la parte requirente (en este caso, el paraíso fiscal cooperador) sólo puede pedir a la otra parte contratante, la parte requerida (en este caso, el país de la OCDE), información que pueda considerarse pertinente para la administración y el cumplimiento de las leyes locales de la parte contratante requirente (en este caso las leyes del paraíso fiscal cooperador) en cuestiones fiscales civiles y penales. Dado que por lo general los paraísos fiscales no aplican el impuesto a la renta, o éste es muy bajo, el cumplimiento de las leyes sobre el impuesto a la renta en un paraíso fiscal cooperador por parte de una persona física residente o una empresa local, no suele ser una cuestión importante. Por lo tanto, un paraíso fiscal cooperador que sea país de residencia, que normalmente no tiene problemas de administración o cumplimiento de las leyes sobre el impuesto a la renta en esa jurisdicción, no pediría ninguna información de ese tipo al país fuente miembro de la OCDE.

53. Además, los paraísos fiscales, que en su mayoría tienen poblaciones muy pequeñas, no son utilizados en general por los residentes (personas físicas o sociedades) de esa jurisdicción, sino más bien por residentes (personas físicas o sociedades) de terceros países. Esos residentes de terceros países con frecuencia utilizan una empresa organizada en un paraíso fiscal para realizar actividades en otras jurisdicciones (como la inversión en un país de la OCDE, incluidos los depósitos bancarios u otras inversiones que devengan intereses en el país de la OCDE). Ahora bien, de conformidad con el Acuerdo Modelo de la OCDE, el paraíso fiscal cooperador puede pedir información al país de la OCDE sólo a los fines de la administración o el cumplimiento de las leyes fiscales nacionales del respectivo paraíso fiscal. Ese paraíso fiscal cooperador no puede pedir al país de la OCDE información a los fines de la administración o el cumplimiento de las leyes de un tercer país (Acuerdo Modelo de la OCDE, artículos 1 y 5).

54. Por lo tanto, el efecto principal del Acuerdo Modelo de la OCDE sería que los países de la OCDE obtendrían información de los paraísos fiscales cooperadores, más que a la inversa.

55. Además, toda información que obtenga la parte contratante requirente en virtud del Acuerdo Modelo de la OCDE no puede ser transferida por ésta a un tercer país sin el expreso consentimiento por escrito de la parte contratante requerida (artículo 8 del Acuerdo Modelo). Por lo tanto, es poco probable que la información obtenida por el país de la OCDE o por el paraíso fiscal cooperador sea transferida por cualquiera de ellos a un tercer país.

56. En resumen, en el ejemplo IV, con un país de la OCDE como país fuente y un país no perteneciente a la OCDE como país de residencia, las propuestas de la OCDE no consideran que ese tratamiento libre de impuestos en el país de la OCDE de los ingresos transfronterizos por concepto de intereses ni las normas sobre el secreto bancario o la confidencialidad aplicables en ese país sea un régimen fiscal preferencial nocivo, y no exigen al país de la OCDE que suspenda ese tratamiento libre de impuestos o sin sujeción al secreto bancario u otras normas sobre confidencialidad; asimismo, las propuestas no exigen al país fuente miembro de la OCDE a) que

imponga la retención de impuestos a cuenta sobre los intereses ni b) que intercambie información en forma automática con el país de residencia. Por otra parte, el Acuerdo Modelo de la OCDE no reducirá significativamente la fuga de capitales de residentes (personas físicas y sociedades) desde países de fuera de la OCDE a países de la OCDE (ya sea directamente desde el tercer país, o indirectamente desde el tercer país por medio de una empresa establecida en un paraíso fiscal).

57. Por lo tanto, las propuestas de la OCDE no tiene por objeto reducir, ni reducirán, esas fugas de capitales hacia países de la OCDE provenientes de paraísos fiscales y terceros países (ya sea directa o indirectamente por conducto de los paraísos fiscales (sean cooperadores o no cooperadores)).

XII. Relación del Acuerdo Modelo de la OCDE con: a) el Modelo de Convenio Fiscal de la OCDE sobre la renta y sobre el patrimonio, y b) la Convención Modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo

58. Como se explica más arriba, el Acuerdo Modelo de la OCDE dispone que el país fuente intercambie información a petición del país de residencia, con prescindencia de lo que dispongan las leyes locales sobre secreto bancario o confidencialidad (párrafo 4 del artículo 5, y comentario al Acuerdo Modelo de la OCDE, párrs. 46 a 56). A este respecto, el Acuerdo Modelo de la OCDE es mucho más amplio que a) el artículo 26 del Modelo de Convenio Fiscal de la OCDE y b) el artículo 26 de la Convención Modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación. Lo que hay que determinar es si el artículo 26 del Modelo de Convenio Fiscal de la OCDE y la Convención Modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación se modificarán para incorporar las disposiciones más amplias del párrafo 4 del artículo 5 del Acuerdo Modelo de la OCDE.

XIII. Conclusiones

59. La Directiva de la UE sobre los rendimientos del ahorro y las propuestas de la OCDE han centrado la atención en la fuga de capitales, los pagos transfronterizos por concepto de intereses y la evasión fiscal.

60. La Directiva de la UE y las propuestas de la OCDE difieren en cuanto al tipo de ingresos que abarcan. La Directiva de la UE se limita a la fiscalidad de los pagos transfronterizos por concepto de intereses dentro de la UE a personas físicas residentes en la UE y (tratando de resolver el problema del desplazamiento de los ingresos), a la fuga de capitales de la UE y los pagos transfronterizos por concepto de intereses desde fuera de la UE a individuos residentes en la UE.

61. Las propuestas de la OCDE, por su parte, se centran en la fuga de capitales desde países de la OCDE hacia paraísos fiscales, y en los intereses pagados desde los paraísos fiscales a personas físicas o sociedades residentes en países de la OCDE. Las propuestas no consideran la fuga de capitales entre países de la OCDE. Un aspecto muy importante es que las propuestas de la OCDE han aplazado el examen directo de la cuestión de los pagos transfronterizos por concepto de intereses sobre depósitos bancarios u otros instrumentos de ahorro en la OCDE, que es uno de los principales aspectos de la fuga de capitales desde terceros países hacia la OCDE, especialmente hacia los centros financieros de la OCDE, y quizás el aspecto más importante de la fuga de capitales.

62. En cuanto al método para la aplicación coercitiva, la Directiva de la UE dispone el intercambio automático de información o la retención de un impuesto a cuenta, mientras que las propuestas de la OCDE se limitan al intercambio de información cuando ésta se solicita.

63. Pese a esas diferencias, tanto la Directiva como las propuestas han centrado la atención en la fuga de capitales y en la fiscalidad de las rentas de esos capitales.

64. Dado que cada vez se presta más atención a la fuga de capitales, es probable que la Directiva y las propuestas den lugar a investigaciones más a fondo en los terceros países respecto de si las políticas de la UE y de la OCDE son equitativas. Tanto la Directiva como las Propuestas, en efecto, no abordan la cuestión de la fuga de capitales desde terceros países hacia la UE y hacia los países de la OCDE. Será importante observar la reacción de los terceros países, en este momento en que la UE y la OCDE han destacado la importancia de la imposición fiscal de los capitales expatriados.

65. En el informe del Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo (también conocido como el “informe Zedillo”, en honor a su Presidente Ernesto Zedillo), de 26 de junio de 2001 (véase el documento A/55/1000), se recomienda “el intercambio de información tributaria que permitiría gravar los capitales expatriados” (recomendación 12).

66. La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002) pidió a los países en desarrollo que movilizaran recursos para el desarrollo. El Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo² alienta, entre otras cosas, “el fortalecimiento de la cooperación internacional en cuestiones tributarias, mejorando el diálogo entre las autoridades tributarias nacionales y aumentando la coordinación de la labor de los órganos multilaterales competentes y las organizaciones regionales pertinentes, prestando especial atención a las necesidades de los países en desarrollo y los países con economías en transición” (párr. 64; véanse también los párrs. 10 a 19).

67. En *Developing the International Dialogue on Taxation: A Joint Proposal by the Staffs of the IMF, OECD and World Bank* (13 de marzo de 2002) (la propuesta conjunta)³, se señala que los funcionarios de las tres organizaciones ayudarán a los países en desarrollo a mejorar la eficacia de sus administraciones tributarias, aumentando de esta forma los ingresos fiscales de esos países.

68. En vista de las recomendaciones contenidas en el informe Zedillo y el Consenso de Monterrey, y de la propuesta conjunta, cabe preguntar si el FMI, la OCDE y el Banco Mundial trabajarán con terceros países y la UE y la OCDE, a fin de resolver la cuestión de la fuga de capitales desde terceros países hacia depósitos bancarios y otros instrumentos que devengan intereses en países de la UE y de la OCDE. También cabe preguntar si las tres organizaciones adoptarán medidas con arreglo a la propuesta conjunta para poner en práctica la fiscalidad de los ingresos transfronterizos por concepto de intereses pagados desde países de la OCDE y de la UE directa o indirectamente a residentes de terceros países con respecto a esos capitales expatriados.

Notas

¹ Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.01.XVI.2.

² *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.02.II.A.7), cap. I, resolución 1, anexo.

³ Puede consultarse en <http://www.inf.org/external/np/fad/itd/2002/031302.htm>. Consultado el 16 de septiembre de 2003.