

ANDORRA: HA LLEGADO LA HORA DE DEJAR DE SER UN PARAISO FISCAL

Lluís Alonso

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Barcelona.

Las cosas están cambiando. Y a mucha velocidad. En apenas unos meses Luxemburgo ha firmado suficientes acuerdos de intercambio de información – algunos con países tan relevantes como Estados Unidos o Francia – como para que haya sido excluida de la lista gris de la OCDE. El sistema de listas, como es sabido, permite clasificar a los distintos países según su grado de compromiso efectivo en la asunción de un nivel de intercambio de información estándar. Fue el mecanismo utilizado el pasado mes de abril para compeler a todas las jurisdicciones no cooperativas, y aquellas que sólo lo eran “de boquilla”, a tomar pasos decididos en esta materia. Finalmente, no quedó ningún país sin adoptar compromisos mínimos de colaboración futura y, a día de hoy, la lista negra, o sea, la de territorios que se niegan en redondo a dar información fiscal, está vacía. A primera vista este trajín de entradas y salidas de listas de diversas tonalidades puede parecer poco seria y a los aficionados al cine les recordará uno de los elementos clave de las comedias de Ernst Lubitsch en el Hollywood clásico. Pero, pienso, sería un error interpretar como signo de debilidad la flexibilidad aparente que despliega la OCDE a la hora de lavar la cara de los países que están en el punto de mira internacional. Hace unos meses ya se advirtió que quienes no progresaran debidamente sufrirían represalias y, por vez primera, se concretaron: aislamiento internacional de las entidades financieras radicadas en las jurisdicciones no cooperativas. Más tarde, la reunión del G-20 en abril sirvió de caja de resonancia para las demandas más serias que determinadas potencias hicieron en este sentido. Incluso, hace unos días, justo antes de reunirse el G-8 en L’Aquila, el Reino Unido y Francia volvieron a bramar defendiendo la imposición de sanciones a los paraísos fiscales que no reencauzaran su actitud.

He querido subrayar algunos rasgos de este panorama porque sirven para entender mejor la situación de emergencia en la que se encuentra el Principado de Andorra. Todos tenemos en la memoria los principales factores que, desde los últimos meses, condicionan enormemente la posición andorrana en el debate sobre la evolución de los paraísos fiscales. Primero, el 10 de marzo, se produjo la precipitada firma de la Declaración de París en virtud de la cual Andorra se comprometió solemnemente a iniciar las reformas legales precisas para levantar el secreto bancario, implementar el intercambio de información fiscal e introducir una fiscalidad, directa e indirecta, homologada a la de sus vecinos europeos. Todo eso debió haberse hecho hace tiempo, pero lo auténticamente preocupante fue el calendario establecido: el Govern tiene que tener listo un proyecto de ley para el 1 de septiembre y debe aprobarse por el Consell General para el 15 de noviembre. Fue precisamente esta toma de posición, más o menos forzada por las circunstancias y por la personalidad de uno de los copríncipes, la que permitió que en abril Andorra abandonara la lista negra de la OCDE. El tercer y último hito a reseñar fue el cambio de Govern, hace apenas unas semanas, con la investidura de Jaime Bartumeu como primer ministro, de modo que, con extrema urgencia, el nuevo equipo debe lidiar con toda esta problemática en un escenario de cierta inestabilidad parlamentaria.

Así las cosas, no parece que hoy pueda jugarse demasiado con estos temas, al menos mientras los países ricos no dejen de considerar los antiguos paraísos fiscales como corresponsables del paupérrimo estado de sus arcas junto con una crisis económica devastadora que nadie sabe como capear. Esta vez no vale diferir la cuestión para tiempos mejores o remitirse a la memoria histórica para respaldar la idea de que Andorra siempre ha salido adelante sin necesidad de introducir grandes cambios en su modo de ser y su forma de funcionar. Hay fechas y, aunque con toda lógica pueda haber retrasos, el calendario ha de ser respetado. Esto nos lleva a puntualizar algunas opiniones vertidas en los últimos días en el sentido de que es un error firmar un acuerdo de intercambio de información sin articular, previa o simultáneamente, un convenio de doble imposición. Sin duda, esto sería lo ideal. Hubiera podido hacerse así en el caso de que la transición del modelo de opacidad hacia un esquema más flexible en materia de intercambio de información tributaria no viniera condicionada por fechas tan perentorias como las que hoy pesan sobre el Principado. Hay que pensar que para firmar un convenio de doble imposición Andorra debería haber establecido algún tipo de imposición directa sobre empresas y particulares y pese a haberse debatido sobre el tema en multitud de ocasiones a día de hoy, que yo sepa, sólo se cuenta con una proposición de ley de esa naturaleza recién presentada por ApC. En cualquier caso, si ya es trascendente llegar a firmar compromisos en materia de intercambio de información, lo es quizás más articular una base fiscal mínima que permita pensar en adoptar un acuerdo de doble imposición. Según cual sea la estructura, intensidad y destinatarios de la imposición directa que se implante pueden generarse efectos muy adversos para la economía andorrana, y en concreto, para sus ciudadanos o, por qué no, para los no residentes. Por ello, mal que nos pese, lo primero es avanzar en las bases del modelo de intercambio de información que el Principado está dispuesto a aceptar y, luego, y si se pudiera, en paralelo, rediseñar toda la fiscalidad andorrana, incluida por descontado la imposición indirecta a fin de evitar una elevación insoportable de la presión fiscal.

Llegamos así a la hora de la verdad. Finiquitada la era del secreto bancario es preciso analizar con serenidad las opciones que están abiertas para aquellos territorios cuya economía ha venido sustentada, en buena medida, en un atractivo financiero derivado de un determinado grado de opacidad fiscal. Andorra ha desperdiciado diversas ocasiones en los últimos años para incorporarse al amplio proceso de cambio seguido en muchos territorios antes considerados paraísos fiscales. Decenas de acuerdos de intercambio de información han sido firmados en lo que va de siglo XXI entre antiguos *tax haven* y miembros ortodoxos de la comunidad internacional. Si ellos pudieron hacerlo, ¿por qué no podía hacerlo Andorra? Al final, los hechos se precipitaron y a principios de año, justo antes de los acontecimientos que relataba al principio de este artículo, sólo Mónaco y Liechtenstein acompañaban a Andorra en la exigua lista de jurisdicciones no cooperativas de la OCDE. A reserva de un análisis más particularizado, lo que se ha producido ha sido un acercamiento, generalmente bilateral, entre diversos países que han tomado como fuente de inspiración el modelo de acuerdo de intercambio de información impulsado por la OCDE para articular su propio convenio con las debidas adaptaciones que entre las partes pacten. Este es el *modus operandi* y, por tanto, deja un cierto margen a la negociación y al diseño *ad hoc* de cláusulas y soluciones particulares. No obstante, lo más frecuente es que se siga el esquema trazado en el art. 26 del Modelo de Convenio de Doble Imposición de la OCDE, reformado ahora hace un año para cerrar vías de escape. Además, en ningún caso la firma de este tipo de acuerdos supone una obligación automática y por suministro de la información atesorada y, por lo general, se permite denegar requerimientos de información que resulten contrarios al

ordenamiento del país requerido. Existen, en suma, recovecos sustantivos y procedimentales que conviene explorar para salvaguardar los intereses propios.

Pero esta es la única opción posible: negociar, negociar y negociar para llegar a un acuerdo aceptable y una aplicación práctica del mismo que no repugne al ordenamiento andorrano. Esto y empezar ser imaginativo en la búsqueda de fórmulas de competencia fiscal que ya practican los países regulares (zonas francas, regímenes preferenciales, etc.).