

Resumen Descriptivo sobre Tesis Doctoral de
DANIEL CORONAS VALLE

Este breve resumen pretende condensar los hallazgos y conclusiones de mayor relieve encontrados a lo largo de mi investigación, comenzada a finales de 2014 y que lleva por título: “Un nuevo paradigma disruptivo en la cooperación internacional contra el fraude fiscal: Los modelos FATCA¹ y CRS² y su aplicación en las instituciones financieras españolas.”

1. Introducción

Este trabajo se vertebra sobre dos objetivos principales. De una parte, se aborda el estudio de las medidas legislativas bilaterales y multilaterales relativas al intercambio automático de información tributaria y su aportación en la lucha contra el fraude fiscal, y, en especial, contra la elusión tributaria. De otra, analizamos el impacto de estas iniciativas legales sobre los mecanismos jurídicos de cooperación internacional.

FATCA y CRS introducen un nuevo paradigma de carácter disruptivo, sin precedentes, en la generación de normas, planteando una reducción de asimetrías jurídicas con profundo impacto en instituciones financieras y ciudadanos.

2. Estructura de la tesis

Hemos diferenciado Cuatro capítulos y unas Conclusiones finales de carácter general.

En el capítulo I, titulado “Consideraciones metodológicas y conceptuales: Las relaciones entre fraude, elusión fiscal y cooperación internacional” hemos expuesto el marco jurídico del fraude fiscal y las figuras jurídicas que delimitan el mismo. Como punto de partida tratamos de explicar el origen del problema: el fraude fiscal en su vertiente internacional y los elementos que lo conforman. Nos ha parecido relevante abordar el asunto desde diversas perspectivas: legal, económica, política, sociológica,

¹ FATCA: *Foreign Account Tax Compliance Act*.

² CRS: *Common Reporting Standard*.

etc. Este enfoque transversal, reiterado a lo largo de nuestro trabajo, nos conduce a delimitar terminológicamente la evasión frente a la elusión fiscal. A continuación se estudian los tres pilares del fraude fiscal con origen estatal y sus palmarias relaciones: el secreto bancario, cuya revisión y evolución nos ubica en un momento procesal clave para el mismo, el complejo y cambiante entorno de los paraísos fiscales y el legamente veterano mundo de la prevención del blanqueo de capitales, desde la óptica nacional e internacional. Se ha revisado el concepto de paraíso fiscal (y judicial) para comprender su convulsa evolución y alcanzar un concepto que, por acertado, entendemos sea más perdurable. Las nociones de baja y nula tributación se configuran como rasgos consustanciales al mismo en confluencia con la asunción de los postulados del intercambio automático de información tributaria.

Respecto a la profundización sobre los conceptos de evasión y elusión tributaria, apreciamos la fina línea que separa a ambas figuras en el marco de una fiscalidad internacional, que hasta el momento poco se había ocupado de estos fenómenos. La situación hoy es radicalmente opuesta y estamos en el vórtice de una avalancha regulatoria internacional, con especial énfasis en remediar estas facetas del fraude tributario.

Una vez enmarcado el fraude fiscal, su importancia real, sus efectos en el contexto de la globalización económica y financiera y la revolución de las TICs, significativamente desde el origen de la crisis financiera de 2007, abordamos el marco general de la fiscalidad en relación a las operaciones internacionales. Los criterios para determinar la residencia fiscal de ciudadanos y empresas resultan claves en la resolución del problema del fraude tributario.

El concepto de residencia fiscal ha sufrido, tras este proceso normativo, un fuerte impacto, acrecentando su valor mediante una autodeclaración del titular. La redefinición y unificación del concepto en el ámbito europeo, como consecuencia de la promulgación de CRS, es relevante y trascendente. Habida cuenta de esto la jurisprudencia de nuestro TS ha profundizado en las diferencias entre la residencia fiscal frente al concepto de residencia habitual.

Se han estudiado, así mismo, los Convenios de Doble Imposición (CDI) y la competencia fiscal perjudicial y su evolución jurídico normativa.

Las implicaciones, marcos legales y medidas correctoras sobre el fraude fiscal (internacional) se desarrollan a lo largo del capítulo, hasta confluir en lo que denominamos una nueva etapa en la lucha contra el fraude fiscal, protagonizado por el nuevo rol conferido a los Estados y a las organizaciones internacionales, significativamente activas en este proceso de generación normativa. La compleja evolución internacional del término de paraíso fiscal, con especial atención a los criterios y listas de la UE, ha resultado vivamente clarificadora e ilustrativa y nos conduce ante un nuevo paradigma de cooperación internacional.

Destacamos, de igual manera, la irrupción de nuevos actores en la lucha contra el fraude fiscal. Espoleados por el ultra-valor del *soft law*, los reguladores internacionales cobran especial protagonismo, alentando su intervención mediante mecanismos supervisores sobre las instituciones financieras nacionales reguladas.

El capítulo II titulado “Marco legal del intercambio de información internacional” y núcleo central de este trabajo, aborda el reforzamiento de las instrumentos jurídicos internacionales y la aparición de otras nuevas herramientas normativas, alguna con marcado carácter revolucionario, así como la apuesta de los Estados, incluso los tradicionalmente más reacios, a luchar contra esta lacra mundial, generadora de una profunda desigualdad social.

Si bien es cierto que FATCA fue concebido como un instrumento unilateral por la Administración norteamericana se articula como propuesta bilateral frente a otros países e instituciones financieras que decidan adoptarla. Por el contrario, CRS se articula la base de la cooperación multilateral entre jurisdicciones respecto a la información de personas físicas y su par para personas jurídicas, *Base Erosion and Profit Shifting* conocida como BEPS. Ambas reflejan la respuesta de la sociedad internacional, canalizada singularmente a través de la OCDE, para una fiscalidad avanzada y justa.

Hemos sido, hasta cierto punto, testigos del nacimiento de estas normativas y de cómo el sector bancario las asimilaba, afrontando los cambios y retos técnicos precisos.

Una vez reflexionamos en los capítulos precedentes sobre el papel de los Estados y jurisdicciones así como el de las instituciones financieras nacionales e internacionales, abordamos el capítulo III que lleva por título “Derechos y garantías individuales en la cooperación internacional contra el fraude y la elusión fiscal”. Revisamos el impacto

que la lucha contra el fraude fiscal y la nueva forma de cooperación internacional pueda acarrear sobre los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos. La actuación de estos poderes respetará unas reglas de juego previamente definidas y aceptadas. En consecuencia, las leyes y garantías han de ser cumplidas, no solo por el Estado que las aplica, sino por todos los demás firmantes de un determinado acuerdo internacional. De tal suerte, tendrán acceso a una información sensible del ciudadano (cliente bancario), que se aloja en las distintas instituciones financieras de cada país. La homogeneización jurídica que confiere cobertura a esas garantías entre sistemas muy heterogéneos genera una patente dificultad, visible en la transformación del marco regulatorio internacional y, especialmente, del que mantienen la Unión Europea y los Estados Unidos de Norteamérica. Las reglas impuestas por el marco europeo resultan considerablemente más exigentes que las norteamericanas.

En relación al asunto del blanqueo y la financiación del terrorismo concluimos las notables intersecciones existentes respecto de los mecanismos previstos en el intercambio automático de información y la deseable y previsible ayuda que este puede conferir a la lucha contra la financiación del terrorismo. Partimos de los fundamentos y la experiencia aprendida en PBC³, perfeccionando técnicas que vienen a sellar los resquicios legales del sistema financiero internacional.

Dentro del capítulo IV “La práctica española”, se aborda la práctica en España en relación a la lucha contra el fraude fiscal en nuestro ordenamiento jurídico. Gran relieve concedemos al nuestro estudio pormenorizado sobre los Planes Anuales de Control Tributario (2013 a 2018), diseñados por la AEAT así como la compleja transformación de la Ley General Tributaria, mediante el empleo de Reales Decretos y Órdenes Ministeriales. Este examen incluye cifras, medidas y una revisión de nuestro marco legislativo, que presenta ciertas deficiencias e incorrecciones, determinantes en una materia de tan difícil definición y apreciación jurídica como es la elusión fiscal.

La aprobación de la Ley 7/2012, en la que constatamos una poderosa evolución del lenguaje y la literatura jurídica, supone un punto de inflexión en el tratamiento y la acción decidida de España en la lucha contra el fraude fiscal. Hoy es posible afirmar que si España se ha incorporado a la vanguardia en las iniciativas de intercambio

³ PBC: Prevención del Blanqueo de Capitales.

automático de información, es en gran medida por la existencia de este marco legislativo. Destacamos la creación (2013) de la Oficina Nacional de Fiscalidad Internacional (ONFI) como especialista en la materia y responsable de la coordinación de la información obtenida por la Administración tributaria española.

El capítulo incluye igualmente el análisis del Proyecto de Ley contra el fraude fiscal. Esta norma facilita, en el entorno de globalización y utilización profusa de medios de pago electrónicos y criptodivisas, el control de los pagos así como su trazabilidad, confiriendo a la Autoridad tributaria estatal un potente instrumento de fiscalización.

3. Conclusiones finales y aportaciones originales

1. Hemos analizado dentro del sistema financiero internacional el conjunto de rasgos que contribuyen al **fraude fiscal**. En tal sentido, el mundo de la evasión y la elusión fiscal debe ser analizado y tratado desde una perspectiva multidisciplinar y transversal, que aglutine elementos normativos y su reflejo inmediato en nuestro corpus legislativo. Hemos profundizado en las grietas del sistema financiero internacional, resaltando el carácter novedoso y, por tanto, original del objeto de estudio.
2. Hemos adoptado, dada la singularidad de nuestro objeto de estudio, un enfoque sustancialmente práctico, pues así lo requería el fin mismo de esta codificación y hemos tratado siempre, de esclarecer y de tomar partido por una línea transparente y facilitadora en la comprensión de la Ley, al tiempo que necesariamente rigurosa. En tal sentido, el aprendizaje y el bagaje teórico y científico adquirido al escribir esta tesis ha resultado determinante para vertebrar, con probidad, las coordenadas de asuntos a veces complejos y a veces áridos.
3. Desde un punto de vista multilateral, parece plausible enmarcar **el intercambio de información tributaria de carácter automático** como un proceso ganador de entre un cúmulo de posibles resortes legales.

La reciente producción normativa europea se sustenta en el reto planteado por la elusión fiscal transfronteriza, la planificación fiscal agresiva y la competencia fiscal perjudicial. Todas estas figuras provocan un incuestionable debilitamiento de las bases imponibles estatales al reducir los ingresos fiscales nacionales. Las

Directivas (2011/16/UE y subsiguientes modificaciones) desprenden un singular y decidido intento de codificación, en aras de clarificar la legislación fiscal de los contribuyentes europeos, dotando de un marco de estabilidad y seguridad jurídica a los inversores.

La Directiva 2018/822 de la UE sobre intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad en relación con los mecanismos transfronterizos supone una apuesta definitiva por el intercambio automático como mecanismo internacional de comunicación (y cooperación) de información.

Puede afirmarse que FATCA y CRS son catalizadores de la cooperación internacional y han contribuido a impulsar la lucha contra el fraude y la elusión fiscal de manera inusitada.

La **disrupción** de FATCA y CRS aporta a los ciudadanos un régimen de mayor transparencia y un cauce predeterminado para la consecución de este propósito mediante la cooperación internacional y la comunicación entre jurisdicciones.

4. La conclusión más notable de nuestro estudio es que la coordinación de actividades y procedimientos de las jurisdicciones, una vez estandarizados, resulta esencial en la creación de una cultura de **cooperación internacional**, tendente a la superación de obstáculos a través del intercambio automático de datos transfronterizo. *El level playing field* (campo de juego equilibrado) está algo más cercano. La equidad y la transparencia deben presidir la gobernanza fiscal (política) internacional. La confianza en las instituciones debe ser restaurada. FATCA CRS coadyuvan en esta ingente pero apasionante tarea.