

## ¿Por qué Panamá no está en las listas de paraísos fiscales?

Aitor Pérez | Investigador asociado, Real Instituto Elcano | @aitor\_ecoper 

### Tema

La pregunta planteada por distintos medios de prensa tras el escándalo de los papeles de Panamá tiene dos lecturas: (1) Panamá es un paraíso fiscal, ¿sí o no?; y (2) ¿realmente se está combatiendo el problema de los paraísos fiscales de forma contundente?

### Resumen

Este artículo, además de hacer algunas precisiones sobre la entrada y salida de Panamá de diferentes listas, se sirve de los datos del índice de secreto financiero de *Tax Justice Network* –que atribuye a Panamá un a opacidad financiera del 72%– para señalar algunas limitaciones de las listas de paraísos fiscales y del propio término para encuadrar correctamente el problema subyacente a escándalos como el de los papeles de Panamá.

El problema que representan los denominados **paraísos fiscales** para la comunidad internacional no es tanto su agresiva competencia fiscal como su secretismo u opacidad financiera. Por ello, resultaría más práctico que se utilizara en su lugar el término “jurisdicciones opacas” y que se vinculara más claramente a lo que en el ámbito de Naciones Unidas se ha dado en llamar flujos financieros ilícitos, cuyo volumen estimado estaría en torno al 3,5% del PIB mundial. Igualmente, las listas de paraísos fiscales podrían ser sustituidas por instrumentos más comprensivos, en cuanto al número de países, y más finos, en cuanto su calificación, siguiendo el ejemplo del índice de *Tax Justice Network*.

Dado el carácter transnacional de los flujos financieros ilícitos y su vinculación con asuntos de interés global, la comunidad internacional, sobre todo en el ámbito de la OCDE, está abordando acertadamente este problema con la creación de nuevas instituciones internacionales que encajarían en una modalidad de gobernanza global denominada “experimentalista”. Se trata de instituciones que buscan la implantación gradual de estándares internacionales adoptados de forma participativa, revisados y actualizados continuamente, y monitoreados mediante sistemas que incluyen la evaluación entre pares. El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo sería el mejor exponente de esta arquitectura institucional.

Los criterios del índice de *Tax Justice Network* precisamente se basan en las normas y buenas prácticas que emanan de estas instituciones, por lo que, además de señalar a las jurisdicciones opacas, permiten también valorar el compromiso de cada país en la

lucha contra los flujos financieros ilícitos. Desde esta perspectiva, se puede decir que España, con una opacidad del 33%, es uno de los países del mundo más comprometidos en la lucha contra los flujos financieros ilícitos, sólo por detrás de Dinamarca y Finlandia (ambos con el 31%). Esto no es extrapolable al conjunto de la UE, cuya opacidad media sería del 44%, debido al peso de otras jurisdicciones mucho menos transparentes, como Austria, Luxemburgo y Alemania.

Por tanto, España está en una buena posición para promover nuevas medidas de transparencia internacional a través de las instituciones experimentalistas en las que participa. Entre ellas, resultarían especialmente interesantes las medidas que refuercen el poder coercitivo de estas instituciones, hasta ahora basado únicamente en la reputación. Las Instituciones europeas, que en principio tendrían mayores aspiraciones y capacidades para impulsar agendas normativas de este tipo, primero tendrían que demostrar un liderazgo real en la materia dentro de la propia Unión.

## Análisis

### Introducción

Los papeles de Panamá han revelado tantos vínculos de empresas y ciudadanos de todo el mundo con sociedades fiscalmente sospechosas de este país, que la opinión pública se ha mostrado sorprendida (cuando no indignada) por el hecho de que Panamá no estuviera claramente catalogada como un paraíso fiscal. Esto ha ocurrido concretamente en España, de cuya lista oficial de paraísos fiscales salió Panamá en el año 2010.

La pregunta que sirve de título a este trabajo se ha abordado ya en varios artículos y entrevistas de prensa con posterioridad a la filtración de los documentos de Mossack Fonseca y tiene dos lecturas. La primera: Panamá es un paraíso fiscal, ¿sí o no? Y la segunda: ¿realmente se está combatiendo el problema de los paraísos fiscales de forma contundente?

En la primera parte de este artículo, además de ofrecer información precisa sobre la entrada y salida de Panamá de diferentes listas, se analiza el problema de los paraísos fiscales con los datos del índice de secreto financiero de *Tax Justice Network*.<sup>1</sup> Se concluye que el término paraíso fiscal no encuadra eficazmente el problema que se está combatiendo y, consecuentemente, se propone mover la atención hacia la opacidad financiera global y los flujos financieros ilícitos, sustituyendo las listas de paraísos fiscales por herramientas más sofisticadas, al estilo del mencionado índice.

En la segunda parte, se hace una valoración de las instituciones internacionales puestas en marcha para abordar este problema, las cuales podrían considerarse una modalidad experimentalista de gobernanza global. Además, se analiza la participación de España y la UE en estas instituciones y se señala como su principal debilidad su escaso poder coercitivo. A propósito de la UE, donde conviven jurisdicciones muy distintas en este

---

<sup>1</sup> La edición 2015 del índice de secreto financiero de *Tax Justice Network* se puede consultar en <http://www.financialsecrecyindex.com/>

aspecto, se señala además la necesidad de elevar y homogeneizar las normas de transparencia financiera en el interior de la propia Unión.

### (1) El (mal llamado) problema de los paraísos fiscales: ¿es Panamá un paraíso fiscal, sí o no?

España retiró a Panamá de su lista de paraísos fiscales en el año 2010 cuando ambos países firmaron un acuerdo para evitar la doble imposición. Paradójicamente, este tipo de acuerdos favorecen aún más la elusión fiscal, pero, en este caso, introducía un artículo sobre intercambio de información que justificaba la retirada de Panamá de la lista española de paraísos fiscales.

Se ha dicho que hubo otras “razones de peso”<sup>2</sup> para realizar un gesto de este tipo con Panamá, pero lo cierto es que es habitual retirar de las listas de paraísos fiscales a aquellos países que dan pasos positivos hacia la cooperación internacional y el intercambio de información en esta materia. De hecho, varios años antes, en 2002, la OCDE había sacado a Panamá de su lista, cuando su gobierno se comprometió por escrito a aplicar una serie de principios sobre intercambio de información y transparencia. Cabe añadir, no obstante, que Panamá sigue estando señalado en las listas de algunos países europeos, como Portugal y Polonia, y que la lista de la OCDE ha ido perdiendo su valor informativo conforme los países listados se abrían a la colaboración hasta quedarse completamente vacía en 2009.

#### *Las limitaciones del término “paraíso fiscal”*

El término “paraíso fiscal” se utiliza coloquialmente con menos miramiento que en la OCDE y sirve para denominar a países como Panamá, por su baja presión fiscal y por sus oportunidades para evitar presiones fiscales más altas de otros países. Estas oportunidades, como es bien sabido, tienen que ver con la ocultación de información sobre cuentas bancarias, sociedades mercantiles y transacciones financieras en general.

Para *Tax Justice Network*, el término paraíso fiscal es intercambiable con “jurisdicción secreta”, dependiendo de qué aspecto del problema se quiera destacar: la baja fiscalidad o el secretismo del sistema financiero. Aunque en general se usa más el primer término, lo que más preocupa a la comunidad internacional es el segundo aspecto del problema. De hecho, la lista de paraísos fiscales de la OCDE se denomina lista de paraísos fiscales no cooperadores, destacando así el aspecto informativo del problema más que la agresiva competencia fiscal.

Si la accesibilidad a la información es lo que preocupa a la comunidad internacional, posiblemente resultaría más práctico que se utilizara el término jurisdicciones secretas que propone *Tax Justice Network* o, mejor aún, el término “jurisdicciones opacas”, ya que la idea de opacidad, o su contrario, la transparencia, admiten mejor las diferencias de grado.

---

<sup>2</sup> Véase la entrevista al Ministro García-Margallo en El País del 18 de abril de 2016 [http://politica.elpais.com/politica/2016/04/15/actualidad/1460744154\\_168408.html](http://politica.elpais.com/politica/2016/04/15/actualidad/1460744154_168408.html)

### *Panamá en el indicador de secretismo financiero*

Las listas negras de paraísos fiscales no resultan útiles para mapear el problema de la opacidad financiera internacional porque no capturan correctamente las zonas grises. Para ello, es mucho más adecuado el índice de secreto financiero de *Tax Justice Network*, que contiene una calificación de 0 a 100 de la opacidad financiera de un país basada en el incumplimiento de 15 normas y buenas prácticas internacionales. En este índice, Panamá arroja un 72% de opacidad financiera, lo cual indica una opacidad moderadamente alta. Es un punto más que Isla Mauricio y uno menos que Suiza, pero la diferencia con Vanuatu, el más opaco del *ranking*, es del 25%. En realidad, Panamá sería el 26º país menos transparente entre los 92 países analizados.

Como se puede ver en la Figura 1, los criterios que sostienen esta calificación están muy relacionados con algunos aspectos de la polémica de los papeles de Panamá y han sido extraídos de estándares adoptados por la comunidad internacional por medio del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y del Foro Mundial para el Intercambio de Información tributaria, ambas del ámbito de la OCDE. Los tres primeros, por ejemplo, tienen que ver con la posibilidad de ocultar la identidad de los dueños últimos de activos financieros y empresas, y los cuatro últimos tienen que ver con la disposición del país a colaborar con las investigaciones emprendidas por otros países.

**Figura 1. Panamá según el índice de secreto financiero (aplicación de los 15 criterios de secretismo financiero a Panamá y calificación final) (1)**

	Criterios	Aplicación
Transparencia sobre el titular real	1 ¿La jurisdicción impide el secreto bancario?	Parcialmente
	2 ¿Tiene un registro público de fundaciones y fideicomisos o estos están debidamente controlados?	Parcialmente
	3 ¿Mantienen sus autoridades detalles sobre los titulares reales de las empresas?	No
Regulación de la transparencia empresarial	4 ¿La información sobre los propietarios de las empresas es pública y accesible en Internet por menos de €10?	No
	5 ¿Las cuentas anuales de las empresas son públicas y accesibles en Internet por menos de €10?	No
	6 ¿Las empresas están obligadas a desglosar sus cuentas por países?	No
Eficiencia de la regulación financiera y fiscal	7 ¿Los residentes están obligados a declarar a su hacienda pública los pagos a no residentes?	No
	8 ¿La hacienda pública identifica a los contribuyentes mediante código identificativo y cuenta con una unidad de grandes contribuyentes?	Parcialmente
	9 ¿Se impiden deducciones por pagos de impuestos en el extranjero de tipo unilateral?	No
	10 ¿Se permiten sociedades pensadas para deslocalizar activos?	Parcialmente
	11 ¿Cumple contra las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera contra el blanqueo de dinero?	Parcialmente
Estándares y cooperación internacional	12 ¿Participa en el Intercambio Automático de Información?	No
	13 ¿Tiene al menos 46 tratados bilaterales de intercambio de información o es parte de la correspondiente Convención OCDE/Consejo de Europa?	Parcialmente
	14 ¿Ha ratificado los cinco convenios más relevantes en materia de transparencia?	Parcialmente
	15 ¿Coopera judicialmente en la lucha contra el blanqueo de capitales y otros delitos relacionados?	Parcialmente
Calificación final de Panamá en el indicador de secretismo financiero		72%

(1) El índice de secreto financiero de *Tax Justice Network* es una combinación de un indicador de la actividad *offshore* de un país, la participación en las exportaciones mundiales de servicios financieros, y el indicador de secretismo financiero, compuesto por los 15 criterios que se resumen en esta Figura. Así, la nota de secretismo financiero otorgada a Panamá (72%) se combina en su peso mundial como exportador de servicios financieros, 0,132%, y se obtiene la puntuación de Panamá en el índice (425,6) y su posición

(13º). Para los fines de este artículo, se ha considerado un dato más adecuado el indicador de secretismo financiero y se ha obviado el componente del índice relativo a exportaciones de servicios financieros.

Fuente: elaborado a partir de datos de Tax Justice Network.

Cabe señalar que la firma del mencionado acuerdo entre Panamá y España no pasaría desapercibido para el indicador de *Tax Justice Network* y contaría positivamente como uno más de los 53 acuerdos bilaterales necesarios para cumplir con su criterio número 13. Eso sí, su efecto en la calificación total sería mínimo, como posiblemente lo fue en la realidad. Para mejorar su nota, Panamá tendría que firmar muchos más acuerdos y, sobre todo, cumplir otros criterios como la participación en el Intercambio Automático de Información (criterio 12) y el registro de los titulares reales de sus empresas (criterio 3).

### *La sobrevaloración de los compromisos de intercambio de información*

El indicador de secreto financiero, con 11 criterios de transparencia interna y cuatro de intercambio y cooperación internacional, atribuye más importancia a la capacidad de un país de recabar información sobre sus ciudadanos y empresas que al intercambio de dicha información con otros países. Esto es lógico –ya que sin lo primero, lo segundo resulta imposible– pero contrasta con la importancia que se da a la colaboración internacional a la hora de establecer las listas de paraísos fiscales.

En Panamá, por ejemplo, toda la información revelada ahora sobre los titulares reales de determinadas empresas era información de la firma privada Mossack Fonseca. Muy posiblemente, aunque el gobierno de Panamá se hubiese comprometido a ofrecerla, no la habría tenido en su poder y no habría podido conseguirla fácilmente.

### *El problema de fondo: los flujos financieros ilícitos*

El término paraíso fiscal tampoco facilita la comprensión de las cuestiones de fondo en este tipo de escándalos y su gravedad. Las jurisdicciones opacas no sólo sirven para evadir impuestos sino también para ocultar ganancias de actividades delictivas como el narcotráfico, organizar estafas y fraudes y borrar el rastro de los financiadores del terrorismo.

Recientemente, el G20 y la III Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo (Addis Abeba, junio de 2015) han manifestado una preocupación mayor por la evasión fiscal, pero históricamente la cooperación internacional en esta materia, liderada por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), estuvo ligada a la lucha contra el narcotráfico y, con posterioridad al 11S, también a la lucha contra la financiación del terrorismo.

En definitiva, el problema que acarrea la opacidad financiera es que posibilita e incentiva el delito. Por eso, en el ámbito de las Naciones Unidas este problema ha sido correctamente etiquetado por su Oficina contra la Droga y el Delito (UNODC) bajo el término flujos financieros ilícitos, los cuales se pueden definir como los movimientos de dinero que se ocultan intencionadamente a las autoridades legítimas de un país por motivos que son contrarios al interés general del país, independientemente de su gravedad moral o legal.

Este concepto y su importancia ha sido objeto de distintas campañas de ONG internacionales y, más recientemente, gracias a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, se está extendiendo con rapidez también en ámbitos gubernamentales. En la OCDE, donde de hecho más se han combatido estos flujos, el término utilizado ha sido y es blanqueo de capitales, aunque su Comité de Ayuda al Desarrollo ya edita informes sobre flujos financieros ilícitos y podría hacer que se unificara el lenguaje en esta materia.

### *La dimensión del problema: alrededor del 3,5% del PIB mundial*

Cuantificar los flujos financieros ilícitos no es tan sencillo como definirlos. Evidentemente, los que ocultan su fortuna al fisco y a la policía tampoco colaboran con los institutos de estadística. No obstante, y aunque no existe un dato oficial sobre la magnitud del problema, sí existen diversas estimaciones de académicos y ONG.

En la Cumbre de Addis Abeba, uno de los documentos de contexto que presentó la ONU incluía diversas cifras, de las cuales, la más reciente era la de *Global Financial Integrity* (2012). Según esta institución, el volumen de financiación que saldría de forma ilícita sólo de los países en desarrollo superaría el billón (español) de dólares norteamericanos.

El Comité de expertos que apoyó la preparación de la Cumbre evitó usar esta cifra u otras inferiores y más antiguas, y simplemente calificó el problema de substancial. El documento final ni siquiera se pronunció sobre la magnitud del problema, pero sí instó a los países a erradicarlo y pidió que instituciones regionales e internacionales apropiadas produjeran estimaciones fiables.

En realidad, una institución tan apropiada como el Fondo Monetario Internacional (FMI) ya intentó hacerse con un método de estimación de este tipo de flujos financieros a finales de los 90 y para ello apoyó diversos trabajos académicos y reunió a sus autores. Finalmente, ninguno de esos métodos fue incorporado a la producción estadística de la institución pero todos ellos sirvieron para que el entonces gerente del FMI, Michel Camdessus, estableciera el rango de consenso entre expertos: entre el 2% y el 5% del PIB mundial.

Por su parte, la UNODC ha promovido estimaciones del volumen financiero de determinadas actividades delictivas y los resultados han sido igualmente sorprendentes. Utilizando métodos totalmente distintos a los que recopiló el FMI, se obtendría que el peso del narcotráfico internacional sería de un 1,5% del PIB mundial.

### **(2) Soluciones internacionales al problema de los flujos financieros ilícitos: la creación de instituciones experimentalistas**

Dado el carácter transnacional de los flujos financieros ilícitos y su vinculación con asuntos de interés global –por ejemplo, la lucha contra el narcotráfico o la financiación del desarrollo–, se puede decir que son un problema de gobernanza global. En consecuencia, cabría abordarlo con nuevas y mejores instituciones internacionales.

De hecho, eso es lo que está haciendo la comunidad internacional, sobre todo en el ámbito de la OCDE. Desde esta organización se está promoviendo un tipo de instituciones internacionales que se ha dado en llamar “modos de gobernanza global experimentalista”. Esto es, “la institucionalización gradual de prácticas que implican revisión y actualización continua, participación abierta, una visión consensuada sobre objetivos y medios, y sistemas de seguimiento que incluyen la evaluación entre pares”.<sup>3</sup>

El GAFI sería probablemente el mejor ejemplo de esta arquitectura institucional, de la que formarían parte también el Foro Mundial sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios, la Iniciativa de Recuperación de Activos Robados (StAR) y el Plan contra la Erosión de Bases Imponibles y Transferencia de Beneficios (BEPS).

EL GAFI se creó en 1989 a instancias del G7 y con el apoyo de la OCDE y se fundamenta en un diagnóstico compartido por los países desarrollados sobre la penetración en el sistema financiero de redes delictivas, particularmente de narcotraficantes. Elaboró su primera serie de recomendaciones en 1990, la amplió en 2001 y la actualizó en 2004, revisando su aplicación de forma regular mediante un sistema de evaluación mutua. De esta forma, moldea las legislaciones y las capacidades administrativas de sus Estados miembros, homogeneizando la forma en la que se recaba y se comparte información financiera relacionada con el delito.

Cabe destacar que aunque el GAFI es una institución formada por países de la OCDE, ha extendido su influencia a todo el mundo. En primer lugar, elaborando informes sobre cualquier jurisdicción y, con ellos, sus propias listas de “paraísos fiscales”. Por ejemplo, Panamá fue objeto de una serie de recomendaciones del GAFI en 2014 para mejorar su sistema nacional de lucha contra el blanqueo. En este caso, fueron recomendaciones aceptadas por el gobierno panameño y, por ello, el país fue incluido no en una lista negra sino en una lista gris de jurisdicciones bajo seguimiento, de la cual salió en enero de este año por los progresos realizados.

En segundo lugar, el GAFI ha promovido la creación de organismos similares en otras regiones. Este sería el caso del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), organismo de ámbito latinoamericano, al que pertenece Panamá y que participó en el proceso realizado por este país entre 2014 y 2016. Otras instituciones similares serían el *Caribbean Financial Action Task Force* (CFTAF) en el Caribe y el *Middle East & North Africa Financial Action Task Force* (MENAFATF) en Oriente Medio y Norte de África.

### *La participación de España y de la UE*

Si las instituciones anteriores son una solución adecuada para el problema internacional de los flujos financieros ilícitos, lo que puede hacer un país individualmente es, en primer lugar, participar en ellas y cumplir sus recomendaciones. Dado que justo esto es lo que analiza *Tax Justice Network* cuando aplica sus 15 criterios a una jurisdicción, basta con

---

<sup>3</sup> G. de Burca, R. Keohane y C. Sabel, (2013), “New Modes of Pluralist Global Governance”, *New York University Journal of International Law and Politics*, nº 45, pp. 723-86.

mirar a su *ranking* de secreto financiero para tener una valoración general del compromiso de cada país en la lucha contra los flujos financieros ilícitos.

Desde esta perspectiva, se puede decir que España es uno de los países del mundo más comprometidos en la lucha contra los flujos financieros ilícitos. En la tabla siguiente, se han ordenado los 92 países analizados y se puede observar que España, con una opacidad del 33%, sólo es superada por Finlandia y Dinamarca (31%).

**Figura 2. El ranking mundial de la transparencia financiera (puntuaciones en el indicador de transparencia financiera 2015 y ranking inverso)**

Ran go	País	Puntuación 2015 (%)	Ran go	País	Puntuación 2015 (%)	Ran go	País	Puntuación 2015 (%)
1	Dinamarca	31	31	Brasil	52	62	Uruguay	71
2	Finlandia	31	32	Israel	53	63	Seychelles	71
3	España	33	33	Rusia	54	64	Turcos y Caicos	71
4	Eslovenia	34	34	Austria	54	65	Botsuana	71
5	Italia	35	35	Chile	54	66	Hong Kong	72
6	Rep. Checa	35	36	China	54	67	I. Mauricio	72
7	Hungría	36	37	Costa Rica	55	68	Panamá	72
8	Suecia	36	38	Luxemburgo	55	69	Suiza	73
9	Polonia	36	39	Alemania	56	70	Bahréin	74
10	Grecia	36	40	Japón	58	71	Mónaco	74
11	Noruega	38	41	EEUU	60	72	Malasia	75
12	India	39	42	Islas Vírg. Br.	60	73	Guatemala	76
13	Portugal	39	43	Arabia Saudí	61	74	Granada	76
14	Irlanda	40	44	Filipinas	63	75	I. Cook	76
15	Reino Unido	41	45	Guernsey	64	76	Liechtenstein	76
16	Bélgica	41	46	Isla de Man	64	77	Dominica	76
17	Sudáfrica	42	47	Turquía	64	78	Andorra	77
18	Francia	43	48	Jersey	65	79	EAU	77
19	Australia	43	49	Islas Caimán	65	80	S. Vicente y G.	78
	– UE (media)	44	50	Bermudas	66	81	S. Cristóbal y N.	78
20	Corea	44	51	Macedonia	66	82	Barbados	78
21	Estonia	44	52	Gibraltar	67	83	Líbano	79
22	Letonia	45	53	Ghana	67	84	Belice	79
23	México	45	54	Montserrat	67	85	Bahamas	79
24	Islandia	46	55	Aruba	68	86	Islas Marshall	79
25	Canadá	46	56	Curaçao	68	87	Antigua y Barbuda	81
26	Nª Zelanda	46	57	Singapur	69	88	Brunei Darussalam	83
27	Países Bajos	48	58	Anguilla	69	89	Liberia	83
28	Malta	50	59	I. Vírg. EEUU	69	90	Santa Lucía	83
29	Chipre	50	60	San Marino	70	91	Samoa	86
30	Eslovaquia	50	61	Macao	70	92	Vanuatu	87

Fuente: elaborado a partir de datos de *Tax Justice Network*.

La buena posición de España en este *ranking* coincide con las positivas valoraciones del último informe del GAFI en el que se indica que España tiene leyes y reglamentos actualizados que implantan los estándares internacionales y cumple con la mayoría de

las recomendaciones de este organismo. Además, se valora su registro de titulares reales como un ejemplo de buena práctica. Esto último no es una cuestión menor y, de hecho, está relacionado con uno de los aspectos característicos de escándalos como el de los papeles de Panamá: la interposición de sociedades pantalla como método para dificultar la identificación de las personas que están detrás de los activos de una sociedad.

Cabe destacar que la UE tiene una puntuación en indicador de opacidad financiera del 44%, cumpliendo, por tanto, con poco más de la mitad de los criterios de transparencia resumidos en la Figura 1. Esta nota en realidad no es más que una media de las notas de jurisdicciones tan distintas como España, Finlandia y Dinamarca, por un lado, y Austria, Luxemburgo y Alemania, por otro. Las Instituciones europeas, a pesar de su discurso, no tienen una influencia real en esta materia y sus directivas no parecen haber conseguido siquiera una cierta homogeneidad dentro de la Unión.<sup>4</sup> La tan esperada lista europea de paraísos fiscales, de forma similar, acabó siendo una consolidación bastante laxa de las listas de los Estados miembros: sólo aquellos países listados por 10 Estados miembros, fueron incorporados a una lista europea.

### ¿Qué más se puede hacer?

Volviendo al caso de España, cabe matizar que aunque un 33% de opacidad sea una puntuación relativamente buena, indica todavía un amplio margen de mejora. *Tax Justice Network* recuerda, por ejemplo, la existencia de figuras tributarias pensadas específicamente para domiciliar en España beneficios que en realidad se producen fuera (las Entidades de Tenencia de Valores Extranjeros) y el precio a pagar por acceder a información empresarial básica como las cuentas anuales.

Además de seguir avanzando en la transparencia interna, los países pueden mejorar la transparencia financiera internacional participando y perfeccionando este sistema de gobernanza experimentalista. En este ámbito, como en otras áreas de la gobernanza global, los desafíos no están tanto en el diseño de normas como en asegurar su efectividad debido a la falta de medios coercitivos de las instituciones que las promulgan. En realidad, las listas negras se diseñaron como un medio coercitivo basado en la reputación y sus efectos económicos indirectos, pero parece evidente que hacen falta medidas más contundentes.

Hay ya varias propuestas para que una mala calificación de un país en esta materia produzca efectos económicos directos. Se ha propuesto restringir o gravar el comercio y la inversión con ellos o disuadir a que las empresas mantengan allí filiales, por ejemplo, privándolas del acceso a contratos públicos y subvenciones. En ambos casos, se trataría de que limitar de forma coordinada las conexiones financieras internacionales con aquellos países que no pueden garantizar un uso lícito del sistema financiero internacional, lo cual parece una buena lógica sobre la que construir el régimen sancionador de estas nuevas instituciones.

---

<sup>4</sup> Perez, A. y Olivé, I. (2014). *Europe Beyond Aid: Illicit Financial Flows Policy Responses in Europe and Implications for Developing Countries*. Consultation draft. Center for Global Development.

## Conclusiones

En conclusión, Panamá ya no está en la mayoría de listas oficiales que permiten identificar a un paraíso fiscal porque ha realizado progresos en el cumplimiento de los estándares internacionales de transparencia financiera. No obstante, el mecanismo de las listas de paraísos fiscales parece del todo insuficiente para hacer cumplir las normas internacionales sobre el control de los flujos financieros ilícitos. El mismo término “paraíso fiscal” resulta confuso y podría remplazarse por el de “jurisdicción opaca”.

Para mejorar en la lucha contra estas jurisdicciones opacas se pueden deducir del análisis anterior tres recomendaciones:

1. Podrían adoptarse sistemas de seguimiento comprehensivos, en cuanto al número de países, y más finos, en cuanto a la calificación otorgada a cada país. El trabajo de la ONG *Tax Justice Network* sería un buen ejemplo a seguir por las organizaciones internacionales, ya que su indicador se basa en las normas e informes adoptados por las mismas.
2. Junto con los efectos en reputación que generan estas listas, parece recomendable que se deriven consecuencias directas de las calificaciones más negativas, basadas en excluir a los países que minan la seguridad del sistema financiero de algunos de los beneficios que el sistema les reporta.
3. Ayudaría políticamente a impulsar esta agenda cumplir con la recomendación de la III Conferencia de la ONU sobre financiación del desarrollo y elaborar estimaciones oficiales sobre la dimensión de los flujos financieros ilícitos, de forma que se valore su importancia real y se pueda hacer seguimiento no sólo de la aplicación de los estándares internacionales sino también de sus efectos.

Los países como España, que han demostrado un mayor desempeño en el cumplimiento de los estándares internacionales de transparencia, están en una buena posición para liderar estas y otras mejoras gracias a la participación que permiten las instituciones experimentalistas que los adoptan, revisan y monitorizan regularmente. La UE tiene mayor capacidad y voluntad de ejercer este tipo de influencia normativa global, pero antes sus Instituciones tendrían que demostrar un liderazgo real en la materia dentro de la propia Unión.