



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales  
Grado en Relaciones  
Internacionales

Trabajo Fin de Grado

# **Luxemburgo: una singularidad fiscal**

Estudiante: Carmen Barrionuevo Muñoz

Director: Ramón Casero

Madrid, Junio 2022

Resumen: Los paraísos fiscales son una realidad constante en la comunidad internacional, que se ha visto potenciada en las últimas décadas por el crecimiento de la economía digital. Luxemburgo posee una fiscalidad singular, que se asemeja y distingue de estas jurisdicciones tanto por su historia como sus características y cualidades, y ha sido llamado a ser el epicentro de la elusión fiscal. La falta de concreción de una definición única de paraíso fiscal junto con la disparidad de intereses de los diferentes actores dificulta la cooperación y la eficacia en la lucha contra el fraude y la elusión fiscales.

Palabras clave: paraísos fiscales, Luxemburgo, fiscalidad internacional, elusión fiscal, evasión fiscal, OCDE, UE

Summary: Tax havens are a constant reality in the international community, which has been enhanced in recent decades by the growth of the digital economy. Luxembourg possesses a unique taxation, which resembles and distinguishes these jurisdictions both in their history and their characteristics and qualities and has been called upon to be the epicentre of tax avoidance. The lack of concreteness of a single definition of tax haven together with the disparity of interests of the different actors hinders cooperation and effectiveness in the fight against tax fraud and avoidance.

Keywords: tax havens, Luxembourg, international taxation, tax avoidance, tax evasion, OECD, EU

## Contents

1. Introducción .....	3
2. Concepto de Paraíso Fiscal .....	5
2.1. Definición .....	5
2.2. Características .....	6
2.3. Origen de los Paraísos Fiscales.....	9
2.4. Razones de ser: blanqueo de capitales, elusión y evasión fiscal .....	10
2.5. Actores de los Paraísos Fiscales .....	12
3. Luxemburgo como Paraíso Fiscal.....	13
3.1. Historia y actualidad del centro financiero de Luxemburgo.....	13
3.2. Comparación con los Paraísos Fiscales tradicionales.....	16
3.3. Fondos de Inversión en Luxemburgo .....	18
4. Distorsiones acarreadas por la fiscalidad luxemburguesa.....	21
4.1. Distorsiones en el Producto Interior Bruto nacional.....	21
4.2. Distorsiones en el nivel de inversión .....	22
4.3. Distorsiones en la recaudación .....	24
5. Medidas para la lucha contra los paraísos fiscales.....	26
5.1. La OCDE .....	26
5.2. La Unión Europea .....	29
5.3. Una lucha ineficiente .....	30
6. Conclusión.....	32
Bibliografía.....	33

## **1. Introducción**

Los paraísos fiscales son una realidad constante en la comunidad internacional. Prácticamente desde la invención del impuesto, e intrínsecamente ligada a la avaricia humana, nace la necesidad de ocultar bienes o encontrar la forma de minimizar la contribución tributaria. Las jurisdicciones que eligen desarrollar sistemas tributarios laxos no hacen más que dar respuesta a este mercado. Sin embargo, con la aparición de la economía digital, estas jurisdicciones se convierten en un instrumento mucho más habitual y al alcance de un público más amplio. Ese marco se ha consolidado durante las últimas décadas, convirtiéndose los paraísos fiscales cada vez más en una realidad con la que se convive.

Más allá del blanqueo de capitales y la evasión fiscal, la elusión fiscal es una práctica que juega con los límites de la legalidad y de la ética. A diferencia de los paraísos fiscales tradicionales, cuyas prácticas, secretismo y opacidad son alicientes para el blanqueo y la evasión, Luxemburgo supone un polo de atracción para la elusión. Aunque legal, esta política posiciona al Gran Ducado entre los límites de la competencia fiscal leal y los alrededores del concepto de paraíso fiscal.

Luxemburgo posee una fiscalidad singular, que se asemeja y distingue de estas jurisdicciones tanto por su historia como sus características y cualidades. Para evaluar la particularidad de este caso, se llevará a cabo un repaso del concepto de paraíso fiscal, junto con un repaso de las singularidades del territorio y de las distorsiones que produce en la economía global. Por último, una reflexión sobre la efectividad y eficiencia de la lucha de las instituciones internacionales por la consecución de la abolición de una vez por todas de los paraísos fiscales.

## 2. Concepto de Paraíso Fiscal

### 2.1. Definición

El punto de partida de este escrito no puede ser otro sino dedicar unos párrafos a clarificar a qué nos referimos cuando hacemos referencia a los Paraísos Fiscales. La realidad es que esta expresión abarca una amplia categoría de circunstancias, por lo que resulta cuanto menos difícil dar una definición única que englobe toda la casuística.

En realidad, la expresión paraíso fiscal nace de una mala traducción del inglés “*Tax Haven*”, que se traduciría por “Refugio fiscal”, aunque en realidad ambas expresiones se refieren al mismo concepto. Según la RAE, un Paraíso Fiscal es un país o territorio donde la ausencia o parvedad de impuestos y controles financieros aplicables a los extranjeros residentes constituye un eficaz incentivo para atraer capitales del exterior (Real Academia Española, 2021). De esta definición se extraen dos características esenciales, la baja o nula tributación y la existencia de un sistema diferente para residentes que para extranjeros.

La Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) define un paraíso fiscal como una jurisdicción que no grava, o lo hace con unos niveles descaradamente bajos, las rentas del capital; y además se caracteriza por la falta de transparencia, la persistente negativa a transferir información a las autoridades extranjeras y la posibilidad de crear empresas ficticias – de estas tres últimas características tendría que darse al menos una. De esta definición podemos deducir que la OCDE se focaliza en aquellos paraísos fiscales que ni tan siquiera pretenden disimular tal condición, y cuyo sistema fiscal y financiero tiene como único propósito atraer fortuna extranjera (Chavagneux & Palan, *Les paradis fiscaux*, 2006).

Sin embargo, según Chavagneux, a esta definición estricta podemos sumar otras categorías que también podrían englobarse dentro del concepto de paraíso fiscal si se emplea un sentido más amplio de la expresión. Suiza, Liechtenstein o Luxemburgo son ejemplos de países que no se consideran a sí mismos paraísos fiscales pero cuyo PIB nacional proviene en gran parte de su sistema financiero. Lo cierto es que cuentan con

sistemas financieros y tributarios complejos – y laxos, lo que podría incluirles en esta categoría.

La tercera categoría de Paraísos Fiscales descrita por Chavagneux es aquella compuesta por países que a priori no lo parecen. Para hacerla más visual, se puede analizar el caso de Holanda, cuyo sistema fiscal laxo permite a los inversores realizar el famoso *sándwich holandés*, y trasladar capital legalmente a los paraísos fiscales de la primera categoría, lo que es un indudable aliciente para las fortunas extranjeras (Chavagneux & Palan, Les paradis fiscaux, 2006).

## 2.2. Características

Si tratamos de dotar de un significado único a esta expresión – aunque sea solamente con el fin de unificar la comprensión – podemos anotar los elementos comunes en todas las categorías de paraísos fiscales: nula tributación y falta de comunicación y transparencia. Ambos criterios pueden considerarse el punto de partida para clasificar una jurisdicción como paraíso fiscal. Sin embargo, existen más características propias de este tipo de jurisdicciones.

Como se ha mencionado, existen unos criterios definidos por la OCDE para que un país sea llamado paraíso fiscal:

- a) una jurisdicción que no grava, o lo hace con unos niveles descaradamente bajos, las rentas del capital. Este es el punto de partida para clasificar a una jurisdicción como paraíso fiscal.
- b) Falta de intercambio de información efectivo. Las administraciones fiscales de los otros países no tienen ningún medio de conocer las cifras que se les escapan.
- c) Falta de transparencia
- d) No actividad sustancial – creación de empresas ficticias

La nula – o casi nula – tributación tiene un origen histórico o mayoritariamente táctico, con el agravante de que la imposición es mínima únicamente para la actividad

internacional de los no residentes. Además, el secreto bancario es más estricto que en el resto de las democracias. No solo no pueden revelar información sobre clientes a otros clientes, sino que tampoco lo harán a sus propios gobiernos y menos a gobiernos extranjeros, lo cual es un incentivo para aquellos que desean ocultar la procedencia de su riqueza, así como los que acuden a estos lugares motivados por la evasión de impuestos (Chavagneux & Palan, Les paradis fiscaux, 2006).

Una jurisdicción con una fiscalidad nula o prácticamente nula puede ser condición suficiente para identificar un paraíso fiscal, sobre todo si el lugar ofrece o da una imagen de ofrecerse a los no residentes como un país donde pueden escaparse de los impuestos en sus países de origen. Este factor es sumamente importante; la relevancia de los otros depende de cada caso.

En los Paraísos Fiscales, los individuos y las corporaciones gozan de un secreto bancario muy estricto y de otras protecciones contra el escrutinio de las autoridades. No solo no pueden revelar información sobre clientes a otros clientes, sino que tampoco lo harán a sus propios gobiernos y menos a gobiernos extranjeros. Estas prácticas administrativas junto con la propia involuntariedad de facilitar la información no solo permiten a los inversores eludir sus impuestos, sino que también es un refugio para aquellos que buscan un refugio de evasión fiscal y blanqueo de capitales.

Junto al secreto bancario se encuentra el secreto jurídico, que permite mantenerse anónimo. Algunas jurisdicciones han formulado leyes que permiten la creación de cuentas anónimas lo que asegura que las instituciones financieras no puedan facilitar información de los clientes a las autoridades tributarias. Al no poseer esta información, las autoridades de los paraísos fiscales no pueden dar estos datos a otras autoridades internacionales amparados por los tratados. La consecuencia más evidente de esto es que facilita la evasión fiscal y el blanqueo de dinero. Las trabas a la hora del intercambio de información son unas de las características más llamativas de los paraísos fiscales puesto que limita el acceso de las autoridades tributarias a la información que necesitan para la aplicación correcta de la normativa fiscal. El secreto como característica tiene una tendencia a la baja por las crecientes presiones de los tratados internacionales que buscan obligar a los paraísos fiscales a no reservarse este tipo de información, no solo

compartiéndola cuando se solicita sino habiendo un intercambio automático y continuo de información.

La falta del requerimiento de actividad sustancial para la creación de empresas refleja que la jurisdicción puede estar intentando atraer inversiones y transacciones con fines puramente tributarios. También puede reflejar la incapacidad del territorio de generar oportunidades de negocio ni unas condiciones atractivas para atraer empresas sin tener que recurrir a alicientes fiscales.

De esta definición podemos deducir que la OCDE se centra en aquellos paraísos fiscales que ni tan siquiera pretenden disimular tal condición, y cuyo sistema fiscal y financiero tiene como único propósito atraer fortuna extranjera.

A las características enumeradas por la OCDE, se considera importante añadir un apunte. Otra manera de enfocar los puntos en común de los paraísos fiscales es preguntarse por qué aquellos que parecen tener las características intrínsecas para convertirse en un paraíso fiscal no lo hacen. De los setenta y cinco pequeños países con menos de un millón de habitantes, menos de la mitad se consideran paraísos fiscales. El uso de estas políticas fiscales parece ser un conductor de alto crecimiento en los países que las utilizan, ¿por qué por lo tanto no copiarían los demás esta estrategia? No basta con establecer una política fiscal laxa, sino que ha de ser creíble y segura para los inversores. Por lo tanto, si aquellos pequeños países con sistemas de gobierno poco estables decidiesen cambiar su sistema tributario para atraer inversores extranjeros, poco efecto tendría en el conjunto de ellos, puesto que los inversores no sentirían sus inversiones protegidas en caso de ausencia de un marco institucional fuerte.

No existe un acuerdo unánime en cuanto a las características estrictas que definen un paraíso fiscal, y por ende tampoco hay acuerdo en cuanto a qué países deben ser considerados como tal. La Unión Europea redacta cada año desde 2017 una lista con las jurisdicciones no pertenecientes a la UE a las que considera países y territorios no cooperadores, a partir de 2020, la actualiza dos veces al año. La lista de este año se compone de 12 territorios: Samoa Americana, Anguila, Dominica, Fiji, Guam, Palau, Panamá, Samoa, Trinidad y Tobago, Islas Vírgenes Estadounidenses, Vanuatu y Seychelles. Sin embargo, organizaciones no gubernamentales como Tax Justice Network



ofrecen una lista diferente, que incluye a las Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Bermudas, Países Bajos, Suiza, Luxemburgo, Hong Kong, Jersey, Singapur y Emiratos Árabes Unidos.

El concepto de paraíso fiscal abarca un rango amplio de conceptos, dificultando el establecimiento de una definición única y universal, que evite las dudas a la hora de calificar a una jurisdicción de paraíso fiscal.

### **2.3. Origen de los Paraísos Fiscales**

La historia de los paraísos fiscales no tiene un comienzo ni una línea temporal definida. Según Chavagneux, la aparición y desarrollo de lo que hoy llamamos paraísos fiscales se lleva a cabo durante el final del siglo XIX y a lo largo del siglo XX. Sin embargo, es cierto que, a pesar de no ser considerados paraísos fiscales modernos, se pueden encontrar numerosos ejemplos a lo largo de la historia que demuestran que los paraísos fiscales siempre han estado presentes (Chavagneux & Palan, *Les paradis fiscaux*, 2006).

Lo cierto es que podemos encontrar ejemplos de paraísos fiscales prácticamente desde el nacimiento del impuesto. Como recupera Leservoisier, ya en la Antigua Grecia se encontraban situaciones muy similares sino idénticas. Los mercaderes de Atenas escondían sus mercancías en pequeñas islas cercanas a Atenas, de tal manera que pudieran ahorrarse el impuesto del 2% que Atenas imponía sobre las importaciones (Leservoisier, 1990).

Otro ejemplo recogido más cercano se sitúa en Londres en la Edad Media. Como incentivo para atraer a los empresarios a Londres, se estableció que aquellos empresarios que se instalaran en la ciudad estarían exentos del pago de impuestos. Lo mismo ocurría con los belgas y sus políticas portuarias. Entre los siglos XVI y XVIII, los belgas aplicaron unas políticas muy reducidas en cuanto a imposición de las importaciones que llegaban a sus puertos y gracias a esto, conseguían que los negociantes prefiriesen llevar sus mercaderías a puertos belgas antes que venderlas en Inglaterra, donde hubiesen tenido que pagar numerosos impuestos (Leservoisier, 1990).

Los estadounidenses ya desde principios del siglo XVIII buscaban refugio para sus mercaderías en América Latina de tal manera que pudiesen evitar la imposición sobre mercancías impuesta por Inglaterra (Leservoisier, 1990).

Bien es cierto que la mayoría de los paraísos fiscales tienen un origen anglosajón, siendo la mayoría de los paraísos fiscales países herederos de colonias inglesas como Samoa Americana, Anguila, Dominica, Fiji, Guam, Palau, Panamá, Samoa, Trinidad y Tobago, Islas Vírgenes Estadounidenses, Vanuatu y Seychelles. Además, las empresas anglosajonas son también los primeros clientes de estos lugares, lo que posiblemente esté relacionado con la cultura de la maximización del beneficio (Chavagneux & Palan, Les paradis fiscaux, 2006).

En cualquier caso, los paraísos fiscales parecen tener un origen muy lejos de ser fortuito. Murphy señala que el primer paraíso fiscal moderno nace en la década de 1880 en Estados Unidos. Nueva Jersey conscientemente decidió aprobar políticas fiscales destinadas a atraer el capital corporativo en manos de Nueva York. Tan bien funcionó que, a finales de 1890, el estado de Delaware implementó la misma técnica utilizada por Nueva Jersey unos años antes, pero aumentando aun mas la agresividad de las políticas. Hoy en día mas de la mitad de las empresas estadounidenses tienen su residencia fiscal en el estado de Delaware (Murphy, 2017).

Los paraísos fiscales han tenido un origen descentralizado e inconexo a lo largo de los diferentes siglos. Sin embargo, es en la segunda mitad del siglo XX cuando empieza a expandirse y mitificarse este concepto, a la vez que a popularizarse esta práctica.

#### **2.4. Razones de ser: blanqueo de capitales, elusión y evasión fiscal**

Tanto las empresas multinacionales como algunos individuos con patrimonios altos buscan principalmente – además del secreto bancario y demás beneficios ofrecidos– un lugar donde poder refugiarse de la alta tributación que encuentran en sus países de origen. A partir de este punto podemos extraer dos objetivos del uso de los paraísos fiscales como son la elusión y la evasión fiscal.

La elusión fiscal se utiliza al describir las prácticas que se llevan a cabo para reducir la tributación de manera legal. Las empresas o individuos eligen territorios en los que la carga fiscal sea inferior – ya sean considerados paraísos fiscales o no, de manera que puedan minimizar la carga fiscal a la que están sometidos (Gravelle, 2009).

La evasión fiscal consiste en ocultar bienes o ingresos de tal manera que se consiga reducir la carga impositiva. Es una práctica ilegal en la que los paraísos fiscales tienen un papel importante, puesto que sus políticas de opacidad en línea con el secreto bancario juegan a favor del contribuyente. La principal diferencia con la elusión fiscal es que esta última es una práctica legal, mientras que la evasión está condenada.

De la misma manera, los Paraísos Fiscales no solo sirven para eludir legalmente o evadir ilegalmente los impuestos. La opacidad de sus sistemas fiscales atrae de la misma manera a otro público que trata de ocultar el dinero de fuentes de dudosa procedencia. Es decir, los Paraísos Fiscales son un gran medio a través del cual el dinero procedente de actividades ilegales en el mundo entero se convierte en dinero legal.

Esta práctica – llamada blanqueo de capitales, está estrechamente ligada con la evasión fiscal, y no con la elusión fiscal, al ser esto último una forma legal de minimizar los impuestos soportados.

El blanqueo de capitales, según explica el Grupo de Acción Financiera Internacional, se lleva a cabo mediante un proceso compuesto de tres fases: la colocación, la difuminación y la integración. La colocación consiste en insertar el dinero en el sistema, mediante negocios que generen mucho efectivo o pequeños ingresos bancarios. En segundo lugar, la difuminación consiste en generar numerosas transferencias entre cuentas de manera que el control sobre estas sea prácticamente imposible. El último paso es la integración, en la que ese patrimonio se invierte en inversiones reales (Groupe Action Financière Internationale, 2022).

En resumen, los paraísos fiscales son de utilidad para aquellos tanto para aquellos que legalmente buscan minimizar su carga tributaria, como para los que desean hacerlo ilegalmente y los que buscan blanquear el dinero de actividades ilegales.

## **2.5. Actores de los paraísos fiscales**

Los agentes que pueden tener acceso a este tipo de actividades son únicamente aquellos que cuentan con altos recursos, y esto se puede clasificar en grandes empresas, bancos y grandes patrimonios.

Las grandes empresas abren filiales y empresas bajo el paraguas del grupo en estas geografías de tal manera que puedan aliviar su carga fiscal. Esta es una práctica común entre las multinacionales; en 2020, Oxfam Intermón observó que entre las empresas españolas del Ibex 35, únicamente ocho no contaban con presencia en estos países. Entre las veintisiete restantes, acumulaban un total de 744 filiales en paraísos fiscales (Clemente, 2022).

Los grandes patrimonios, por su parte, utilizan tanto el secreto bancario como la poca comunicación entre administraciones, y las políticas de laxa burocracia para beneficiarse de manera legal – o ilegal, en caso de evasión o blanqueo – de los sistemas tributarios de los paraísos fiscales (Cruzado, 2014).

En cuanto a las entidades financieras, en la misma línea que el resto de los actores, buscan minimizar su factura fiscal, buscando aquellas jurisdicciones que les permitan optimizar sus estructuras fiscales (Cruzado, 2014).

### **3. Luxemburgo como Paraíso Fiscal**

#### **3.1. Historia y actualidad del centro financiero de Luxemburgo**

El centro financiero de Luxemburgo, hoy en día considerado uno de los epicentros del sistema financiero mundial, es el resultado de un proceso de transformación gradual, nacido en 1856 y que tuvo lugar mayoritariamente durante el siglo XX, especialmente en la segunda mitad.

Previamente a los años de crecimiento exponencial del centro financiero de Luxemburgo, en la década de 1850, se fundan varios bancos, entre los cuales se encuentran la *Banque Internationale à Luxembourg* y la *Caisse d'Épargne de l'État du Grand-Duché de Luxembourg*, ambas creadas en 1856 y que a continúan teniendo una importante presencia en el sistema financiero luxemburgués (Majerus, 2020).

Hasta entonces, el motor de la economía luxemburguesa era la minería. Los abundantes recursos minerales del país, junto con el capital y mano de obra extranjera, esencialmente belga y francesa, fomentaron que este sector siguiera siendo el más importante del ducado. Sabiendo que los recursos no son ilimitados, no tardarían en buscar otro sector en el que especializarse. La transformación de Luxemburgo en epicentro de las finanzas mundiales se llevó a cabo en varias etapas, una construcción paso a paso que llevó a Luxemburgo a ser uno de los principales centros financieros (Chavagneux, Luxembourg: un paradis fiscal sur la sellette, 2017).

Ya en el siglo XX, en 1929 Luxemburgo introduce, de la mano de su primer ministro Pierre Dupong, una legislación fiscal que establece una estructura favorable para los holdings, de tal manera que facilite la atracción de capital al ducado. Los holdings son sociedades cuya única función es la mera tenencia o administración de otras sociedades o compañías. Por lo tanto, la sociedad holding únicamente es propietaria de una parte o de la totalidad de participaciones de compañías que estas sí, cuentan con una actividad real. Esta legislación establece la no tributación de los holdings en cuanto a impuestos directos, y evita la doble imposición de las compañías que operaban a nivel internacional. En cambio, las somete a una tasa anual de 0,20% del total de las participaciones poseídas, así como a una aportación del 1% en el momento de la fundación. Esta ley se inspiraba

en fiscalidades europeas laxas de la época, como eran los cantones suizos (Majerus, 2020).

En ese mismo año, abre la Bolsa Luxemburguesa y en 1935, entra en vigor la paridad de los francos del Reino de Bélgica con los francos de Luxemburgo. Desde entonces y hasta que empieza a utilizarse el euro como moneda común, se podían utilizar ambas monedas en los dos países. Sin embargo, todas estas actuaciones no encontraron el exponencial efecto que esperaban, sino que se toparon con unos resultados de perfil bajo. Esto se debe en gran parte a la desafortunada crisis económica nacida en Nueva York a raíz del *crac del 29*, y del auge de los totalitarismos en Europa que desencadenarían una década mas tarde en la Segunda Guerra Mundial. El mundo conocía en estos años una *desglobalización* que afectó a la voluntad de Luxemburgo de presentarse como un centro financiero internacional (Majerus, 2020).

En esta línea, Luxemburgo tuvo dificultades para transformar su economía, cuyo motor económico seguía siendo la agricultura y la minería. A pesar de esto, la bolsa luxemburguesa no se había visto prácticamente afectada por la Segunda Guerra Mundial, y apenas interrumpió su funcionamiento durante el conflicto. Es por esto que, a diferencia del resto de Europa, Luxemburgo se encontraba en una posición aventajada postconflicto que atrajo capital europeo además de a las élites bancarias judías de Europa (Ayuso, 2016).

La Unión Europea nace en 1957 con el Tratado de Roma, firmado por Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. La élite política luxemburguesa puso mucho esfuerzo en conseguir que las instituciones financieras de la Unión tuvieran su sede en el ducado. Luxemburgo es sede de dos de las grandes instituciones de la Unión Europea: el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal de Cuentas Europeo. Además, cuenta con la sede del Banco Europeo de Inversiones y a Secretaría General del Parlamento Europeo.

La integración económica europea ocurrió paralelamente al crecimiento de Luxemburgo como centro financiero. La bolsa atraía cada vez mas negocio, gracias a las políticas de laxa fiscalidad y baja burocracia que se habían implantado años atrás. Incluso los bancos

extranjeros acudían a Luxemburgo buscando eludir la rigidez de sus economías nacionales (Ayuso, 2016).

El segundo momento importante para Luxemburgo fue en 1963. El banco de inversión S.G Warburg & Co emitió un préstamo a quince años para el operador de autopistas italiano Autostrade. El préstamo se rigió por un contrato de derecho inglés, y tras presión de las elites financieras, se colocó en Luxemburgo. El ducado aceptaba las obligaciones al portador – es decir anónimas. De esta manera Luxemburgo afianza la opacidad financiera en su territorio. Y en esta misma línea, en 1981, de manera oficial establece una legislación regulando el secreto bancario (Chavagneux, Luxembourg: un paradis fiscal sur la sellette, 2017).

En 1983, tras las crisis de deuda de los países en desarrollo sobrevenidas por la subida del precio del petróleo, Luxemburgo buscó la diversificación de su negocio financiero, enfocándose tanto en la banca privada como en la gestión de activos. Es por esto por lo que, en ese año, se implementa en el ducado una nueva legislación enfocada a la regulación de los fondos de inversión, a partir de los cual los fondos conocieron un crecimiento exponencial.

En línea con el progresivo establecimiento del mercado único, la Unión Europea crea a finales de la década de 1980 un pasaporte financiero que permite a cualquier gestora de fondos instalada en el interior del mercado único de dar servicios en la totalidad del territorio europeo, por lo que una vez mas, pone a Luxemburgo en la posición perfecta para convertirse en centro tanto europeo como mundial de fondos de inversión (Chavagneux, Luxembourg: un paradis fiscal sur la sellette, 2017).

Luxemburgo ha necesitado poco menos de medio siglo para convertir al pequeño ducado agrícola y minero en epicentro de las finanzas mundiales, asentando políticas de opacidad y secreto bancario, tributación baja y la posibilidad de residencia ficticia de las compañías en su territorio a través de la figura del holding, de tal manera que se convirtieran en un atractivo lugar para los fondos de inversión como para la banca privada.

El ducado es una historia de superación y de constante y resiliente adaptación a las circunstancias. Han sabido adaptarse a los tiempos y necesidades de la economía mundial

para dar un giro al motor de su economía y posicionarse como uno de los epicentros financieros del mundo entero.

### **3.2. Comparación con los paraísos fiscales tradicionales**

Tal y como se explica en el primer apartado, no existe una definición única y consensuada de paraíso fiscal. Es por esto por lo que hay disparidad en cuanto a qué jurisdicciones se consideran paraísos fiscales y cuáles no.

Basándose en criterios de transparencia y equidad fiscal, la Unión Europea establece cada año una lista con aquellos países que considera no cooperadores a efectos fiscales. Esta lista, adoptada por el Consejo el 24 de febrero de 2022 está compuesta por Samoa Americana, Fiyi, Guam, Palaos, Panamá, Samoa, Trinidad y Tobago, Islas Vírgenes de los Estados Unidos y Vanuatu (Consejo Europeo, 2022).

Por su parte, España también cuenta con una lista de territorios que según la legislación española se consideran paraísos fiscales. Esta lista se compone de los siguientes diecinueve territorios: Emirato del Estado de Bahrein, Sultanato de Brunei, Gibraltar, Anguilla, Antigua y Barbuda, Bermuda, Islas Caimán, Islas Cook, República de Dominica, Granada, Fiji, Guernsey y Jersey, Islas Malvinas, Isla de man, Islas Marianas, Mauricio, Monserrat, República de Naurú, Islas Salomón, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Islas Turks y Caicos, República de Vanuatu, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de EEUU, Reino Hachemita de Jordania, República Libanesa, República de Liberia, Principado de Liechtenstein, Macao, Principado de Mónaco y la República de Seychelles (Dirección General de Tributos, 2014).

Ni España, ni la Unión Europea consideran a Luxemburgo paraíso fiscal. Es más, ningún estado miembro figura entre los países enumerados en estas listas cuando lo cierto es que las técnicas utilizadas por Luxemburgo, Malta, Irlanda y Países Bajos no pasan desapercibidas en la comunidad internacional. ¿Qué criterios diferencian a Luxemburgo de los países de la lista para que esté excluido de todas ellas?



Luxemburgo encaja a la perfección con algunas de las características que describen a los paraísos fiscales clásicos. Cuenta efectivamente con una laxa tributación; la tasa del impuesto de sociedades es de 18% para las sociedades cuya base imponible sea superior a 30.000€. Además, existe un proyecto de ley que pretende reducir este tipo a 17%, además de numerosas exenciones. En la misma línea, la figura del holding permite a los residentes beneficiarse de rebajas fiscales a pesar de no realizar ninguna actividad real en el Ducado.

Sin embargo, Luxemburgo no cumple con todas las características estereotipadas de los paraísos fiscales. Los paraísos fiscales tienden a tener una estructura del sistema tributario bimodal: por un lado, los nacionales y empresas locales, que pagan regularmente sus impuestos, y por otro lado un sistema fiscal laxo y atractivo para las empresas extranjeras, que son las principales beneficiadas. En el caso de Luxemburgo, existe un impuesto sobre las rentas individuales que aplica de igual manera a todos los residentes del ducado, sin distinguir entre nacionales y nuevos residentes fiscales. Lo mismo ocurre con la tributación de las sociedades, el criterio para calcular la aportación se hace en base a la base imponible, no a la procedencia de la sociedad.

De la misma manera, su pertenencia a la Unión Europea mantiene ciertos límites en cuanto a la plena soberanía del país para convertirse en un paraíso fiscal tradicional. En 2014 se modificó la Directiva sobre Fiscalidad de Ahorro. Luxemburgo se había opuesto históricamente al intercambio automático de información, pero su pertenencia a la estructura regional y al mercado único fuerza su alejamiento progresivo y discontinuo del concepto de paraíso fiscal. Luxemburgo se comprometía al intercambio automático de información desde el 1 de enero de 2015.

El secreto bancario en Luxemburgo empezó como una tradición, hasta ser trasladado a norma en el año 1981. De esta manera, el secreto bancario ya no solo era tradición, sino que también se constituye como obligación. En caso de incumplimiento, se recogen penas de prisión de 8 días a 6 meses y multas de 500 a 5.000€.

En resumen, el sistema luxemburgués cuenta con ciertas características comunes con los paraísos fiscales como son la baja tributación y la posibilidad de beneficiarse de las ventajas fiscales del país a pesar de no realizar ninguna actividad real en él. Sin embargo,

la existencia de un único sistema fiscal, así como la persistencia por aliviar el secreto bancario y la transparencia hacen distar a Luxemburgo de un paraíso fiscal tradicional. Sea como sea, es notorio que el ducado crea un desequilibrio en el mercado único de la Unión Europea respecto al resto de Estados Miembros, generando desequilibrios en la competencia.

### **3.3. Fondos de Inversión en Luxemburgo**

El Banco Central Europeo define un fondo de inversión como una inversión colectiva que invierte en activos tanto financieros como no financieros, en la medida que el objetivo principal de este sea la inversión del capital levantado del público (European Central Bank, 2009).

Los fondos de inversión son un atractivo vehículo para los inversores. Han conocido un crecimiento exponencial en las últimas décadas gracias entre otras cosas a las numerosas ventajas de su utilización por los inversores. En primer lugar, ofrecen ventajas de diversificación, puesto que el vehículo invierte a su vez en una media de veinte activos, lo que reduce los riesgos.

Además, los costes transaccionales para los inversores son más bajos puesto que porcentualmente compras más pequeñas – al alcance del inversor individual – representan una mayor fracción sobre la inversión total.

En tercer lugar, los fondos cuentan con una gestión profesional. La mayoría de los inversores no cuentan con los recursos temporales y la experiencia necesaria para gestionar sus inversiones. Los gestores profesionales dedican su carrera a superar el mercado, controlando y reestructurando el portafolio para alcanzar los objetivos financieros.

Por último, existe un cuadro regulatorio específico y extenso que enmarca las inversiones en este tipo de vehículos. Los fondos tienen que respetar las leyes y normas establecidas al respecto por las autoridades de supervisión. De esta manera, los inversores están

protegidos del fraude y de las prácticas financieras ilegales (St Giles, Alexeeva, & Buxton, 2003).

Luxemburgo se ha convertido en un lugar clave para el mercado de los fondos de inversión. Es una parte clave de la cadena del funcionamiento de este mercado y también para su distribución, teniendo capacidad de llegar a 70 países del mundo (Sanchez & Martinez, 2021).

Según ALFI, la Asociación de la Industria de Fondos de Luxemburgo, la estabilidad política y económica que vive el Gran Ducado es el complemento perfecto para el marco regulatorio laxo que permite la oferta de productos flexibles diseñados específicamente para los mercados y clientes. Incluso durante los años de la crisis financiera de 2008, Luxemburgo no vio su deuda soberana ni su tasa de paro tan afectada como el resto de los países europeos. Además, la alineación de intereses entre el sector financiero y el político garantizan una de larga y continua estabilidad (ALFI, 2014).

En realidad, aunque estas características constituyen el *caldo de cultivo* perfecto para que los capitales de todo el mundo se trasladen a país europeo, existe un atractivo mayor que atrae el grueso del mercado de fondos. Luxemburgo no somete a tributación los intereses ni los royalties de las filiales luxemburguesas a sus matrices en terceros países. Además, en cuanto a los dividendos, existen exenciones de tributación si las sociedades cumplen con una serie de condiciones. Y de la misma manera ocurre con las plusvalías obtenidas por los inversores en los traspasos de activos (Ramírez, 2021).

Si lo comparamos con el territorio español, los rendimientos de capital alcanzan el 19% por lo menos, en caso de dirigirse a un Estado Miembro; para el resto de los países es del 24%. De esta manera, Luxemburgo se posiciona como el enclave perfecto para los fondos de inversión, que ven la posibilidad de optimizar sus estructuras para minimizar la tributación y maximizar las rentabilidades (Ramírez, 2021).

Por último, otro de los grande atractivos de Luxemburgo es el abanico personalizado de posibilidades que ofrece a los inversores. Los regímenes fiscales se adaptan a las necesidades de los inversores. En el caso de los fondos de inversión, es interesante la creación de las SICAR, sociedades de capital riesgo. Estas sociedades, que necesitan un

mínimo capital de un millón de euros, permiten la exención del impuesto de patrimonio. Aunque es cierto que tributan por los beneficios obtenidos, cuentan con exenciones por dividendos, plusvalías e intereses. No solo la oferta es atractiva en este sentido, sino que además los trámites administrativos a los que hay que someterse para constituir una sociedad son sumamente cortos, pudiendo constituirse una sociedad en a penas diez días (Ramírez, 2021).

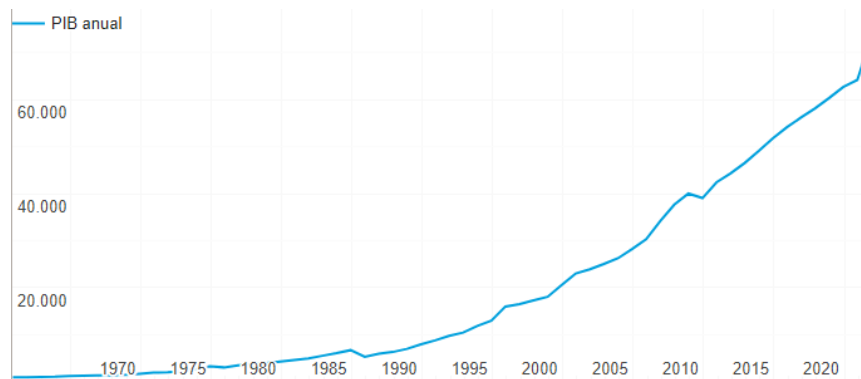
Todas estas características hacen que el Ducado sea un referente para el mercado de fondos de inversión, y así lo corroboran las estadísticas. Según ALFI, los activos netos bajo gestión de fondos de inversión en Luxemburgo alcanzaron los 5,9 billones de euros, creciendo en 886 mil millones en el último año – un crecimiento del 17,8%. Esta cifra solo es superada por Estados Unidos, cuya jurisdicción hospeda fondos de inversión con mas de 30 billones de activos bajo gestión. Luxemburgo se consolida un año mas como un epicentro del mercado de fondos de inversión (European Fund and Asset Management Association, 2022).

## 4. Distorsiones acarreadas por la fiscalidad luxemburguesa

### 4.1. Distorsiones en el Producto Interior Bruto nacional

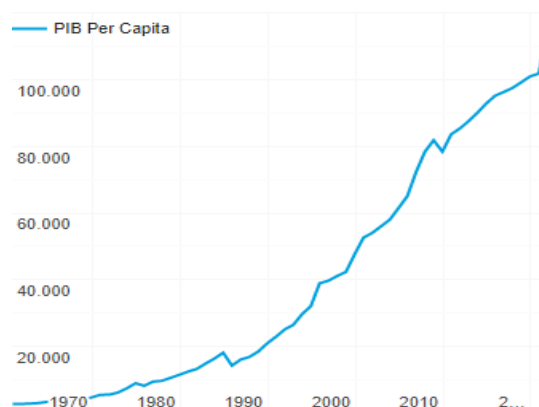
A raíz del cambio de rumbo en lo que a motores de la economía luxemburguesa se refiere, el PIB luxemburgués ha conocido un exponencial crecimiento en la segunda mitad del siglo XX. En apenas 20 años, ha triplicado su PIB, pasando de 20.000 millones de euros en 2000 a 62.000 millones de euros en 2020.

*Figura 1. Evolución histórica PIB Luxemburgo (en millones de euros)*



Fuente: (Datos Macro, 2021)

*Figura 1. Evolución histórica PIB per cápita Luxemburgo (en euros)*



Fuente: (Datos Macro, 2021)

De la misma manera, el PIB per cápita crece exponencialmente alcanzando los 114.000 euros per cápita en 2022. Esta cifra supera con creces el nivel del resto de países tanto de

la OCDE como de Estados Miembros de la UE. La Europa de los veintisiete cuenta con un PIB per cápita medio de 32.322 euros. El desglose de la media europea oscila entre los 9.850 euros per cápita en Bulgaria hasta los 114.370 euros per cápita en Luxemburgo. Detrás del Gran Ducado se sitúan en segundo lugar Irlanda con un PIB per cápita de 83.990 euros y en tercer lugar Dinamarca con 57.350 euros; ambos muy lejanos a la cifra luxemburguesa (Datos Macro, 2022).

Sin embargo, es una cifra que puede considerarse prácticamente puramente contable, puesto que la mayoría de la riqueza generada en Luxemburgo lo es exclusivamente a efectos de tributación y de contabilidad, pero no se materializa en actividades económicas reales en el país. Por ejemplo, un fondo de inversión registrado en Luxemburgo cuenta con activos bajo gestión en diversas geografías. Estos beneficios se canalizarán a través del fondo, y por lo tanto de Luxemburgo, siendo contabilizados en el ducado, pero ni la actividad económica está teniendo lugar realmente en el Gran Ducado, ni los beneficios se repartirán allí, puesto que tendrán como destino las jurisdicciones de los diferentes inversores del fondo.

La atractividad de la fiscalidad de Luxemburgo genera distorsiones en el PIB per cápita de Luxemburgo. El PIB de 114.370 euros per cápita es prácticamente cuatro veces superior a la media de estados miembros. Este PIB artificialmente engrosado está distorsionando la realidad, puesto que no refleja una riqueza que efectivamente se esté generando en el interior del país.

#### **4.2. Distorsiones en el nivel de inversión**

Luxemburgo juega un papel importante en el sector corporativo y financiero a nivel global. A pesar de contar con una población de apenas medio millón de habitantes y una extensión de 2.586 km<sup>2</sup>, el peso que tiene en la comunidad financiera internacional es muy superior proporcionalmente.

Lo cierto es que Tax Justice Network señala que el Gran Ducado cuenta con un peso muy importante en las finanzas internacionales. La Tax Justice Network (*La Red para la Justicia Fiscal*) es una coalición independiente de investigadores y activistas que buscan alcanzar la igualdad y la justicia social mediante un sistema fiscal equitativo, por lo que

entre sus actividades se encuentran abordar los paraísos fiscales y el abuso fiscal por parte de las grandes fortunas y de las corporaciones multinacionales (Tax Justice Network, 2022).

Según TJN, si se mide el peso de un país en la comunidad financiera internacional en base a su volumen de Inversión Directa Extranjera tanto entrante como saliente, el peso de Luxemburgo en el sector financiero internacional alcanza el 9.01%. Es la proporción de inversión directa en el extranjero de Luxemburgo respecto del total global. En 2021, el total global acumulado de inversión directa en el extranjero tanto entrante como saliente alcanzó 94 billones de dólares. La cifra en cuestión luxemburguesa fue aproximadamente de 8,5 billones de euros, lo que supone un 9.01% del global. De esta inversión directa en el extranjero, 4 billones de dólares corresponden a la inversión saliente del país y 4.5 billones de dólares corresponden a la inversión entrante (Tax Justice Network, 2021).

A modo de ilustración, es útil comparar la rotunda cifra de 8,5 billones de dólares de Inversión Directa Extranjera de Luxemburgo en 2021 con la cifra española que alcanza, si sumamos la inversión entrante y la saliente, 50 mil millones de euros – es decir unos 53 mil millones de dólares. La IDE de Luxemburgo en 2021 es por lo tanto 170 veces superior a la IDE española, lo que una vez más demuestra el importante peso tanto del sector financiero y corporativo en la economía luxemburguesa como de la economía luxemburguesa en el sector financiero internacional (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2021).

Si hacemos una comparación respecto de su población, Luxemburgo alberga 650.000 habitantes, de una población mundial total de 7,9 mil millones de personas. Esto se traduce en una población relativa de menos del 0,01% de la población mundial. Se puede sacar la misma conclusión si se analiza la geografía de Luxemburgo. El país cuenta únicamente con una extensión de apenas 2.500 km<sup>2</sup>, siendo esto aproximadamente un tercio de la extensión de la Comunidad de Madrid. Esto evidencia la desproporción entre la actividad financiera en la comunidad internacional de Luxemburgo y su peso demográfico y geográfico.

En cuanto a los activos bajo gestión, como se ha mencionado anteriormente, Luxemburgo cuenta en junio de 2021 con 5,5 billones de euros en activos bajo gestión (ALFI, 2022). Por su parte, si analizamos la cifra española alcanza los 705 mil millones de euros, es decir el gran ducado acumula prácticamente ocho veces más activos bajo gestión que España (Renta 4 Banco, 2021).

### **4.3. Distorsiones en la recaudación**

El TJN publica cada año informes cuantificando el impacto de las políticas de fiscalidad de cada país en la comunidad internacional, haciendo hincapié en el efecto de aquellos con políticas laxas en lo que a pérdidas de recaudación se refiere. En efecto, al facilitar un número determinado de países la optimización fiscal corporativa y la elusión fiscal, infligen pérdidas en la recaudación fiscal de aquellos países que ven sus corporaciones o grandes patrimonios migrar hacia destinos con fiscalidades más conveniente.

La telaraña del Reino Unido – es decir Reino Unido incluyendo todos los territorios británicos de ultramar – junto con Países Bajos, Luxemburgo y Suiza, reciben en su conjunto el nombre de “El eje de la elusión fiscal”. Según TJN, más de 556 mil millones de dólares en ganancias se canalizan a través de filiales de las multinacionales registradas estas jurisdicciones. De esta manera, el ahorro fiscal asciende hasta casi 155 mil millones de dólares en impuestos a corporaciones perdidos anualmente (Tax Justice Network, 2021).

En cuanto a las pérdidas fiscales por elusión fiscal de las grandes fortunas, el eje es responsable del 55.5% del total global, costando un total de 268 mil millones de dólares en impuestos perdidos en 2021 (Tax Justice Network, 2021).

Siguiendo estos informes, cada año se pierden 427 mil millones de recaudación en el mundo entero. Luxemburgo causó en 2021 30 mil millones de pérdidas en recaudación fiscal a otros países. De estos 30 mil millones, la mitad pueden imputarse a la laxa regulación para las corporaciones y la otra mitad a lo que concierne las grandes fortunas (Tax Justice Network, 2022).



En conjunto, esto representa el 6.25% del total de las pérdidas de recaudación a nivel global que los países con más laxa fiscalidad infligen a aquellos mas austeros; una cifra considerablemente alta. En realidad, Luxemburgo ocupa el cuarto puesto en el ranking de países que más pérdidas fiscales ocasionan. Por delante, las Islas Caimán son responsables de 17.21%, el Reino Unido es responsable del 14.12%, y Singapur, ocupando el tercer puesto considerablemente más lejos con un 6.32% (Tax Justice Network, 2021).

## **5. Medidas para la lucha contra los paraísos fiscales**

Los flujos de bienes y de capital circulando por la totalidad del mundo, ligados intrínsecamente al fenómeno de globalización, han conocido un fuerte crecimiento durante las tres últimas décadas, generando numerosos desafíos para la comunidad internacional. A raíz de este fenómeno, como se ha comentado en epígrafes anteriores, se establece un contexto propicio para la creación y consolidación de los paraísos fiscales, que ven cómo una cifra creciente de capital busca estrategias que le permitan minimizar las tasas impositivas a las que están sometidas.

Este tipo de jurisdicciones facilitan la elusión y la evasión fiscal, así como el blanqueo de capitales. Es importante hacer hincapié en que a pesar de que todas estas prácticas busquen minimizar la tributación, la elusión busca de manera legal maneras que permitan reducir los impuestos, mientras que por el contrario la evasión implica la concurrencia de actividades ilícitas.

Sin embargo, paralelamente al exponencial crecimiento de los flujos y de las prácticas fomentadas por los paraísos fiscales, la comunidad internacional ha desarrollado políticas y normativas que permiten frenar el desarrollo de estos países, consiguiendo avances importantes en las últimas décadas.

En este epígrafe se desarrollan las actuaciones y las medidas llevadas a cabo tanto por la Unión Europea como por la OCDE y el G20. En muchas ocasiones estas medidas están interrelacionadas y sobrepuestas las unas a las otras, puesto que estas organizaciones se componen en su mayoría de los mismos estados.

### **5.1. La OCDE**

En 1996, el G-7 se reunió en su 22º encuentro anual para discutir sobre el marco de los retos en la globalización económica creciente. En esta ocasión, el G-7 extrajo la necesidad de proponer medidas para luchar contra las actividades llevadas a cabo en ciertas jurisdicciones, y que estaban infligiendo pérdidas económicas a los demás países (G-7, 1996). A raíz de esta petición, la OCDE publica el Informe de 1998 “La Competencia Fiscal Nociva: Un Tema Global”. El resultado más relevante de este informe fue la

enumeración por primera vez de una serie de elementos característicos para definir una jurisdicción como paraíso fiscal. El informe recoge que estos territorios han de contar esencialmente con unas tasas impositivas bajas, y otros estándares como el secreto bancario, la falta de transparencia e intercambio de información y por último la estanqueidad (OCDE, 1998).

El resultado del informe de 1998 fue el establecimiento de un foro dedicado exclusivamente al estudio de los paraísos fiscales y erradicación llamado Foro sobre Competencia Fiscal Perjudicial. Desde entonces, el Foro ha desarrollado informes que analizan las características y avances de cada una de estas jurisdicciones. El primer informe emitido por el Foro fue en el año 2000, donde enumera una lista con aquellos territorios que cumplían con los requisitos establecidos en el Informe de 1998. Figuran en esta lista un total de 35 jurisdicciones que se consideran paraísos fiscales de acuerdo con los criterios de 1998 y 47 Estados Miembros potencialmente nocivos. Los primeros tendrán que cumplir con una serie de parámetros definidos en un informe publicado paralelamente al del año 2000, llamado “Framework for a Collective Memorandum of Understanding on Eliminating Harmful Tax Practices” para garantizar su compromiso con los estándares de la OCDE y por ende dejar de figurar en la lista de la OCDE (OCDE, 2000).

En 2001, tras la entrada del partido republicano a la presidencia de Estados Unidos, la política norteamericana vira reafirmando la soberanía de cada jurisdicción sobre su sistema fiscal. Este cambio de eje se traduce en un nuevo informe de la OCDE en el mismo año cuyos principales propósitos son la eliminación del criterio de estanqueidad, la aplicación de las medidas a todos los países, a pesar de no pertenecer a la OCDE y por último ya no se empleará el término de lista negra (OCDE, 2001). Al excluirse la estanqueidad de los criterios necesarios para caracterizar una jurisdicción como paraíso fiscal, la lucha contra estas jurisdicciones se basará desde ese momento en el secretismo y la falta de transparencia. Se establecerá una nueva lista, incluyendo aquellos países que, al cumplir con los parámetros establecidos por la OCDE, dejan de considerarse paraísos fiscales para ser países cooperadores. Al cabo de un año, 31 jurisdicciones pasaron a formar parte de la lista de países cooperativos. En este punto, Luxemburgo se mantuvo en la categoría de los paraísos fiscales al no prestarse a cooperar en materia de intercambio de información y transparencia fiscal.

La OCDE continuó desarrollando informes prácticamente anuales, enfatizando la necesidad de continuar el progreso hacia la transparencia y el intercambio de información. Es en 2009 cuando la OCDE cambió su perfil para empezar a aumentar las presiones hacia los paraísos fiscales. De esta manera, se elaboran tres listados.

- Una lista negra, enumerando aquellas jurisdicciones no cooperadoras que se niegan a facilitar el intercambio de información y que además no se han comprometido con los criterios internacionales de información tributaria. Esta categoría engloba a Costa Rica, Uruguay, Filipinas y Malasia.
- Una lista gris, formada por aquellos territorios que, aun habiendo expresado su compromiso oral con los estándares, aun han de darlo por escrito. Este listado cuenta con 30 jurisdicciones entre las que figura Luxemburgo.
- Por último, una lista blanca que recoge todos aquellos estados formalmente comprometidos con los estándares y objetivos de la transparencia fiscal.

Durante este año, las cuatro jurisdicciones no colaboradoras que conformaban la lista negra se comprometieron a cooperar, por lo que la lista negra quedó fuera de lugar desde entonces (OCDE, 2009).

Hasta este momento, la OCDE enfocaba su actuación en el desarrollo de Informes anuales con el objetivo de estandarizar los comportamientos y adecuarlos a los principios de transparencia e intercambio de información. Sin embargo, en 2013 los informes anuales pasan a ser sustituidos por el Plan de Acción Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) tras revisar la OCDE junto con el G20 el marco adoptado en materia de cooperación fiscal durante las últimas décadas. El resultado de la revisión es la necesidad de abordar los retos fiscales generados por la economía digital, para lo que se establece el Plan de Acción BEPS. El planteamiento se basa en la aportación de soluciones a la planificación fiscal de las grandes corporaciones, que, aprovechando las lagunas en la coordinación de los diferentes sistemas tributarios, consiguen minimizar su base imponible y por ende su tributación; se trata de coordinar un plan de acción multilateral que haga frente a este desafío. Sin embargo, el Plan de Acción es más una declaración de intenciones en cuando a cooperación multilateral que realmente una estrategia marcada para conseguir hacer frente a los desafíos fiscales que plantea la economía digital (OCDE, 2015).

En resumen, la estrategia de la OCDE para la lucha contra los paraísos fiscales se divide en dos etapas, una primera etapa de Informes anuales y una segunda marcada por el Plan de Acción BEPS, buscando ambas estrategias marcar unos estándares basados en la transparencia y el intercambio de información.

## **5.2. La Unión Europea**

La actuación de la Unión Europea en la lucha fiscal se remonta a 1996, durante un encuentro de la UE en el que se destaca la necesidad de coordinación de la fiscalidad en el mercado europeo. A raíz de esto, en 1997 los ministros de Hacienda de la UE acuerdan la creación del Código de Conducta. Es un instrumento de la UE que busca fomentar la competencia fiscal leal. Es importante remarcar que no es jurídicamente vinculante, sino que se plantea como una forma de identificar y evaluar medidas de cada estado miembro y de terceros países que afecten negativamente a las demás jurisdicciones. Los estados miembros de la UE se comprometieron tanto a derogar aquellas leyes perjudiciales como a no incorporar ninguna más. En base al Código de Conducta, el Grupo que porta el mismo nombre es el encargado de crear y actualizar la lista con las jurisdicciones no cooperadoras a efectos fiscales (Consejo de la Unión Europea, 2022a).

Quizás la actuación más relevante en materia fiscal de la Unión Europea hasta la fecha sea la Directiva 2016/1143. El objetivo de este paquete de medidas es la protección de los estados miembros frente a la planificación fiscal abusiva en el mercado interior, a la vez que se evita la doble imposición. Se establece la imposición de salida, que, en caso de salida de los activos del país, grava estos activos por valor de mercado. Garantizando que se graven las plusvalías de los activos que aun no se hayan realizado, se busca que no se pueda evitar tributar allá donde el valor económico real se ha creado. Esto supone un gran avance en cuanto a la lucha contra la elusión fiscal.

Otra medida incorporada por la Directiva es la limitación de la deducibilidad de los intereses. Desde ese momento, solo podrán deducirse los intereses de la deuda en el cálculo de la base imponible hasta el 30% del EBITDA. De esta manera se consigue evitar que se creen amplias discrepancias entre el valor económico real y el valor contable. Otro

punto importante para evitar, o al menos continuar dificultando, la elusión fiscal (Consejo de la Unión Europea, 2016).

La última aportación de la Unión Europea para contribuir internamente al correcto funcionamiento del sistema tributario es la incorporación de BEFIT, Business in Europe: Framework for Income Taxation. BEFIT plantea establecer un único marco de tributación corporativa en la Unión Europea, basándolo en dos puntos: el establecimiento de una base imponible común y el reparto de los beneficios entre los Estados Miembros en base a una fórmula. La coordinación en este ámbito asegura que el tejido empresarial opere de la misma manera en la totalidad del mercado único. De esta manera, se promueve paralelamente la claridad de información y la transparencia, siendo un potente activo para la lucha fiscal (Comisión Europea, 2021).

### **5.3. Una lucha ineficiente**

La lucha fiscal es un tema complejo por la multiplicidad de asuntos que envuelve. Tanto la evasión fiscal como el blanqueo de capitales son prácticas estrictamente ilegales y no cabe duda alguna sobre su necesaria persecución por la justicia y la ley. Sin embargo, la elusión fiscal es una práctica situada por lo general dentro de los límites de la legalidad. La cuestión está por lo tanto en si la elusión rebasa los límites, siendo contraria al espíritu de ley y abusando de una interpretación sumamente laxa de la legalidad, mediante la planificación de estrategias que se aprovechen en conjunto de las políticas de baja tributación de algunas jurisdicciones junto de ciertos regímenes fiscales que permiten la transferencia artificial de beneficios de un territorio a otro, de tal manera que se consiga minimizar las aportaciones fiscales del sujeto en cuestión. Este conjunto de prácticas – tanto el blanqueo de capitales como la elusión y evasión fiscal – impiden directa e indirectamente que se logre un reparto equitativo entre los contribuyentes.

Por un lado, es cierto que como se ha dicho previamente, los paraísos fiscales engloban una casuística muy diversa, sobre todo por parte de la *oferta*. Tanto la OCDE como la literatura de los paraísos fiscales coinciden en la existencia de diversos criterios para calificar una jurisdicción de paraíso fiscal, sin embargo, dado el amplio rango y subjetividad del concepto, no terminan de dar una definición única que permita dar un

listado unánime de paraísos fiscales; no hay mas que ver que las listas no coinciden siquiera entre instituciones. ¿Si no tenemos claro contra qué luchamos, cómo vamos a conseguir hacerle frente?

Por otro lado, el planteamiento de la lucha fiscal llevado a cabo tanto por la OCDE como por la UE es de eficiencia cuestionable. Si bien es cierto que las jurisdicciones que se calificaban como paraísos fiscales han acabado por rendirse a la presión y comprometerse formalmente con los estándares y principios planteados por estas, este compromiso tiene una traducción práctica relativa. Los paraísos fiscales siguen a día de hoy produciendo importantes lastres y pérdidas para las jurisdicciones con mas carga fiscal. En cierta medida es una materia compleja puesto que viene estrechamente ligada a la soberanía nacional de cada país. Lo cierto es que la Unión Europea, que comparte Estados Miembros con mucho peso tanto en la OCDE como en el G20 y G7, sí que puede plantear directivas de obligado cumplimiento para sus miembros. Sin embargo, la cuestión de la soberanía entra en juego para aquellos países cuyas competencias residen enteramente dentro de su jurisdicción. Por otro lado, es importante hacer hincapié en el inmenso poder indirecto que tienen tanto la UE como el G7. Aunque no sea posible incidir directa y legalmente en la norma jurídica de un país soberano, es dudoso pensar que estos países, conformando el grueso de las potencias mundiales, no puedan hacer frente a una serie de pequeñas islas o territorios como son la mayoría de lo que se califica como paraíso fiscal. Es por ello que surge la legítima pregunta, ¿no se puede o no se quiere acabar con los paraísos fiscales?

## **6. Conclusión**

El sistema tributario de Luxemburgo encuentra sus bases en la baja tributación, pero, bajo el umbral de la Unión Europea, opera bajo la normativa y la línea direccional de las instituciones regionales. Los paraísos fiscales tradicionales tienden a apoyarse en el secretismo bancario y la opacidad, atrayendo no solo a aquellos que buscan cómo minimizar legalmente sus contribuciones sino también a los que buscan evadir o blanquear capital. Sin embargo, como país de la UE, Luxemburgo cumple con los estándares de transparencia y estrictas medidas anti-blanqueo de capitales. Esto posiciona a Luxemburgo en una fina y singular línea de actuación. Una línea situada entre los paraísos fiscales y la competencia leal, insignia de la Unión Europea.

La solución a esta distorsión en la competencia reside en el marco tributario del mercado único, siendo la armonización de las políticas fiscales de los estados miembros la solución última para atajar las singularidades del sistema luxemburgués. La Unión Europea avanza lentamente hacia la cooperación y la armonización de las políticas fiscales, haciendo frente a aquellos que se oponen por ser la política fiscal una competencia que reside en los estados miembros. En esta línea, la Directiva 2016/1143 supuso un gran avance en la materia, siendo tanto un avance en la cooperación entre miembros que refuerza así las instituciones regionales como un paso al frente en la lucha contra la elusión fiscal.



## **Bibliografía**

- ALFI. (2022). *Net assets under management in Luxembourg funds*.
- ALFI: Association of the Luxembourg Fund Industry. (2014). *Luxembourg: a financial center at the service of the European economy*.
- Ayuso, M. (2016, Abril 10). Cómo la élite política y financiera creó un paraíso fiscal: el caso de Luxemburgo. *El Confidencial*.
- Chavagneux, C. (2017). Luxembourg: un paradis fiscal sur la sellette. *Un monde d'inégalités*, 245-252.
- Chavagneux, C., & Palan, R. (2006). *Les paradis fiscaux*. Paris: La Découverte.
- Clemente, P. (2022, Abril 7). Las empresas del Ibex aumentan el número de filiales en paraísos fiscales. *El Periódico*.
- Comisión Europea. (2015). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la transparencia fiscal para luchar contra la evasión y la elusión fiscales*.
- Comisión Europea. (2021). *Communication from the Commission to the European Parliament and The Council Business Taxation for the 21st Century*.
- Consejo de la Unión Europea. (2016). *Directiva 2016/1164 de Consejo de 12 de julio de 2016 por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior*.
- Consejo de la Unión Europea. (2022a). *Grupo "Código de Conducta" (Fiscalidad de las Empresas)*. Retrieved from <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/code-conduct-group/>
- Consejo Europeo. (2022). *Lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales*. Retrieved from <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>
- Cruzado, C. (2014, Junio 8). ¿Quiénes son los principales actores que operan en los paraísos fiscales? *Nueva Tribuna*.
- Datos Macro. (2021, Mayo 24). *Datos Macro*. Retrieved from PIB de Luxemburgo: <https://datosmacro.expansion.com/pib/luxemburgo>

- Datos Macro. (2022, Mayo 24). *Datos Macro*. Retrieved from UE - Unión Europea: <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/union-europea>
- Dirección General de Tributos. (2014). *Vigencia de la lista actual de paraísos fiscales aprobada por el Real Decreto 1080/1991*.
- European Central Bank. (2009). *Manual on Investment Fund Statistics*. Frankfurt.
- European Fund and Asset Management Association. (2022). *Worldwide Regulated Open-ended Fund Assets and Flows 2021Q4*.
- G-7. (1996). *Economic Communiqué: Making a Success of Globalization for the Benefit of All*. Lyon: Lyon Summit.
- Gravelle, J. G. (2009, Diciembre). Tax Havens: International Tax Avoidance and Evasion. *National Tax Journal*, Vol. 62(4), 727-753.
- Groupe Action Financière Internationale. (2022). Retrieved from <https://www.fatf-gafi.org>
- Inspectores de Hacienda del Estado. (n.d.). *¿Hasta cuando los Paraísos Fiscales?: Propuestas de la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado*.
- Jackson, J. K. (2010). *The OECD Initiative on Tax Havens*. Congressional Research Service.
- Leservoisier, L. (1990). *Les paradis fiscaux*. Presses Universitaires de France.
- Majerus, B. (2020). Écrire l'histoire de la place financière d'au Luxembourg. In C. Marx, M. Limpach, & B. Majerus. Luxembourg: CSSF.
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. (2021). *Flujos de Inversiones Exteriores Directas 2021*.
- Murphy, R. (2017). *Dirty Secrets: How Tax Havens Destroy the Economy*. London: Verso.
- OCDE. (1998). *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*. Paris.
- OCDE. (2000). *Towards Global Tax Co-operation: Report to the 2000 Ministerial Council meeting and recommendations by the committee on fiscal affairs*. Paris.
- OCDE. (2001). *The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2001 Progress Report*. Paris : Centre for Tax Policy and Administration.
- OCDE. (2009). *Tax Cooperation 2009: Towards a Level Playing Field - 2009 Assessment by the Global Forum of Transparency and Exchange of Information*.
- OCDE. (2015). *Proyecto OCDE/G20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios* . Paris .

- Ramírez, B. (2021, Junio 6). Luxemburgo, el paraíso europeo de las sociedades pantalla que no tributan por sus dividendos, intereses ni plusvalías. *Info Libre*.
- Real Academia Española. (2021). *Paraíso Fiscal*.
- Renta 4 Banco. (2021, Julio 29). Los activos gestionados en España aumentaron en 27.528 millones en el segundo trimestre. *Europa Press*.
- Sanchez, S., & Martinez, M. (2021, Febrero 12). Por qué los ricos eligen Luxemburgo como destino de su dinero. *Expansión*.
- St Giles, M., Alexeeva, E., & Buxton, S. (2003). *Managing Collective Investment Funds*.
- Tax Justice Network. (2020). *El Estado de la Justicia Fiscal: 2020: La justicia fiscal en tiempos de la Covid-19*.
- Tax Justice Network. (2021). *Country Detail 2021, Luxembourg: Haven Score breakdown*.
- Tax Justice Network. (2021). *Estado de la Justicia Fiscal 2021*.
- Tax Justice Network. (2022, Mayo 25). *Country Profiles: Luxembourg*. Retrieved from Tax Justice Network: <https://taxjustice.net/country-profiles/luxembourg/>
- Tax Justice Network. (2022, Mayo 25). *Tax Justice Network*. Retrieved from What is tax justice?: <https://taxjustice.net/faq/what-is-tax-justice/>