

IEB Report 4/2018

The Present and Future of Tax Havens..... 4

The Present and Future of Tax Havens Alejandro Esteller-Moré

Attractive Tax Jurisdictions Shafik Hebous

Tax Evasion Through Offshore Accounts: a Review of the Empirical Evidence and Questions for Future Research Niels Johannesen

Profit Shifting and the Role of Tax Havens Katarzyna Anna Bilicka

El presente y futuro de los paraísos fiscales 20

El presente y futuro de los paraísos fiscales Alejandro Esteller-Moré

Jurisdicciones con un régimen impositivo atractivo Shafik Hebous

La evasión fiscal con cuentas en paraísos fiscales: repaso de los estudios empíricos y temas de investigación futura Niels Johannesen

El traslado de beneficios y el papel de los paraísos fiscales Katarzyna Anna Bilicka

El present i futur dels paradisos fiscals 38

El present i futur dels paradisos fiscals Alejandro Esteller-Moré

Jurisdiccions amb un règim impositiu atractiu Shafik Hebous

Evasió fiscal amb comptes en paradisos fiscals: repàs dels estudis empírics i temes de recerca futura Niels Johannesen

El trasllat de beneficis i el paper dels paradisos fiscals Katarzyna Anna Bilicka

Editorial Board: Núria Bosch (Director), Alejandro Esteller-Moré, Pilar Sorribas-Navarro
Coordination and Supervision: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Design and graphic production: Digital Dosis and EPA Disseny S.L.
Translation: Language Services of the University of Barcelona / Sara Sicart
Legal deposit number: B.- 24280-2013
ISSN: 2339-7292

Consejo de redacción: Núria Bosch (Directora), Alejandro Esteller-Moré, Pilar Sorribas-Navarro
Coordinación y Supervisión: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Diseño y producción gráfica: Digital Dosis y EPA Disseny S.L.
Traducción: Servicios Lingüísticos de la Universidad de Barcelona / Sara Sicart
Depósito legal: B.- 24280-2013
ISSN: 2339-7292

Consell de redacció: Núria Bosch (Directora), Alejandro Esteller-Moré, Pilar Sorribas-Navarro
Coordinació i Supervisió: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Disseny i producció gràfica: Digital Dosis i EPA Disseny S.L.
Traducció: Serveis Lingüístics de la Universitat de Barcelona / Sara Sicart
Dipòsit legal: B.- 24280-2013
ISSN: 2339-7292

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona
Facultat d'Economia i Empresa c/ John M. Keynes, 1-11
08034 Barcelona, Spain
www.ieb.ub.edu

© Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Instituto de Estudios Fiscales (IEF)

IEB Report 4/2018

The Present and Future of Tax Havens

The Barcelona Institute of Economics (IEB) is a research centre whose goals are to promote and disseminate work in economics and to contribute to the debate on economic policy decision-making.

The members' research is conducted primarily in the fields of fiscal federalism and public economics; urban economics; transport economics and infrastructure; and tax system analysis; human capital; energy sustainability; and innovation.

Founded in 2001 within the University of Barcelona (UB) and recognised by the Catalan Government, the IEB received a major boost in 2008 with the creation of the IEB Foundation (in which Abertis, Applus, Gas Natural Fenosa, La Caixa, the Barcelona City Hall, the University of Barcelona, the Barcelona Provincial Council and Aigües de Barcelona are all active participants). The Institute also hosts the UB Chairs in Fiscal Federalism and Energy Sustainability.

In addition to undertaking academic research, the IEB aims to bring the findings of its work to a wider audience by organizing symposiums and workshops, and by publishing a variety of documents, including an annual Report on Fiscal Federalism and Public Finance. The IEB Report that the reader has in their hands represents a recent initiative to increase the frequency of publication of this report so that the Institute can respond better to changing economic circumstances.

The opinions expressed in the Report do not reflect the views of the IEB.

For more information www.ieb.ub.edu



Alejandro Esteller-Moré
 Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
 Universitat de Barcelona

The Present and Future of Tax Havens

Having a good knowledge of the amount and type of tax fraud in a country¹ is necessary for mitigating its impact on public finances. On this understanding, this report seeks to provide a complete overview of one specific aspect of this fraudulent activity, namely, the role played by “tax havens”. The three studies that make up this report demonstrate the extraordinary lengths that are currently being taken to estimate the impact that tax havens have on the tax evasion and avoidance strategies employed by firms (especially, multinationals) and individuals alike.

The first of these three contributions, written by Shafik Hebous, goes under the somewhat subliminal title of “Attractive Tax Jurisdictions”. The author begins by offering a definition of what he understands a tax haven to be: low-tax countries that, and this is the crucial aspect, fail to share tax information with third countries or, if they do, do so imperfectly², hence, their appeal to agents who seek to reduce their tax bill. Next, he outlines strategies of tax evasion and avoidance using these low tax jurisdictions, a list that is added to by the other two contributors. Tax competition is also distorted by the existence of tax havens. While the elimination

of tax havens would be welfare improving it would, at the same time, lower welfare (basically, due to the emergence of new forms of tax competition); moreover, it is estimated that by proceeding sequentially (that is, not eliminating all tax havens in one blow) would be welfare decreasing for the OECD countries (Elsayyad and Konrad, 2012). Finally, this contribution reviews institutional initiatives taken by the OECD and the EU to counter the impact of tax havens, which – the author stresses – have tended not to focus on classifying the harmful effects of tax competition, which, as such, can be seen as a failure of attempts to produce lists of tax havens.

In the second contribution, Niels Johannesen examines three aspects of individual tax evasion practices through the use of tax havens. First, the author reports macro-estimates which suggest that around 8% of household financial wealth is located in tax havens. Second, while this offshore concealment of tax bases certainly has an impact on tax collection³, recent studies show – in particular, for Denmark, Norway and Sweden – that its impact is clearly regressive. Here, the estimation of this regressivity can be undertaken using micro-data made publicly available through such sources as the “Panama Papers” and “Swiss Leaks”. Finally, although the literature here is scarce, the empirical evidence seems to show that, in spite of its costs, automatic information exchange with tax havens can have considerable benefits in terms of compliance.

Finally, Katarzyna Bilicka’s contribution provides a very clear summary of tax avoidance – if not, strictly, tax evasion

¹ In reference to Spain, the thoughts of Enrique Fuentes Quintana, expressed some 30 years ago, are especially pertinent: “These [in reference to the few estimates of fiscal fraud available at that time] limited, fragmentary estimates need to be expanded to include all taxes and their continuity and public dissemination need to be guaranteed. Based on these estimates, an annual fraud report should be drafted (...) which assesses the figures available and the level of tax compliance by social and professional groups, and which can be debated in Parliament each year – such a document and debate would be extremely useful for broadening tax compliance in the country” (1990, p. 12).

² In Spain, an initial list of tax havens was ratified by Royal Decree (RD) 1080/5 July 1991, though later, by means of RD 116/31 January 2003, various countries would subsequently be taken off the list. Similarly, with effect from 1 January 2015, following the modification of the Income Tax Law 35/28 November 2006 by means of Law 26/27 November 2014, new criteria for updating the list of tax havens were established.

³ For example, Durán et al. (2018) estimate that, for Catalonia in 2015, the loss of revenue due to the non-declaration of financial assets in tax havens represented 187.6 million euros in the case of the wealth tax (i.e. c. 44% of effective collection) and 110.94 million euros in the case of the inheritance and gift tax (c. 28% of effective collection), undoubtedly, in relative terms, a highly significant impact.

– strategies employed by multinational firms⁴. These strategies, known as “profit shifting” between the companies of a multinational group⁵, comprise different modalities including, among others, intra-group debt shifting, transfer pricing (the most prevalent mechanism), as well as the location of intangible assets within a group so that it pays taxes on them in jurisdictions where rates are lowest. The consequence of this is that, approximately, 40% of the profits of these multinational groups end up being shifted to tax havens.

Thanks to the enormous efforts made in recent years, we now have estimates of the impact of tax havens. Specifically, we know how much revenue is being lost and, in the case of financial wealth in the hands of individuals, we are beginning to obtain evidence of their regressive effects; yet, in contrast, we do not know the individual redistributive pattern created by the multinationals’ tax avoidance strategies, something which will depend on discovering just who benefits from them (be it the workers, shareholders or consumers). As for institutional measures that might mitigate their impact, there is some evidence that multilateral measures – especially automatic information exchanges⁶ with tax havens – are, as expected, more effective than those of a unilateral nature⁷. However, these measures – compatible after all with the maintenance of tax havens – are of a second order, and may even prove to be counterproductive in the case of the taxation of multinationals (Tørsløv et al., 2018). The elimination of tax havens through the imposition of sanctions on these countries, together with tax harmonization processes to avoid, among others, the emergence of new practices of tax avoidance by multinationals in a “new world” without tax havens, would be the best possible scenario.

References

- Durán-Cabré, J. M.; Esteller-Moré, A.; Mas Montserrat, M. and Salvadori, L. (2018): “La brecha fiscal: estudio y aplicación a los impuestos sobre la riqueza”, IEB Working Paper No. 15.
- Durán-Cabré, J. M. and Esteller-Moré, A. (2018): “¿Qué hacer para aflorar la economía sumergida y el fraude fiscal?: Diseño tributario y gestión”, in: Bandrés, E. and Lago, S. (eds.), *Economía sumergida y fraude fiscal*. FUNCAS, chapter 5, 145-168.
- Elsayyad, M. and Konrad, K. A. (2012): “Fighting multiple tax havens”, *Journal of International Economics*, 86, 295-305.
- García-Herrera, C. (2018): “La adaptación del impuesto sobre sociedades español al proyecto BEPS de la OCDE y el G20, y a la Directiva antielusión fiscal”, in *Impuesto sobre sociedades, ¿quo vadis?*, Durán-Cabré, J.M., A. Esteller-Moré (Editores), pp. 93-119, Edicions de la Universitat de Barcelona, Barcelona.
- Fuentes Quintana, E. (1990): “La imposición de los años noventa”, *Revista de Economía*, 5, 9-19.
- Tørsløv, T. R., Wier, L. S. and Zucman, G. (2018): “The missing profits of nations”, Working Paper 24701, National Bureau of Economic Research.

⁴ García-Herrera (2018) offers a detailed legal review of how Spain has adapted its legislation to the recommendations contained in the Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) initiative drafted by the OECD and the G20 for combatting tax avoidance strategies.

⁵ Although, as Katarzyna Bilicka points out here, this has been a matter of great media interest in recent years coinciding with the outbreak of the financial crisis, back in 1976 in a report entitled *Sistema tributario español. Criterios para su reforma*, published by the Spanish Ministry of Finance, it was said: “Another analogous form [of tax avoidance] involves profit shifting between the various firms making up a group, so that the profit shows up in the most convenient places” (p. 48).

⁶ For a fuller discussion, see also Durán-Cabré and Esteller-Moré (2018), section 5.1.

⁷ For example, according to the evidence presented in Niels Johannesen’s contribution, the unilateral measures implemented by the US, such as its tax amnesty, allowed them to recoup 10% of the financial assets that US taxpayers are calculated as holding in offshore accounts. According to figures estimated by Durán et al. (2018) for Catalonia (2015), the 2012 fiscal amnesty announced by the Spanish State managed to recoup approximately 9%.



Shafik Hebous*
International Monetary Fund (IMF)

Attractive Tax Jurisdictions

Different views exist on how to precisely define a ‘tax haven’ and different terms may emphasize different features. Many international organizations, including the IMF and the UN, avoid using the term altogether. Recent EU and OECD initiatives use the expressions ‘non-cooperative jurisdictions’ for tax purposes.¹ Media and academics, while still referring to tax havens, occasionally use other terms such as ‘secrecy jurisdictions’ or ‘treasure islands’.²

In simple terms, tax havens — or similarly vague expressions — broadly refer to jurisdictions that impose low or no taxes on income, and imperfectly share (or not share) information with other jurisdictions thereby enabling foreigners to minimize (or escape) taxation at home or abroad.³ Despite the elusive connotation and the obvious difficulty in drawing the line, this description suffices to point at the fundamental challenges in prevailing arrangements of taxing income.

Current arrangements for taxing income, particularly capital income including but not only corporate profit, are highly vulnerable to two intertwined, yet distinct, concerns. The first concern is the incentive to (legally) avoid or (illegally) evade income and wealth taxation in relatively high tax countries using low tax jurisdictions. The second concern is tax com-

petition between countries over productive capital and paper profits using tax systems (e.g., corporate income tax (CIT) rates, preferential tax regimes, and tax rules), which leads to inefficiently low tax rates and cross-border spillovers.

Tax Evasion and Avoidance

Individuals: Most countries tax personal income (including from dividends, interest, and capital gains) and (in a few countries) wealth based on the ‘residence’ of the taxpayer. Concealment services and opaque structures in some jurisdictions have played a critical role in facilitating tax evasion as unveiled by the 2013 Offshore Leaks and 2016 Panama Papers, among others.

Alstadsæter et al. (2018) estimate household wealth in tax havens to be about 10 percent of world GDP. Their country-by-country estimates suggest that country-specific figures vary widely from less than 5 percent of GDP in Scandinavian countries to more than 70 percent in some natural resource-rich countries. While these figures are not entirely driven by tax evasion motives, they indicate the scope of the issue. Johannesen, in this Report, surveys this literature.

Corporations: The taxation of profits requires distinguishing between the ‘source’ country of the profits and the ‘residence’ country of the corporate taxpayer. In practice, loosely, the CIT on active income is at source while on passive income can also be at residence. Precisely, legally speaking, the allocation of taxing rights is far more complex. Source countries impose cross-border withholding taxes on passive income (that can be reduced by a double tax agreement — ‘tax treaty’) and many residence countries impose taxes on active income but with mechanisms to avoid double taxation (typically by granting a foreign tax credit in domestic law or in tax treaties). The resulting global tax framework opens significant loo-

* Prepared for the Institut d’Economia de Barcelona (IEB) Report on Tax Havens. I am grateful to Michael Keen and Alexander Klemm for useful comments and suggestions. The views expressed here are those of the author and do not necessarily represent the views of the IMF, its Executive Board, or IMF management.

¹ In 1998, the Forum on Harmful Tax Practices (FHTP) was established to review ‘harmful tax regimes’ in OECD countries and identify non-OECD ‘tax havens’. A list of 35 tax havens was published in 2000, and eventually cleared the last three listed jurisdictions in 2009.

² See Hines (2010), Sharman (2010), Hebous (2014), and Schjelderup (2016).

³ These jurisdictions tend to be relatively small and politically stable (Dharmapala and Hines, 2009).

pholes for exploiting international differences in tax systems.

The rise of multinational enterprises (MNEs), their complex worldwide ownership structure, and increased importance of hard-to-price intangibles have made the identification of the source country extremely challenging, some may say meaningless. Increasing *digitalization* of the economy has intensified these vulnerabilities as the physical presence — or permanent establishment (PE) — has become less (or even not) necessary for business activities in the destination economy, but it is still required for the taxing right. The potential value created by users remains untaxed while ‘ring-fencing’ a digital sector from the rest of the economy is difficult, if not impossible.

Specific profit shifting (tax avoidance) techniques are abundant, including mispricing intragroup trade violating the arm’s length principle (ALP) (Hebous and Johannesen, 2015; Davies et al., 2018); intragroup lending to deduct interest expenses in relatively high tax countries (Fuest et al., 2013); and exploiting tax treaties (Mintz and Weichenrieder, 2010). Bilicka’s contribution to this Report summarizes the findings of this research area.

Using a macro-approach, Tørsløv et al. (2018) estimate that approximately 36 percent of global MNEs’ profits are shifted to tax havens in 2015 (about \$600 billion). Micro-estimates of the magnitude of shifted profit tend to be smaller than macro-estimates (Dharmapala, 2014). A meta-analysis by Beer et al. (2018) suggests that a 1-percentage point lower CIT rate increases reported before-tax corporate income by 1.5 percent.

Tax Competition

Statutory CIT rates have declined in the last decades (Figure 1), mainly because of tax competition. As reviewed by Keen and Konrad (2014), tax competition, in most classes of models, results in negative welfare outcomes mainly driven by lower equilibrium tax rates, which imply lower revenues from the relatively immobile base. Moreover, tax base spillovers, resulting from investment and profits’ responses, are sizable. Crivelli et al. (2016) find that a 1 percentage point cut in the statutory CIT rate in all partner countries erodes a country’s CIT base by almost 1 percent in the short run.

Preferential tax regimes that lower taxes on mobile capital can mitigate tax-rate competition by serving as a mechanism to ‘price discriminate’ between mobile and immobile capital, i.e., maintaining a higher tax rate on the immobile sector than on the mobile sector. As shown in Keen (2001), abolishing these regimes can lower welfare because of the resulting lower equilibrium tax rate on the immobile sector,

which is particularly large for larger economies. This helps explain why tax havens tend to be small jurisdictions.⁴

Closing tax havens is not necessarily welfare improving. Intuitively, tax havens erode the tax base in non-havens (Slemrod and Wilson, 2009) and facilitate corruption by easing the concealment of its proceeds (Hebous and Lipatov, 2014). However, they also reduce the effective tax rates for MNEs which can increase their investment in non-havens while maintaining the higher tax rate on the immobile base (Hong and Smart, 2010). Further, tax havens can alleviate tax competition between non-havens (Johannesen, 2010).⁵

Recent Developments

The G20-OECD Base Erosion and Profit Shifting BEPS) Initiative

Under the motto ‘taxing where value is created’, the BEPS package aims at tackling MNEs’ tax avoidance by laying out common approaches and four ‘minimum standards’, regarding i) harmful tax practices; ii) Country-by-country (CbC) reporting for large MNEs; iii) treaty abuse; and iv) treaty-related dispute resolution mechanisms. The ‘Inclusive Framework’ members — 122 countries as of October 2018 — are committed to implement these minimum standards.

Tax Transparency

Important progress has been achieved under the Global Forum on Tax Transparency (154 members) — to implement the Exchange of Information on Request (EOIR) and Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters (AEOI) — and under BEPS — to implement CbC reporting and exchange of information on tax rulings. Other initiatives include the Extractive Industry Transparency Initiative.

Unilateral and Regional Actions

The EU 2016 Anti-Tax Avoidance Directive (ATAD) requires EU members to implement measures beyond the minimum standards of BEPS. Moreover, unilateral measures against profit shifting, that are potentially inconsistent with ALP and the G20-OECD BEPS, are gaining popularity. Simultaneously, CIT rates continue to decline. Regarding digitalization,

⁴ See Keen and Konrad (2013).

⁵ When tax havens attract all (or sufficiently enough) profits via zero taxation it becomes less beneficial for non-havens to lower their tax rates.

the OECD interim report failed to reach a consensus whereas the European Commission is proposing a distortionary Digital Services Tax of 3 percent on gross turnover from ‘digital activities’ as an interim solution, with virtual PE as a possible long-term solution.

Have Tax Havens Been Put Out of Business?

The G20-OECD BEPS does not address tax competition. The perennial misconception about the notion of harmful tax practices (HTP) is not surprising. It is a mere linguistic suggestion that stopping ‘harmful’ implies less harm, but of course the challenge is how to define ‘harmful’ in practice. Currently, a country with two tax rates (e.g., a headline rate of 30 percent and a reduced rate of 15 percent on income from mobile activities) would likely be deemed as adopting a harmful regime whereas a country that has a uniform 10-percent (or zero) tax is not. The minimum standard of requiring “substantial activity” for the taxpayer to benefit from the preferential tax regime may intensify tax competition for productive capital (not only profits) with unclear welfare consequences. In the discussion on HTP and profit shifting, again, we fall victim of a language drama because words such as ‘substance’ and ‘value’ have long occupied philosophers and physicists to define them and their location — in vain.

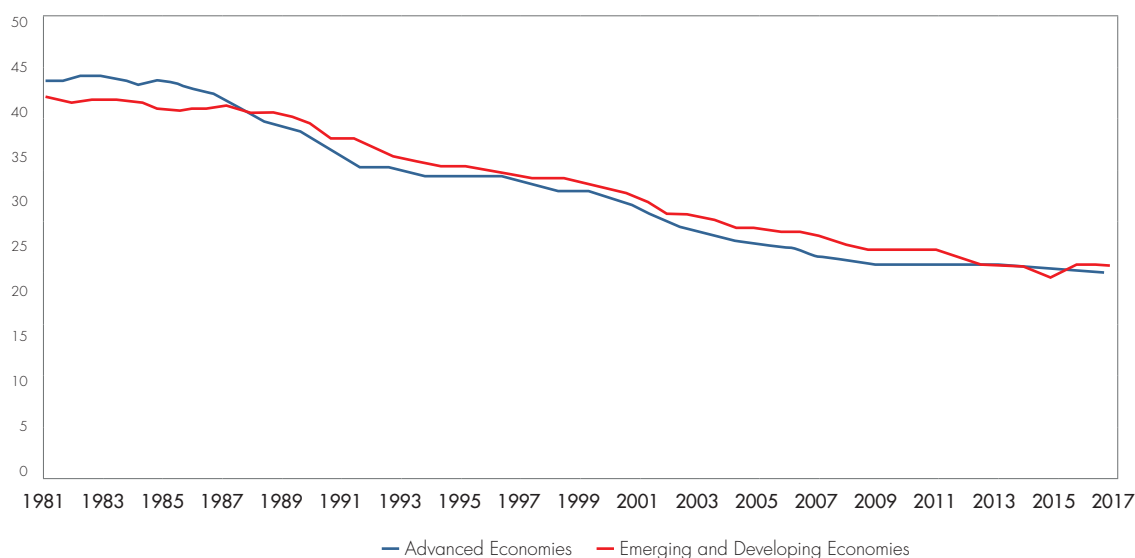
The Global Forum’s identification of ‘non-compliant jurisdictions’ does not include a zero (or very low) tax rate as a criterion.⁶ The EU, in 2017, published a list of ‘non-cooperative jurisdictions’, which currently contains only 5 non-EU countries (all together has a negligible share in total FDI from or into the EU). Overall, the achievement of the various attempts to produce lists of jurisdictions is not clear, at least as far as tax competition is concerned.

Concluding Remarks

Tax avoidance/evasion, tax competition, and ‘attractive tax jurisdictions’ are the products of the current global tax framework. Thus far, multilateral initiatives have not succeeded in fully resolving these challenges, despite some progress on improving transparency and making tax avoidance more difficult. As discussed in Auerbach et al. (2017), fundamental reforms that rely on the *destination* principle instead of the source-residence principle (e.g., a destination-based cash-flow tax) are one way to fully eliminate incentives for profits shifting and tax competition.

⁶ Jurisdictions need to meet at least two of the three benchmarks to avoid inclusion in the list: i) At least a “Largely Compliant” rating with respect to EOIR; ii) a commitment to implement AEOI; and iii) Participation in the Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance on Tax Matters or a sufficiently broad exchange network permitting both EOIR and AEOI.

Figure 1: Average Statutory CIT Rates by Income Group



Source: Author’s calculation using IMF FAD database.

References

- Alstadsæter, A.; Johannesen, N. and Zucman G. (2018): "Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality". *Journal of Public Economics*, 162, 89-100.
- Auerbach, A.; Devereux, M. P.; Keen, M. and Vella, J. (2017): "International Tax Planning Under the Destination-Based Cash Flow Tax". *National Tax Journal*, 70, 783-801.
- Beer, S.; De Mooij, R. and Liu, L. (2018): "International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots". IMF Working Paper No. 18/168.
- Crivelli, E.; De Mooij, R. and Keen, M. (2016): "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries". *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 72(3), 268-301.
- Davies, R.B.; Martin J.; Parenti, M. and Toubal, F. (2018): "Knocking on Tax Haven's Door: Multinational Firms and Transfer Pricing". *Review of Economics and Statistics*, 100(1), 120-134.
- Dharmapala, D. (2014): "What Do We Know about Base Erosion and Profit Shifting? A Review of the Empirical Literature". *Fiscal Studies*, 35, 421-448.
- Dharmapala, D. and Hines, J.R. (2009): "Which Countries Become Tax Havens?" *Journal of Public Economics*, 93 (9-10), 1058-1068.
- Fuest, C.; Hebous, S. and Riedel, N. (2011): "International Debt Shifting and Multinational Firms in Developing Economies". *Economics Letters*, 113 (2), 135-138.
- Hebous, S. (2014): "Money at the Docks of Tax Havens: A Guide". *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 70(3), 458-485.
- Hebous, S. and Johannesen, N. (2015): "At Your Service! The Role of Tax Havens in International Trade with Services". CESifo Working Paper No. 5414.
- Hebous, S. and Lipatov, V. (2014): "A Journey from a Corruption Port to a Tax Haven". *Journal of Comparative Economics*, 42, 739-754.
- Hines, J.R. (2010): "Treasure Islands". *Journal of Economic Perspectives*, 24(4), 103-126.
- Hong, Q. and Smart, M. (2010): "In Praise of Tax Havens: International Tax Planning and Foreign Direct Investment". *European Economic Review*, 54(1), 82-95.
- Johannesen, N. (2010): "Imperfect Tax Competition for Profits, Asymmetric Equilibrium and Beneficial Tax Havens". *Journal of International Economics*, 81(2), 253-264.
- Keen, M. (2001): "Preferential Regimes Can Make Tax Competition Less Harmful". *National Tax Journal*, 54(4), 757-762.
- Keen, M. and Konrad, K. A. (2013): "The Theory of International Tax Competition and Coordination", in Auerbach, A. J.; Chetty, R.; Feldstein, M. and Saez M. (eds.), *Handbook of Public Economics*, Volume 5. Amsterdam & Oxford, Elsevier, 257-328.
- Mintz, J. and Weichenrieder, A. (2010): *The Indirect Side of Direct Investment - Multinational Company Finance and Taxation*. CESifo Book Series, MIT Press.
- Schjelderup, G. (2016): "Secrecy Jurisdictions". *International Tax and Public Finance*, 23(1), 168-189.
- Sharman, J. C. (2010): "Shopping for Anonymous Shell Companies: an Audit Study of Anonymity and Crime in the International Financial System". *Journal of Economic Perspectives*, 24(4), 127-140.
- Slemrod, J., and Wilson, D. (2009): "Tax Competition with Parasitic Tax Havens". *Journal of Public Economics*, 93(11-12), 1261-1270.
- Tørsløv, T.; Wier, L. and Zucman, G. (2018): "The Missing Profits of Nations". NBER Working Papers, No. 24701, National Bureau of Economic Research.



Niels Johannesen
University of Copenhagen

Tax Evasion Through Offshore Accounts: a Review of the Empirical Evidence and Questions for Future Research

In this piece, I briefly review the evidence on offshore tax evasion. While empirical investigation of the offshore world is rendered difficult by institutionalized secrecy, researchers have produced a significant amount of “evidence of the invisible” (Slemrod and Weber, 2011) in recent years, often through the creative use of non-standard data sources.

I first discuss the likely magnitudes involved: how much financial wealth is held by private individuals through tax havens? I then turn to distributional aspects: how is the wealth in tax havens distributed across countries and across segments of the population within countries? Finally, I summarize the existing evidence on the effectiveness of the policy instruments employed to enforce taxes on offshore assets: legal action against offshore banks, information exchange with tax havens, protection of whistleblowers and tax amnesties.

How Much Wealth Do Households Own in Tax Havens?

Before embarking on further analysis of offshore tax evasion, it is natural to gauge the magnitude of the problem: how much financial wealth do private individuals own in tax havens?

The question is difficult given the often highly incomplete statistics of offshore financial centers, but a recently developed method provides a compelling answer (Zucman, 2013). The method exploits that assets held through secret foreign accounts leave traces in international investment statistics in the form of a global gap between assets and liabilities: when a French tax evader owns a U.S. security through a

secret Swiss account, the U.S. records a foreign liability but no country records a foreign asset. The study concludes that personal wealth on tax haven accounts amounts to around \$6,000 billion, or roughly 8% of all household financial wealth.

Who Owns the Wealth in Tax Havens?

Macro-data on foreign investment say nothing about which segments of the population own the wealth in tax havens – that question can only be addressed with micro-data. Alstadsæter et al. (2017) compile such micro-data for Denmark, Norway and Sweden from various sources: leaked customer information from the Swiss bank HSBC Switzerland (“Swiss Leaks”) and the Panamanian corporate service provider Mossack Fonseca (“Panama Papers”) as well as information from voluntary disclosure programs. Linking these micro-data to population-wide tax records on wealth, the study estimates how offshore assets are distributed across wealth groups.

The figure illustrates the extreme concentration of offshore wealth in the Scandinavian micro-data. Both among customers in HSBC Switzerland and among voluntary disclosers of offshore assets, around 50% belongs to the top 0.01% of the wealth distribution and around 80% belongs to the top 0.1%. For comparison, the dotted line shows the distribution of (mostly domestic) wealth recorded on tax returns: around 5% belongs to the top 0.01% and around 10% belongs to the top 0.1%. A recent paper from Colombia shows a similarly stark concentration of offshore wealth using data from voluntary disclosures (Avila and Londoño-Vélez, 2018).

The concentration of offshore assets among the wealthiest have implications for inequality: under plausible assumptions the wealth share of the top 0.01% increases by around a quarter when accounting for undisclosed offshore accounts. It also has implications for the distribution of tax evasion: while randomized tax audits display no strong wealth gradient in evasion, the amount and distribution of offshore assets suggests that evasion rates are around 10 times larger for the very wealthiest than for the national average.

Drawing on various macro-economic statistics, Alstadsæter et al. (2018) document significant cross-country variation in offshore wealth. The patterns suggest that a significant fraction of global offshore wealth is entirely unrelated to tax evasion, particularly in the context of developing countries. For instance, tax haven banks may serve to circumvent capital controls during a currency crisis, as suggested by the exceptionally high levels of offshore wealth in Argentina, and to launder the proceeds from corruption in extractive industries, as suggested by the high levels of offshore wealth in Russia and Venezuela. The latter is consistent with the empirical finding that commodity price booms cause significant increases in the offshore wealth of resource-rich countries when democratic governance is weak (Andersen et al, 2017)

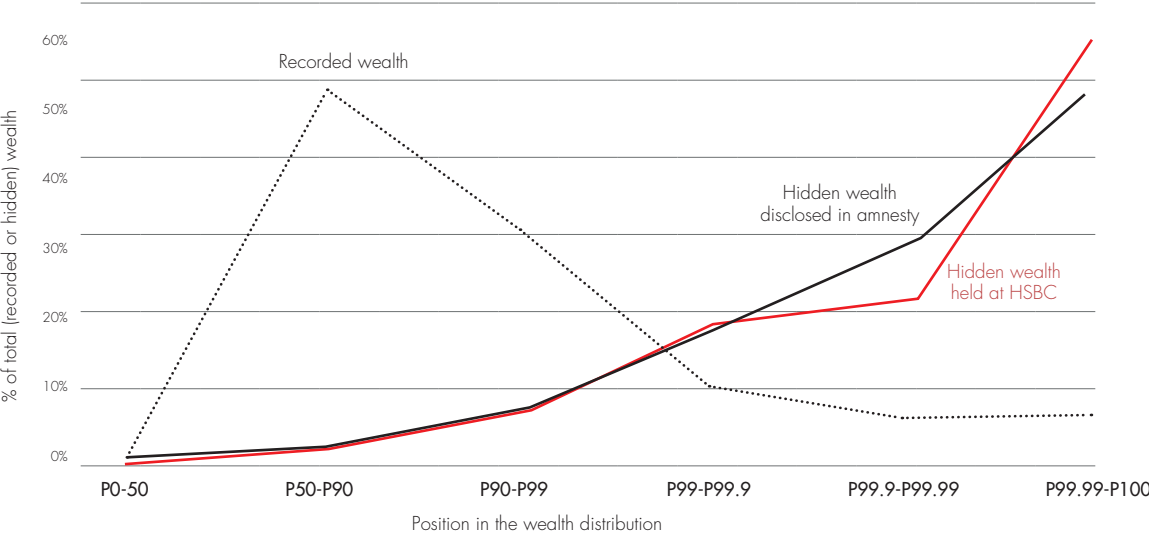
Do Our Enforcement Policies Work?

Over the last decade the policy activity in the field of offshore tax evasion has been prolific as discussed by Hebous in this Report. While the first waves of enforcement efforts seem to have brought only small increases in tax compliance, assessing the effects of the more recent initiatives based on automatic information exchange remains one of the most important questions for future research.

Johannesen et al. (2018) provide the first direct evidence on the compliance effects of the enforcement policies introduced in 2008-2009: court cases against Swiss banks, information exchange treaties with tax havens and a tax amnesty with reduced penalties for voluntary disclosers of offshore assets. Using U.S. administrative data, they show that the bundle of enforcement initiatives induced almost 100,000 U.S. taxpayers to disclose offshore accounts with a total value of \$100 billion, around 10% of the estimated total U.S. wealth on offshore accounts.

Consistent with these modest compliance effects, a number of papers document that many offshore tax evaders, rather than becoming compliant, took actions to circumvent the early enforcement efforts. The withholding taxes on interest income in Switzerland, Luxembourg and other cooperating tax havens imposed by the Eu-

Figure 1: Distribution of Wealth: Recorded vs. Hidden



Notes: The figure shows the distribution of wealth in Scandinavia excluding offshore wealth (dashed line); the distribution of wealth held at HSBC Switzerland and revealed in the Swiss Leaks (red line); and the distribution of offshore wealth disclosed by amnesty participants (black line). Source: Alstadsæter et al. (2017).

ropean Union, induced tax evaders to set up anonymous holding companies (Johannesen, 2014; Omartian, 2016) and the treaties allowing for information exchange with cooperating tax havens induced tax evaders to move assets to non-cooperating tax havens (Johannesen and Zucman, 2014, Hanlon et al, 2015). One paper presents evidence suggesting that whistleblowing and customer leaks in tax havens were associated with a considerable increase in tax compliance (Johannesen and Stolper, 2017).

Most developed countries now engage in automatic information exchange with tax havens: the U.S. since 2015 under the Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) and most other countries since 2017 through adaptation of the Common Reporting Standard (CRS). While automatic information exchange is a potentially powerful tool to fight offshore tax evasion, it is also contested because of the costs it creates for banks and compliant individuals. A number of recent papers present indirect evidence consistent with considerable compliance effects of automatic information exchange using data on foreign portfolio investments (De Simone et al., 2018) and cross-border deposits (Casi et al., 2018; Menkhoff and Miethe, 2017); however, more research is warranted to critically assess the strengths and weaknesses of this new global policy standard.

Conclusion

Despite empirical challenges, researchers have produced significant knowledge about tax evasion through offshore accounts. It is clear that offshore evasion remains an important challenge for tax enforcement: it creates significant revenue losses and erodes the progressivity of the tax schedule by reducing the effective taxation of the wealthiest. More research is warranted to assess the effectiveness of automatic information exchange in combatting offshore tax evasion.

References

Alstadsæter, A.; Johannesen, N. and Zucman, G. (2018): "Tax Evasion and Inequality". *American Economic Review*, forthcoming.

Alstadsæter, A.; Johannesen, N. and Zucman, G. (2018): "Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality". *Journal of Public Economics*, 162, 89-100.

Andersen, J. J.; Lassen, D. D.; Johannesen, N. and Paltseva, E. (2017): "Petro Rents, Political Institutions and Hidden

Wealth: Evidence from Offshore Bank Accounts". *Journal of the European Economic Association*, 15(4), 818-860.

Avila-Mahecha, J. and Londoño-Vélez, J. (2018): "Can Wealth Taxation Work in Developing Countries? Quasi-Experimental Evidence from Colombia". Job market paper, University of California, Berkeley. <https://sites.google.com/site/julianalondonovelez/home>.

Casi, E.; Spengel, C. and Stage, B. (2018): "Cross-Border Tax Evasion After the Common Reporting Standard: Game Over?". ZEW - Centre for European Economic Research Discussion Paper No. 36. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3245144.

De Simone, L.; Lester, R. and Markle, K. (2018): "Transparency and Tax Evasion: Evidence from the Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)". Stanford University Graduate School of Business Research Paper No. 17-62. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3037426.

Johannesen, N. (2014): "Tax Evasion and Swiss Bank Deposits." *Journal of Public Economics*, 111, 46-62.

Johannesen, N. and Zucman, G. (2014): "The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown". *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(1), 65-91.

Johannesen, N.; Langetieg, P.; Reck, D.; Risch, M. and Slemrod, J. (2018): "Taxing Hidden Wealth: the Consequences of U.S. Enforcement Initiatives on Evasive Foreign Accounts". NBER Working Paper No. 24366, National Bureau of Economic Research.

Johannesen, N. and Stolper, T. (2017): "The Deterrence Effect of Whistleblowing: an Event Study of Leaked Customer Information from Banks in Tax Havens". Working Paper of the Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance No. 2017-4. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2976321.

Hanlon, M.; Maydew, E. and Thornock, J. (2015): "Taking the Long Way Home: U.S. Tax Evasion and Offshore Investments in U.S. Equity and Debt Markets". *Journal of Finance*, 70(1), 257-287.

Menkhoff, L. and Miethe, J. (2017): "Dirty Money Coming Home: Capital Flows into and out of Tax Havens". Discussion Papers of DIW Berlin 1711, German Institute

for Economic Research. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3100117.

Omartian, J. (2016): "Tax Information Exchange and Off-shore Entities: Evidence from the Panama Papers". SSRN Electronic Journal, 10/2139/ssrn.2836635. <http://taxsymposium.web.unc.edu/files/2017/03/2017-Tax-Information-Exchange-and-off-shore-entities.pdf>.

Slemrod, J. and Weber, C. (2012): "Evidence of the Invisible: Toward a Credibility Revolution in the Empirical Analysis of Tax Evasion and the Informal Economy". *International Tax and Public Finance*, 19, 25-53.

Zucman, G. (2013): "The Missing Wealth of Nations: Are Europe and the U.S. Net Debtors or Net Creditors?" *Quarterly Journal of Economics*, 128(3), 1321-1364.



Katarzyna Anna Bilicka
Utah State University
Oxford University Centre
for Business Taxation

Profit Shifting and the Role of Tax Havens

The evidence from Panama and Paradise papers has revealed that tax avoidance and profit shifting of multinational companies are serious concerns for both economists and policy makers. The extent of taxable profits moved from high tax jurisdictions to low tax jurisdictions with the help of elaborate tax schemes is a subject of extensive empirical research and a heated political debate on the global scene. Following the recent financial crisis, governments in high tax countries have intensified their efforts in combatting tax avoidance, as means of recovering from the fiscal consequences of the crisis. Media has fueled the debate, by showing an increased appetite for ‘naming and shaming’ many familiar multinational companies, such as Starbucks and Amazon, for paying too little tax.

But what do we actually know about profit shifting of multinational companies? In general, multinational firms use three major strategies to minimize their tax liabilities, debt shifting, patent or royalty location and transfer pricing. In this contribution, I describe those strategies and discuss what economists know about them. Then I examine the role that tax havens play in multinational profit shifting and how much do we actually know about the use of tax havens for corporate profit shifting.

Multinational Profit Shifting: What Do We Know?

The general consensus in the economic literature is that multinational firms shift profits from high tax jurisdictions to low tax jurisdictions to minimize their overall tax bill. The early evidence from the literature has used aggregate country level data to show the relationship between tax rates and the amounts of foreign direct investment. More recent contributions have recognized that the complexities of the tax system cannot necessarily be captured by using aggregate data.

The evidence from microeconomic firm’s accounts data shows that a 1 percentage point lower corporate income tax (CIT) rate increases before-tax corporate income reported by firms by 1.5 percent (Beer et al., 2018).

There has recently emerged new evidence that previous studies, which used accounting profits to proxy for taxable profits, may have underestimated the extent of profit shifting by multinational companies (Habu, 2017). The evidence from the UK shows that multinational firms tend to report their taxable profits to be zero on their tax returns, while their accounting profits to be positive.¹ The majority of the previous literature on profit shifting has used accounting firm level data to analyse the reporting behaviour patterns of multinational companies. This new evidence from the tax returns data matched with accounting statements sheds a doubt on the precise magnitudes of the existing profit shifting estimates. It also posits a question of how much more we still do not know about profit shifting.

Has the extent of profit shifting changed over time? The evidence from accounting data and tax returns data differ substantially. The OECD BEPS report² shows that the extent of profit shifting has been increasing over time. This is consistent with the rise of digitalization, intensified use of intellectual property and the ease with which paper profits could be moved around costlessly. In contrast, Dharmapala (2014) shows that the literature using accounting data finds that the size of profit shifting declines over time. This inconsistency may have two sources. The increasing discord between profits reported by multinationals on tax returns and on accounting statements means that accounting data will

¹ Johannesen et al. (2016) and Dharmapala and Heubous (2018) are the two recent papers, which use accounting data to examine bunching around zero accounting profits.

² As well as Clausing (2016), Dowd et al. (2017) and Habu (2017).

be unable to capture changes profits reported to tax authorities. Further, this may also be traced to the near absence of tax haven observations in the accounting datasets. As multinational firms use tax havens more often, accounting datasets are unable to capture this phenomenon.

Debt Shifting

One of the ways in which multinational firms minimize their tax liabilities is debt shifting. When a high tax subsidiary of a multinational company borrows from its affiliate in a low tax country, since the interest payments are tax deductible, it reduces its taxable profits (tax base) in the high tax country, subject to Controlled Foreign Company (CFC) rules.³ This increases the tax base in the lower tax country, so as to reduce the overall tax burden for the company. Evidence from Desai et al. (2004) and Huizinga et al. (2008) shows that multinational firms use the financial structures to exploit international tax differences in this fashion.

Transfer Pricing

Multinational firms also use transfer pricing and exploit international tax differences to reduce their total tax liability. They achieve this by purchasing goods from their foreign subsidiaries at higher than a market price. The artificially inflated cost of the purchased goods reduces their tax burden. Most notably, Clausing (2003) analyzes monthly data on US international trade prices between 1997 and 1999 and finds that there is a strong relationship between countries' tax rates and the prices of intra-firm transactions. That same relationship does not hold for third-party transactions. Recently, new evidence using tax and trade linked data has emerged confirming the importance of transfer pricing strategies for multinational companies in countries outside the US (Cristea and Nguyen, 2016; Liu et al., 2017; and Davies et al., 2018).

Location of Intangible Assets

Multinationals often set up subsidiaries in low tax countries where they hold a large proportion of their intellectual prop-

erty, which they then license to their subsidiaries in higher tax countries. The royalty payments for those intangible assets are tax deductible and again serve to reduce the overall tax burden of firms. Intellectual property accounts for a growing share of firm's assets, which has made this channel of profit shifting increasingly important in recent years. Further, these types of assets, which include patents, are more mobile than other forms of capital. This makes them a lot easier to relocate to low tax jurisdictions than tangible assets. The evidence from the economic literature shows that firms indeed optimize the allocation of valuable patents and intangible assets to minimize their tax liabilities (Dischinger and Riedel, 2011; Karkinsky and Riedel, 2012; and Griffith et al., 2014).

Relative Importance of Various Strategies

How much profit shifting can be attributed to each of those strategies? The abundance of literature analyzing each channel does not mean that economists agree on this issue. Every attempt at trying to apportion profit shifting between the discussed methods has resulted in a different answer. Grubert (2003) shows that shifting volume of US firms can be almost equally attributed to financial structures and non-financial shifting techniques. Habu (2017) shows that 40% of profit shifting in the UK can be explained by differences in leverage between companies. Dharmapala and Riedel (2013) find debt shifting to be more important, while Heckemeyer and Overesch (2017) argue the prevalence of transfer pricing over financial planning.

What Role Do Tax Havens Play in This?

When we discuss profit shifting we often talk about exploiting tax differences between high tax and low tax countries. Do firms use tax differences between all of their affiliates or do they locate profits in their lowest tax affiliate. Using confidential firm level survey data from the US (BEA) Dowd et al. (2017) find that companies are much more likely to shift profits to tax havens with near-zero rates than to shift between two countries with moderate rates. This highlights the importance of tax haven jurisdictions for the location of multinational profits.

The major issue with understanding the role of tax havens for multinational profit shifting is the secrecy surrounding those jurisdictions. Since tax havens tend not to share any taxpayer information with other jurisdictions, it makes them a perfect location for multinational profits that firms want to avoid paying tax on. This means that we do not actually know exactly how much foreign profit is located in tax ha-

³ For instance in the UK "the CFC rules are anti-avoidance provisions designed to prevent diversion of UK profits to low tax territories. If UK profits are diverted to a CFC, those profits are apportioned and charged on a UK corporate interest-holder that holds at least a 25% interest in the CFC." For more details, see <https://www.gov.uk/guidance/controlled-foreign-company-an-overview>.

vens. This renders economic analysis using tax havens very difficult and highly reliant on confidential data.

Without information on the exact extent of profits located in tax havens, the majority of the evidence from the literature has relied on using the presence of tax havens in the firm structure to approximate for the importance of those secrecy jurisdictions. Only recently, a more systematic analysis has emerged which uses either confidential survey data from the US (Dowd et al., 2017) or macroeconomic data. Tørslov et al. (2018) use bilateral national accounts data to show that nearly 40% of profits are shifted to tax havens globally. Where data is missing for tax havens, they use counterpart accounts to extrapolate such data.

Conclusion

Very scant analysis on the exact amount of profits shifted into tax havens is a direct consequence of lack of detailed data on the allocation of multinational profits across countries. The introduction of country by country reporting will make the extent of profits located in low tax jurisdictions more transparent. This, in turn, is likely to enable more research on the actual extent of profits located in tax havens and understating their role in multinational profit shifting strategies.

References

Beer, S.; de Mooij, R. A. and Liu, L. (2018): "International Corporate Tax Avoidance: a Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots". CESifo Working Paper Series 7184, CESifo Group Munich.

Clausing, K. (2016): "The Effect of Profit Shifting on the Corporate Tax Base in the United States and Beyond". *National Tax Journal*, 69(4), 905-934.

Clausing, K. A. (2003): "Tax-Motivated Transfer Pricing and US Intrafirm Trade Prices". *Journal of Public Economics*, 87(9), 2207-2223.

Cristea, A. D. and Nguyen, D. X. (2016): "Transfer Pricing by Multinational Firms: New Evidence from Foreign Firm Ownerships". *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(3), 170-202.

Davies, R. B.; Martin, J.; Parenti, M. and Toubal, F. (2018): "Knocking on Tax Haven's Door: Multinational Firms and

Transfer Pricing". *The Review of Economics and Statistics*, 100(1), 120-134.

Desai, M. A.; Foley, C. F. and Hines, J. R. (2004): "A Multinational Perspective on Capital Structure Choice and Internal Capital Markets". *The Journal of Finance*, 59(6), 2451-2487.

Dharmapala, D. (2014): "What Do We Know about Base Erosion and Profit Shifting? A Review of the Empirical Literature". *Fiscal Studies*, 35(4), 421-448.

Dharmapala, D. and Hebois, S. (2018): "A Bunching Approach to Measuring Multinational Profit Shifting". Unpublished working paper.

Dharmapala, D. and Riedel, N. (2013): "Earnings Shocks and Tax-Motivated Income-Shifting: Evidence from European Multinationals". *Journal of Public Economics*, 97(C), 95-107.

Dischinger, M. and Riedel, N. (2011): "Corporate Taxes and the Location of Intangible Assets within Multinational Firms". *Journal of Public Economics*, 95(7), 691-707.

Dowd, T.; Landefeld, P. and Moore, A. (2017): Profit Shifting of US Multinationals". *Journal of Public Economics*, 148, 1-13.

Griffith, R.; Miller, H. and O'Connell, M. (2014): "Ownership of Intellectual Property and Corporate Taxation". *Journal of Public Economics*, 112, 12-23.

Grubert, H. (2003): "Intangible Income, Intercompany Transactions, Income Shifting, and the Choice of Location". *National Tax Journal*, 56(1), 221-242.

Habu, K. (2017): "How Aggressive are Foreign Multinational Companies in Reducing their Corporation Tax Liability? Evidence from UK Confidential Corporate Tax Returns". Working Paper Series WP 17/13, Oxford University Centre for Business Taxation.

Heckemeyer, J. H. and Overesch, M. (2017): "Multinationals' Profit Response to Tax Differentials: Effect Size and Shifting Channels". *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie*, 50(4), 965-994.

Huizinga, H.; Laeven, L. and Nicodeme, G. (2008): "Capital Structure and International Debt Shifting". *Journal of Financial Economics*, 88(1), 80-118.

Johannesen, N.; Tørsløv, T. and Wier, L. (2016): "Are Less Developed Countries More Exposed to Multinational Tax Avoidance?" Wider Working Paper 2016/10, UNU-WIDER.

Karkinsky, T. and Riedel, N. (2012): "Corporate Taxation and the Choice of Patent Location Within Multinational Firms". *Journal of International Economics*, 88(1), 176-185.

Liu, L.; Schmidt-Eisenlohr, T. and Guo, D. (2017): "International Transfer Pricing and Tax Avoidance: Evidence from Linked Trade-Tax Statistics in the UK". CESifo Working Paper Series 6594, CESifo Group Munich.

Tørsløv, T. R.; Wier, L. S. and Zucman, G. (2018): "The Missing Profits of Nations". NBER Working Paper No. 24701, National Bureau of Economic Research.

Bilicka, Katarzyna Anna

Katarzyna Bilicka is an Assistant Professor of Economics at John M. Huntsman School of Business at Utah State University and an International Research Fellow at the Oxford University Centre for Business Taxation (OUCBT). She holds a DPhil (PhD) in Economics from the University of Oxford and Nuffield College and an MSc in Economics and International Financial Economics from the University of Warwick. She was previously a Post-Doctoral Research Fellow in the Long-Term Fiscal Policy at the National Bureau of Economic Research (NBER) and a Research Fellow at the OUCBT. Katarzyna's research interests span broad subjects related to corporate taxation, corporate investment and public finance. She has published articles in *International Tax and Public Finance*, *British Tax Review* and a book chapter in "Taxation and the Financial Crisis", edited by J. Alworth and G. Arachi.

Esteller-Moré, Alejandro

Alejandro Esteller-Moré holds a degree and a PhD in Economics from the University of Barcelona (UB) (receiving an "Extraordinary Prize" and the "José Manuel Blecuá" Prize from the UB's Social Council), and an MA in Economics (winning the "Leatherland Book" Prize) from the University of Essex (Great Britain). He is currently Professor of Economics at the UB, a researcher and member of the governing council of the IEB and Director of the IEB's research program, "Tax System Analysis". His research has been published in many leading journals, including, *Regional Science and Urban Economics*, *International Tax and Public Finance*, *Journal of Public Economics*, *Kyklos*, *The Review of Income and Wealth*, *National Tax Journal* and *Economics of Governance*. He directed the project for the estimation of the "tax gap" in taxes ceded to Catalonia, and participated in the study of the determinants of the "VAT gap" commissioned by the European Commission. He is associate editor of *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*.

Hebous, Shafik

Shafik Hebous works at the Tax Policy Division of the Fiscal Affairs Department at the International Monetary Fund (IMF) in Washington DC. He works on tax policy issues including capacity development and providing technical assistance in several countries in Asia, Africa, and Europe. Before joining the IMF, he was Assistant Professor at the economics department at the Goethe University Frankfurt. Shafik obtained a PhD in Economics from the Goethe University Frankfurt. He was a visiting researcher in a number of institutions including the economics department at the University of California, Berkeley, the Centre for Business Taxation at the University of Oxford, and the Research Centre of the Deutsche Bundesbank. He is currently an Adjunct Professor at the OFS at the University of Oslo.

Johannesen, Niels

Niels Johannesen holds a PhD in Economics from the University of Copenhagen and is currently a professor at the same institution. He has worked extensively on international taxation, notably the tax avoidance by multinational firms and the off-shore tax evasion by wealthy individuals. His work is published in leading journals such as the *American Economic Review*, *Journal of the European Economic Association*, *American Economic Journal: Economic Policy*, *Journal of Public Economics* and *Journal of International Economics*.

El presente y futuro de los paraísos fiscales

El Institut d'Economia de Barcelona (IEB) es un centro de investigación en Economía que tiene como objetivos fomentar y divulgar la investigación en economía, así como contribuir al debate y a la toma de las decisiones de política económica.

La investigación de sus miembros se centra principalmente en las áreas del federalismo fiscal y la economía pública; la economía urbana; la economía de las infraestructuras y el transporte; el análisis de sistemas impositivos; el capital humano; la sostenibilidad energética; y la innovación.

Creado en 2001 en el seno de la Universitat de Barcelona y reconocido por la Generalitat de Catalunya, el IEB recibió un importante impulso en 2008 con la constitución de la Fundación IEB (en la que colaboran Abertis, Applus, Gas Natural Fenosa, La Caixa, Ayuntamiento de Barcelona, Universitat de Barcelona, Diputación de Barcelona y Aguas de Barcelona). También acoge la Cátedra de Federalismo Fiscal de la UB y la Cátedra de Sostenibilidad Energética de la UB.

Además de realizar actividades relacionadas con la investigación académica, el IEB pretende dar a conocer y difundir la investigación realizada mediante la organización de simposios y jornadas, así como de diversas publicaciones entre las que cabe destacar cada año el Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas. El IEB Report que el lector tiene en sus manos, forma parte de dicho informe, si bien con una periodicidad mayor y un contenido más ágil para poder adaptarse mejor a la cambiante actualidad.

Las opiniones expresadas en el Report no reflejan las opiniones del IEB.

Más información www.ieb.ub.edu



Alejandro Esteller-Moré
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

El presente y futuro de los paraísos fiscales

Conocer el nivel y tipología del fraude fiscal¹ es condición necesaria para mitigar su impacto sobre las finanzas públicas. En este sentido, este informe presenta una completa panorámica sobre un aspecto concreto del mismo: el papel que juegan los denominados “paraísos fiscales”. Las tres contribuciones de las cuales consta el presente informe demuestran los extraordinarios esfuerzos que, en la actualidad, se están llevando a cabo para estimar el impacto que tienen los paraísos fiscales en las estrategias de evasión y de elusión fiscal tanto de empresas (multinacionales) como de individuos.

La primera de las tres contribuciones la ha llevado a cabo Shafik Hebous bajo el, digamos, subliminal título de “Jurisdicciones con un régimen impositivo atractivo”. Este autor define lo que se entiende por paraíso fiscal: países de baja tributación, los cuales, y éste es el aspecto crucial, no comparten información relevante fiscalmente con terceros países o, si lo hacen, lo hacen de manera imperfecta². De ahí, su atractivo para los agentes que buscan reducir su factura fiscal. Seguidamente, expone de manera general las estrategias de evasión y de

elusión fiscal que los paraísos fiscales provocan, las cuales son ampliadas por las otras dos contribuciones. La competencia fiscal por el capital también se ve distorsionada por la existencia de paraísos fiscales. Mientras que la eliminación de los paraísos fiscales generaría ganancias, pero también pérdidas (básicamente, debido a la aparición de nuevas formas de competencia fiscal), se estima que proceder de manera secuencial (esto es, no eliminarlos todos simultáneamente) acabaría provocando pérdidas de bienestar para los países de la OCDE (Elsayyad y Konrad, 2012). Por último, esta contribución revisa las iniciativas institucionales llevadas a cabo para contrarrestar el impacto de los paraísos fiscales, ya sea por parte de la OCDE o por parte de la UE, las cuales – enfatiza este autor – no se han centrado en tipificar los efectos nocivos derivados de la competencia fiscal. Ésta es, por tanto, una falla de las listas de paraísos fiscales.

En la segunda contribución, Niels Johannesen nos ofrece una visión triple sobre la evasión fiscal de los individuos a través de los paraísos fiscales. En relación con su cuantificación, las estimaciones de carácter macro apuntan a que alrededor del 8% de la riqueza financiera de los hogares se encuentra localizada en paraísos fiscales. En segundo lugar, mientras tal ocultación de bases impositivas, ciertamente, tiene un impacto sobre la recaudación fiscal³, estudios recientes demuestran – en concreto, para Dinamarca, Noruega y Suecia – que este impacto es claramente regresivo. La estimación de esa regresividad se puede hacer a través de, en este caso, datos micro públicamente

¹ Al respecto, en clave española, resultan especialmente interesantes las afirmaciones del profesor Enrique Fuentes Quintana (1990), quien hace casi 30 años decía: “Estas [refiriéndose a unas pocas estimaciones de fraude fiscal de la época] estimaciones limitadas y fragmentarias deben ampliar su cobertura a todos los impuestos y asegurar la continuidad y difusión pública. A partir de esas estimaciones debería realizarse un Informe anual sobre el fraude (...) que valorase las cifras disponibles y el cumplimiento tributario por grupos sociales y profesionales que se discutiera anualmente en el Parlamento, documento y discusión que tendrían gran utilidad para extender el cumplimiento tributario en el país” (pág. 12).

² En España, la lista de paraísos fiscales fue aprobada por el RD 1080/1991, de 5 de julio, con las exclusiones de países introducidas a través del RD 116/2003, de 31 de enero. Así mismo, con efectos desde el 1 de enero de 2015, a raíz de la modificación de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF por la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, se han fijado los criterios para actualizar la lista de paraísos fiscales.

³ Por ejemplo, Durán et al. (2018) estiman que, para Cataluña en 2015, la pérdida de recaudación debida a la no declaración de activos financieros en paraísos fiscales fue de 187,6 millones de euros en el impuesto sobre el patrimonio (un 44% sobre la recaudación efectiva, aproximadamente) y de 110,94 millones de euros en el impuesto sobre sucesiones y donaciones (un 28% sobre la recaudación efectiva, aprox.). Sin duda, es éste un impacto en términos relativos muy importante.

disponibles mediante filtraciones tales como *Panama* o *Swiss leaks*. Por último, aunque la literatura aquí es escasa, la evidencia empírica parece demostrar que, a pesar de sus costes, la automatización de los intercambios de información fiscal con paraísos fiscales genera importantes beneficios.

Por último, la contribución de Katarzyna Bilicka repasa de manera muy clara las estrategias de elusión – que no necesariamente, evasión – fiscal llevadas a cabo por parte de las empresas multinacionales⁴. Estas estrategias, conocidas como “traslado de beneficios” entre las empresas de un grupo multinacional⁵, tienen diversas modalidades tales como, entre otras, los préstamos intragrupo, los precios de transferencia (el mecanismo más importante), así como la localización de activos intangibles dentro del grupo para que sus rentas tributen allá donde el tipo de sociedades sea más bajo. La consecuencia de ello es que, aproximadamente, el 40% de los beneficios de esos grupos multinacionales acaban tributando en paraísos fiscales.

Gracias a los enormes esfuerzos llevados a cabo en los últimos años, tenemos estimaciones sobre el impacto de los paraísos fiscales. En concreto, sabemos cuánta recaudación se pierde y, en el caso de la riqueza financiera en manos de los individuos, empezamos a tener constancia de sus efectos regresivos; en cambio, no sabemos el patrón redistributivo individual causado por las estrategias de elusión fiscal de las multinacionales, el cual dependerá de conocer quién se acaba beneficiando de éstas (trabajadores, accionistas o consumidores). Sobre las medidas institucionales para mitigar su impacto, tenemos cierta evidencia de que las medidas multilaterales – en especial, los intercambios automáticos de información⁶ con los paraísos fiscales – son, como era de esperar, más efectivas que aquéllas de carácter unilateral⁷.

⁴ García-Herrera (2018) ofrece una completa revisión legal de cómo España ha adaptado su legislación a las recomendaciones del proyecto Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) de la OCDE y del G20 para luchar contra las estrategias de elusión fiscal.

⁵ A pesar de que, como sugiere Bilicka, ésta es una cuestión de gran impacto mediático en los últimos años al albur de la crisis financiera, ya en el informe Sistema tributario español. Criterios para su reforma, de 1976 y editado por el Ministerio de Hacienda se decía: “Otra forma análoga [de elusión fiscal] consiste en el desplazamiento de beneficios entre diversas sociedades constitutivas de un grupo, de forma que éstos aparezcan en los lugares más convenientes” (pág. 48).

⁶ Al respecto, véase también Durán-Cabré y Esteller-Moré (2018), sección 5.1.

⁷ Por ejemplo, de acuerdo con la evidencia provista en la contribución de Johannesen, las medidas unilaterales llevadas a cabo por los EE. UU., tales como una amnistía fiscal, llegaron a recuperar un 10% de los activos financieros que se supone tienen los contribuyentes norteamericanos en el extranjero. De acuerdo con los resultados estimados por Durán et al. (2018) para Cataluña (2015), la amnistía fiscal de 2012 del Estado español consiguió aflorar aproximadamente el 9%.

Ahora bien, estas medidas – compatibles con el mantenimiento de los paraísos fiscales – son de segundo orden, e incluso pueden llegar a demostrarse contraproductivas para el caso del gravamen de las multinacionales (Tørsløv *et al.*, 2018). La eliminación de los paraísos fiscales a través de la imposición de sanciones a esos países, junto con procesos de armonización fiscal para evitar, entre otros, nuevas prácticas de elusión fiscal por parte de las multinacionales en ese “nuevo mundo” sin paraísos fiscales, sería el mejor escenario posible.

Referencias bibliográficas

- Durán-Cabré, J. M.; Esteller-Moré, A.; Mas Montserrat, M. y Salvadori, L. (2018): “La brecha fiscal: estudio y aplicación a los impuestos sobre la riqueza”. IEB Working Paper No. 15.
- Durán-Cabré, J. M. y Esteller-Moré, A. (2018): “¿Qué hacer para aflorar la economía sumergida y el fraude fiscal?: Diseño tributario y gestión”, en: Bandrés, E. y Lago, S. (eds.), *Economía sumergida y fraude fiscal*. FUNCAS, capítulo 5, 145-168.
- Elsayyad, M. y Konrad, K. A. (2012): “Fighting multiple tax havens”. *Journal of International Economics*, 86, 295-305.
- García-Herrera, C. (2018): “La adaptación del impuesto sobre sociedades español al proyecto BEPS de la OCDE y el G20, y a la Directiva antielusión fiscal”, en: Durán-Cabré, J. M. y Esteller-Moré, A. (eds), *Impuesto sobre sociedades, ¿quo vadis?*. Edicions de la Universitat de Barcelona, 93-119.
- Fuentes Quintana, E. (1990): “La imposición de los años noventa”. *Revista de Economía*, 5, 9-19.
- Tørsløv, T. R., Wier, L. S. y Zucman, G. (2018): “The missing profits of nations”. NBER Working Paper No. 24701, National Bureau of Economic Research.



Shafik Hebous*
International Monetary Fund (IMF)

Jurisdicciones con un régimen impositivo atractivo

No hay consenso para definir lo que es un paraíso fiscal, y el énfasis en un aspecto u otro puede variar dependiendo del término utilizado. Numerosas organizaciones internacionales —entre otras, el FMI y la ONU— evitan el término *paraíso fiscal*, e iniciativas recientes de la UE y la OCDE optan por referirse a ese concepto como *jurisdicciones no cooperadoras a efectos fiscales*¹. Los medios de comunicación y los académicos, si bien continúan usando el término *paraísos fiscales*, también suelen referirse a ese concepto como *jurisdicciones opacas u offshore*².

De manera simplificada, un paraíso fiscal —o cualquier otra expresión igual de vaga— es una jurisdicción que impone un gravamen bajo o nulo sobre la renta y que, en ese sentido, comparte datos imperfectos (o no comparte nada) con otras jurisdicciones, por lo que los extranjeros pueden minimizar (o evitar) sus obligaciones tributarias donde están domiciliados o en el extranjero³. Pese a esta connotación elusiva y la obvia dificultad de establecer líneas divisorias, esta descripción permite intuir las trabas fundamentales a las que se enfrentan los sistemas de imposición de la renta actuales.

Los sistemas actuales de imposición de la renta, y en particular los que gravan las rentas del capital —entre otros, los beneficios empresariales—, son muy vulnerables a dos cuestiones relacionadas, aunque diferenciadas. La primera atañe al incentivo para eludir (legalmente) o evadir (ilegalmente) el pago de impuestos sobre la renta y el patrimonio en los países de fiscalidad relativamente alta recurriendo a jurisdicciones fiscalmente más ventajosas. La segunda tiene que ver con la competencia fiscal por el capital productivo y las plusvalías no realizadas entre los distintos países por medio de sus respectivos sistemas tributarios (tipo del impuesto sobre sociedades, regímenes fiscales preferenciales o normativa fiscal). El resultado son unos tipos impositivos ineficientemente bajos y un efecto de contagio transfronterizo.

Evación y elusión fiscal

Personas físicas: La mayoría de los países gravan la renta de las personas físicas —rendimientos por dividendos, intereses y ganancias de capital y, en algunos países, patrimonio, entre otros— atendiendo al lugar de «residencia» del contribuyente. Los servicios de ocultamiento de patrimonio y las estructuras opacas en algunas jurisdicciones han tenido un papel fundamental para facilitar la evasión fiscal, como bien desvelaron las filtraciones de Offshore Leaks en 2013 y los papeles de Panamá en 2016, entre otras.

Alstadsæter *et al.* (2018) estiman que el patrimonio de los hogares transferido a paraísos fiscales asciende a aproximadamente un 10% del PIB mundial. A nivel desagregado, sus estimaciones revelan una importante variación según el país: desde menos del 5% del PIB en los países escandinavos hasta más del 70% en algunos países con abundantes

* Elaborado para el IEB REPORT sobre paraísos fiscales. Agradezco a Michael Keen y Alexander Klemm sus útiles comentarios y sugerencias. Las opiniones aquí vertidas pertenecen exclusivamente al autor y no coinciden necesariamente con las del FMI, su Directorio Ejecutivo o su dirección.

¹ En 1998, se creó el Foro sobre Prácticas Fiscales Perniciosas para revisar los «regímenes fiscales perniciosos» de los países de la OCDE e identificar «paraísos fiscales» en países no miembros de la OCDE. En 2000 se publicó una lista de 35 paraísos fiscales, y las tres últimas jurisdicciones opacas fueron incorporadas a la lista en 2009.

² Véase Hines (2010), Sharman (2010), Hebous (2014) y Schjelderup (2016).

³ Estas jurisdicciones suelen ser relativamente pequeñas y con estabilidad política (Dharmapala y Hines, 2009).

recursos naturales. Si bien estas cifras no están motivadas enteramente por fines de evasión fiscal, sí dan una idea de las dimensiones del problema. Johannesen, en su contribución a este informe, repasa esta literatura.

Personas jurídicas: La tributación de los beneficios empresariales requiere distinguir entre el país de «origen» (donde se generan los beneficios) y el de «residencia» (donde está domiciliada la sociedad sujeto pasivo). La práctica habitual es que el impuesto sobre sociedades que grava rentas activas se fije en origen, mientras que el que grava rentas pasivas también puede tomar como referencia la residencia. En realidad, jurídicamente hablando, determinar qué estado tiene la potestad tributaria es una cuestión mucho más compleja. Los estados de origen aplican retenciones transfronterizas sobre las rentas pasivas (retenciones que pueden ser reducidas mediante un acuerdo de doble imposición o un «tratado sobre fiscalidad») y muchos estados de residencia gravan las rentas activas, pero lo combinan con mecanismos para evitar la doble imposición (en el caso más común, otorgando una deducción fiscal en la legislación nacional o en los tratados fiscales suscritos). El marco fiscal global resultante deja considerables lagunas para explotar las diferencias internacionales existentes entre los sistemas tributarios.

El auge de las empresas multinacionales, su compleja estructura de propiedad internacional y la creciente importancia de los activos intangibles de difícil valoración han convertido la identificación del estado de origen en una tarea sumamente difícil, incluso inútil en ciertos casos. La progresiva *digitalización* de la economía ha intensificado estas vulnerabilidades, pues ahora, para desarrollar actividades empresariales, ya no es tan necesario contar con la presencia física de un establecimiento permanente en la economía de destino (a veces, no es necesario en absoluto); sin embargo, dicho requisito continúa siendo determinante para la potestad tributaria. El valor potencial creado por los usuarios sigue sin tributar, y diferenciar a un sector digital del resto de la economía resulta difícil, cuando no imposible.

Existen numerosas técnicas específicas de traslado de beneficios (elusión fiscal), entre las que cabe mencionar la fijación de precios inadecuados intragrupo, incumpliendo el principio de plena competencia (Hebous y Johannesen, 2015; Davies *et al.*, 2018); el préstamo intragrupo para deducirse los gastos por intereses en países de fiscalidad comparativamente alta (Fuest *et al.*, 2013) y la explotación de tratados sobre fiscalidad (Mintz y Weichenrieder, 2010). Habu, en su contribución a este informe, resume las conclusiones obtenidas en esta línea de investigación.

Mediante un enfoque macro, Tørsløv *et al.* (2018) estiman que el porcentaje de beneficios mundiales de las multinacio-

nales desviado a paraísos fiscales en 2015 se situó en torno al 36% (unos 600.000 millones de dólares). Las estimaciones micro de la magnitud del traslado de beneficios tienden a ser inferiores a las macro (Dharmapala, 2014). Un metaanálisis realizado por Beer *et al.* (2018) apunta a que un descenso de un punto porcentual en el tipo del impuesto sobre sociedades se traduce en un aumento de un 1,5% de la cifra de resultado antes de impuestos declarada por las empresas.

Competencia fiscal

Los tipos oficiales del impuesto sobre sociedades se han reducido en las últimas décadas (Gráfico 1), lo que refleja principalmente la competencia fiscal. Como documentan Keen y Konrad (2014), en la mayoría de los modelos, la competencia fiscal provoca pérdidas de bienestar a causa sobre todo de unos tipos impositivos de equilibrio más bajos, que conducen a una menor recaudación fiscal a partir de la base imponible relativamente inmóvil. Además, se aprecian sustanciales efectos de contagio en la base imponible a raíz de las respuestas a la inversión y a los beneficios. Crivelli *et al.* (2016) constatan que un recorte de un punto porcentual del tipo del impuesto sobre sociedades en todos los países participantes erosiona la base del impuesto de cada país en casi un 1% a corto plazo.

Los regímenes fiscales preferenciales que aplican gravámenes más bajos al capital móvil pueden reducir la competencia basada en los tipos impositivos, al aportar un mecanismo de «discriminación de precios» entre el capital móvil y el inmóvil (manteniendo más alta la presión fiscal aplicada sobre el sector inmóvil que sobre el móvil). Como se observa en Keen (2001), la abolición de estos regímenes puede tener efectos negativos en el bienestar debido al menor tipo impositivo de equilibrio resultante para el sector inmóvil, que representa una fracción particularmente amplia en las economías de mayor tamaño. Esto explica por qué los paraísos fiscales tienden a ser jurisdicciones de dimensiones reducidas⁴.

Acabar con los paraísos fiscales no tiene por qué traducirse en un mayor bienestar. Intuitivamente, los paraísos fiscales erosionan la base imponible de los países que no lo son (Slemrod y Wilson, 2009) y contribuyen a la corrupción, al facilitar el ocultamiento de sus beneficios (Hebous y Lipatov, 2014). Sin embargo, otra consecuencia es la reducción de los tipos impositivos efectivamente soportados por las multinacionales, que pueden incrementar su inversión en

⁴ Véase Keen y Konrad (2013).

los países que no son paraísos fiscales manteniendo el tipo impositivo más alto para su base inmóvil (Hong y Smart, 2010). Además, los paraísos fiscales pueden aliviar la competencia fiscal entre los países que no lo son (Johannesen, 2010)⁵.

Acontecimientos recientes

Proyecto OCDE/G20 de lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS)

Con arreglo a la máxima de acercar la imposición al lugar de creación de valor, el plan de acción BEPS pretende reducir la elusión fiscal de las multinacionales definiendo enfoques comunes y cuatro normas mínimas cuyo objeto es a) combatir las prácticas tributarias perniciosas, b) exigir informes país por país para las multinacionales grandes, c) impedir la utilización abusiva de tratados, y d) fijar mecanismos de solución de conflictos relacionados con tratados. Los miembros del Marco Inclusivo —122 países a fecha de octubre de 2018— se comprometen a aplicar estas normas mínimas.

⁵ Cuando los paraísos fiscales atraen la totalidad (o un porcentaje suficientemente alto) de los beneficios por su nula fiscalidad, deja de resultar beneficioso para los países que no son paraísos reducir su tipo impositivo.

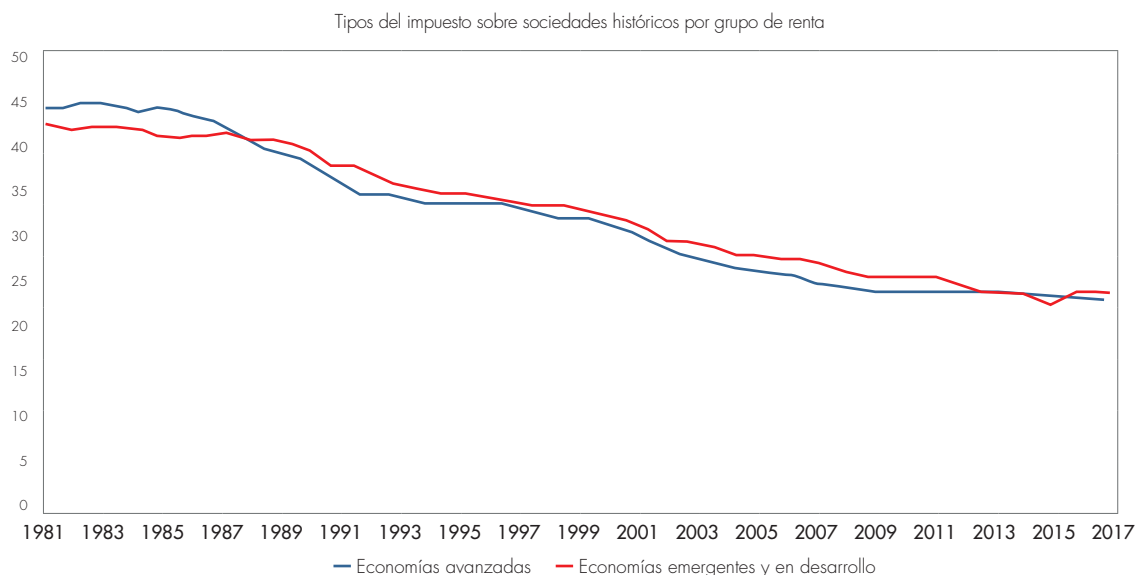
Transparencia fiscal

Se han realizado importantes avances con el marco del Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales (154 miembros) —que prevé la implementación del intercambio de información *previa petición* (EOIR) y el intercambio *automático* de información financiera con fines fiscales (AEOI)—, así como con el programa de medidas conocido como BEPS, que requiere que las empresas presenten información por país y cerrar acuerdos con las administraciones tributarias. Además, hay otras iniciativas, como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI).

Acciones unilaterales y regionales

La directiva europea para prevenir la elusión fiscal, de 2016, requiere que los estados miembros de la UE apliquen medidas más allá de los niveles mínimos del proyecto BEPS. Además, están ganando popularidad medidas unilaterales contra el traslado de beneficios que, en principio, son incompatibles con el principio de plena competencia y con el proyecto BEPS de la OCDE-G20. Simultáneamente, los tipos oficiales del impuesto sobre sociedades continúan en descenso. En lo tocante a la digitalización, el informe provisional de la OCDE no logró el consenso; por su parte, la Comisión Europea está proponiendo como solución provisional la aplicación de un impuesto sobre los servicios digitales distorsionador del 3% que grava los ingresos brutos procedentes de la prestación de determinados «servicios digitales», con una dirección permanente virtual como posible solución a largo plazo.

Gráfico 1: Evolución de los tipos oficiales del impuesto sobre sociedades por grupo de renta



Fuente: Cálculos del autor a partir de la base de datos FAD del FMI.

¿Han dejado de tener sentido los paraísos fiscales?

El BEPS de la OCDE-G20 no aborda la competencia fiscal. El eterno malentendido en torno a la noción de prácticas tributarias perniciosas resulta comprensible. Por mera deducción lingüística, al reducir las prácticas «perniciosas» se reduce el perjuicio causado; obviamente, el reto está en definir qué debemos entender por *práctica perniciosa*. Actualmente, un país con dos tramos impositivos (p. ej., un tipo general del 30% y otro reducido del 15% sobre la renta procedente de actividades móviles) sería incluido en la lista de regímenes perniciosos, mientras que otro país con un único tramo del 10% (o de cero), no. La exigencia de «actividad sustancial» del contribuyente como exigencia mínima para acogerse al régimen tributario preferencial podría intensificar la competencia fiscal por el capital productivo (no solo por los beneficios), lo que tendría consecuencias inciertas para el bienestar. En el debate sobre prácticas tributarias perniciosas y traslado de beneficios, volvemos a tropezar con el lenguaje: palabras como *sustancia* y *valor* han ocupado desde tiempos inmemoriales a filósofos y físicos, y todos sus intentos para definirlos y determinar dónde residen ambos conceptos han sido en vano.

La identificación de jurisdicciones «no conformes» del Foro Global no incluye como criterio la no existencia de impuesto (o bien que el tipo existente sea prácticamente nulo)⁶. En 2017, la UE publicó una lista de «jurisdicciones no cooperadoras», que actualmente solo contiene cinco países no miembros de la UE (la repercusión de esos países en las cifras totales de inversión extranjera directa con respecto a la UE resulta insignificante). En términos generales, los logros alcanzados por los diversos intentos de elaborar listas de jurisdicciones no están claros, al menos en lo que a la competencia fiscal se refiere.

Conclusiones

Elusión y evasión fiscal, competencia fiscal y «jurisdicciones con un régimen impositivo atractivo» son nociones emanadas del actual marco tributario global. Hasta

ahora, las iniciativas multilaterales no han logrado resolver completamente estos retos, pese a ciertos avances en materia de transparencia y dificultad para la elusión fiscal. Como se comenta en Auerbach *et al.* (2017), una posible vía para atajar los incentivos al traslado de beneficios y a la competencia fiscal serían las reformas fundamentales que descansan en el principio del destino en lugar de en la dicotomía origen-residencia (p. ej., mediante un impuesto sobre el flujo de caja en destino).

Referencias bibliográficas

- Alstadsæter, A.; Johannesen, N. y Zucman G. (2018): "Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality". *Journal of Public Economics*, 162, 89-100.
- Auerbach, A.; Devereux, M. P.; Keen, M. y Vella, J. (2017): "International Tax Planning Under the Destination-Based Cash Flow Tax". *National Tax Journal*, 70(783), 801-762.
- Beer, S.; De Mooij, R. y Liu, L. (2018): "International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots". IMF Working Paper n.º 18/168.
- Crivelli, E.; De Mooij, R. y Keen, M. (2016): "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries". *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 72(3), 268-301.
- Davies, R.B.; Martin J.; Parenti, M. y Toubal, F. (2018): "Knocking on Tax Haven's Door: Multinational Firms and Transfer Pricing". *Review of Economics and Statistics*, 100(1), 120-134.
- Dharmapala, D. (2014): "What Do We Know about Base Erosion and Profit Shifting? A Review of the Empirical Literature". *Fiscal Studies*, 35, 421-448.
- Dharmapala, D. y Hines, J.R. (2009): "Which Countries Become Tax Havens?". *Journal of Public Economics*, 93 (9-10), 1058-1068.
- Fuest, C.; Hebous, S. y Riedel, N. (2011): "International Debt Shifting and Multinational Firms in Developing Economies". *Economics Letters*, 113 (2), 135-138.
- Hebous, S. (2014): "Money at the Docks of Tax Havens: A Guide". *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 70(3), 458-485.

⁶ Las jurisdicciones deben cumplir al menos dos de estos tres criterios para no estar en la lista: a) calificación mínima de «conforme en gran medida» con respecto al intercambio de información previa petición; b) compromiso de implementar el intercambio automático de información financiera con fines fiscales y c) participación en el Convenio multilateral sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal o contar con una red suficientemente amplia de intercambio que permita implementar tanto el intercambio de información previa petición como el intercambio automático de información financiera con fines fiscales.

- Hebous, S. y Johannesen, N. (2015): "At Your Service! The Role of Tax Havens in International Trade with Services". CESifo Working Paper n.º 5414.
- Hebous, S. y Lipatov, V. (2014): "A Journey from a Corruption Port to a Tax Haven". *Journal of Comparative Economics*, 42, 739-754.
- Hines, J.R. (2010): "Treasure Islands". *Journal of Economic Perspectives*, 24(4), 103-126.
- Hong, Q. y Smart, M. (2010): "In Praise of Tax Havens: International Tax Planning and Foreign Direct Investment". *European Economic Review*, 54(1), 82-95.
- Johannesen, N. (2010): "Imperfect Tax Competition for Profits, Asymmetric Equilibrium and Beneficial Tax Havens". *Journal of International Economics*, 81(2), 253-264.
- Keen, M. (2001): "Preferential Regimes Can Make Tax Competition Less Harmful". *National Tax Journal*, 54(4), 757-762.
- Keen, M. y Konrad, K. A. (2013): "The Theory of International Tax Competition and Coordination", in Auerbach, A. J.; Chetty, R.; Feldstein, M. and Saez M. (eds.), *Handbook of Public Economics*, vol. 5. Amsterdam & Oxford, Elsevier, 257-328.
- Mintz, J. y Weichenrieder, A. (2010): *The Indirect Side of Direct Investment - Multinational Company Finance and Taxation*. CESifo Book Series, MIT Press.
- Schjelderup, G. (2016): "Secrecy Jurisdictions". *International Tax and Public Finance*, 23(1), 168-189.
- Sharman, J. C. (2010): "Shopping for Anonymous Shell Companies: an Audit Study of Anonymity and Crime in the International Financial System". *Journal of Economic Perspectives*, 24(4), 127-140.
- Slemrod, J. y Wilson, D. (2009): "Tax Competition with Parasitic Tax Havens". *Journal of Public Economics*, 93(11-12), 1261-1270.
- Tørsløv, T.; Wier, L. y Zucman, G. (2018): "The Missing Profits of Nations". NBER Working Papers, n.º 24701.



Niels Johannesen
University of Copenhagen

La evasión fiscal con cuentas en paraísos fiscales: repaso de los estudios empíricos y temas de investigación futura

En este documento repaso brevemente los datos empíricos sobre evasión fiscal en paraísos fiscales. Si bien es cierto que, debido al secreto institucionalizado, no es fácil investigar el mundo de los paraísos fiscales con datos empíricos, en los últimos años los investigadores han creado un significativo corpus de «pruebas de lo invisible» (Slemrod y Weber, 2011), a menudo gracias a un uso creativo de fuentes de información no habituales.

En primer lugar, planteo las cifras que se manejan sobre el patrimonio financiero privado localizado en paraísos fiscales. A continuación, paso a los aspectos distributivos: cómo se distribuye el patrimonio de los paraísos fiscales por países y por segmentos de población dentro de esos países. Finalmente, resumo los estudios que analizan la eficacia de los instrumentos institucionales pensados para la tributación de los activos en paraísos fiscales: acciones jurídicas contra los bancos de los paraísos fiscales, intercambio de información con los paraísos fiscales, protección de los denunciantes y amnistías fiscales.

¿Cuánto patrimonio tienen los hogares en paraísos fiscales?

Antes de ahondar en el análisis de la evasión fiscal a paraísos fiscales, lo natural es cuantificar la magnitud del problema: ¿cuánto patrimonio financiero tienen las personas físicas en paraísos fiscales?

La cuestión es compleja, dado que las estadísticas de los centros financieros de los paraísos fiscales suelen ser muy limitadas, pero recientemente se ha desarrollado un método que ofrece una respuesta convincente (Zucman, 2013). Este

método aprovecha que los activos en cuentas secretas en el extranjero dejan rastro en las estadísticas de inversión internacional en forma de brecha global entre activos y pasivos: si un evasor de impuestos francés posee valores estadounidenses a través de una cuenta secreta en Suiza, Estados Unidos registra un pasivo extranjero, pero ningún país registra un activo extranjero. El estudio concluye que el patrimonio personal en cuentas de paraísos fiscales asciende a unos 6 billones de dólares estadounidenses, aproximadamente un 8% de la riqueza financiera de los hogares a nivel mundial.

¿Quién tiene dinero en paraísos fiscales?

Los datos macro sobre inversión extranjera no dicen nada sobre qué segmentos de la población tiene dinero en paraísos fiscales; esa cuestión solo puede abordarse con datos micro. Alstadsæter *et al.* (2017) han recopilado esos datos micro en Dinamarca, Noruega y Suecia por medio de distintas fuentes: las filtraciones de datos de clientes del banco suizo HSBC Switzerland (*Swiss Leaks*) y el proveedor de servicios corporativos panameño Mossack Fonseca (papeles de Panamá), además de la información conseguida con los programas de declaración voluntaria. Al cruzar estos datos micro con los registros fiscales sobre el patrimonio de la población, el estudio puede hacer una estimación de la distribución de los activos en paraísos fiscales por grupos de riqueza.

El gráfico ilustra la concentración extrema de patrimonio en paraísos fiscales en los datos micro escandinavos. Tanto por los clientes de HSBC Switzerland como por la declaración voluntaria de activos en paraísos fiscales, se ve

que en torno al 50% pertenece al 0,01% más rico de la distribución del patrimonio y en torno al 80% pertenece al 0,1% más rico. Para poder comparar, fijémonos que la línea de puntos representa la distribución del patrimonio (mayoritariamente nacional) según las declaraciones de impuestos: en torno al 5% pertenece al 0,01% más rico y en torno al 10%, al 0,1% más rico. Una reciente publicación colombiana demuestra asimismo una fuerte concentración del patrimonio en los paraísos fiscales con datos de declaraciones voluntarias (Avila y Londoño-Vélez, 2018).

Por otro lado, la concentración de activos en paraísos fiscales entre los más ricos tiene implicaciones para la desigualdad: bajo supuestos plausibles, la cuota de patrimonio del 0,01% más rico aumenta cerca de un cuarto cuando se tienen en cuenta las cuentas no declaradas en paraísos fiscales. También tiene implicaciones para la distribución de la evasión fiscal: mientras que las inspecciones fiscales aleatorias no dan muestras de un fuerte gradiente de riqueza en la evasión, la cantidad y la distribución de los activos en paraísos fiscales sugiere que las tasas de evasión se sitúan en torno a 10 veces más para los más ricos que para la media nacional.

A partir de estadísticas económicas a nivel macro, Alstadsæter *et al.* (2018) documentan una variación significativa por país en la riqueza en paraísos fiscales. Los patrones sugieren que una fracción significativa de la riqueza mundial en paraísos fiscales no guarda relación alguna con la evasión fiscal, particularmente en el contexto de los países en desarrollo. Por ejemplo, los

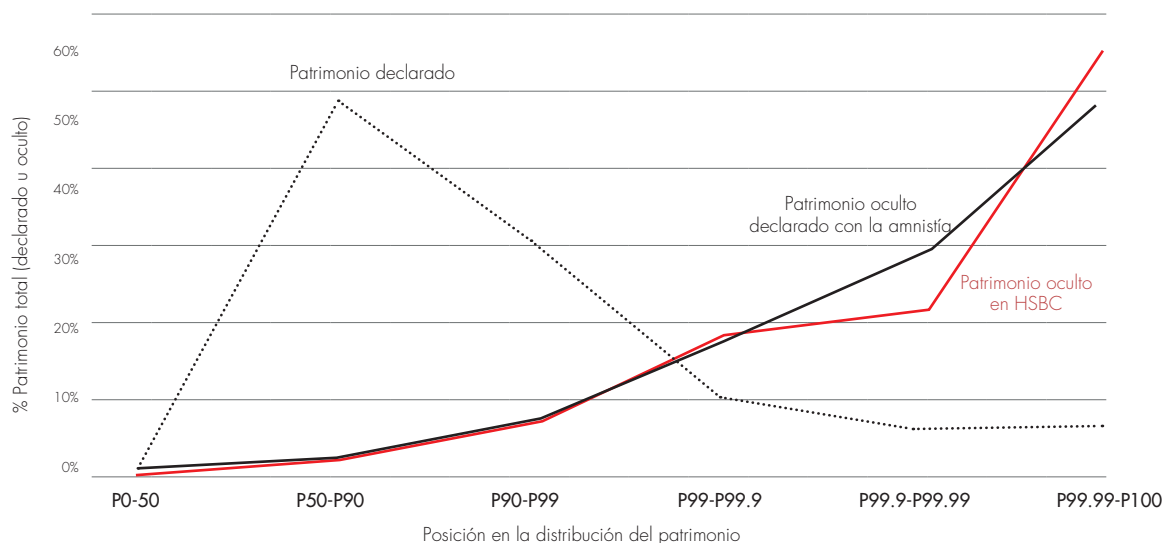
bancos de los paraísos fiscales pueden servir para vadear los controles de capitales durante una crisis de circulante, como sugieren los niveles de riqueza excepcionalmente altos que se observan en paraísos fiscales de Argentina; también sirven para blanquear los ingresos salidos de la corrupción en industrias extractivas, como sugieren los altos niveles de riqueza en paraísos fiscales de Rusia y Venezuela. Esto último coincide con los datos empíricos que reflejan que la explosión de precios de los productos básicos redundaba en un significativo aumento de la riqueza en paraísos fiscales de los países ricos en recursos, pero con instituciones democráticas débiles (Andersen *et al.*, 2017).

¿Funcionan las medidas de aplicación existentes?

En los últimos diez años se han multiplicado las iniciativas políticas en materia de evasión fiscal a paraísos fiscales, como refleja Hebous en su contribución. Mientras que las primeras medidas de aplicación parece que solo se tradujeron en un pequeño incremento del cumplimiento fiscal, valorar los efectos de las iniciativas más recientes a partir del intercambio de información automático sigue siendo uno de los temas pendientes más importantes para la investigación futura.

Johannesen *et al.* (2018) ofrecen la primera prueba directa de los efectos del cumplimiento de las políticas coercitivas introducidas en 2008-2009: las demandas

Gráfico 1: Distribución del patrimonio: declarado y oculto



Notas: El gráfico muestra la distribución del patrimonio en Escandinavia, sin incluir el patrimonio en paraísos fiscales (línea discontinua); la distribución del patrimonio en HSBC Switzerland, revelada por Swiss Leaks (línea roja), y la distribución del patrimonio en paraísos fiscales de los que se acogieron a la amnistía fiscal (línea negra).

contra los bancos suizos, los tratados de intercambio de información con paraísos fiscales y la amnistía fiscal, con penas reducidas para la declaración voluntaria de los activos en paraísos fiscales. Los datos administrativos estadounidenses arrojan que, a raíz de las iniciativas para fomentar el cumplimiento, casi 100.000 contribuyentes estadounidenses declararon cuentas en paraísos fiscales por un total de 100.000 millones de dólares, en torno al 10% de la riqueza total estimada de los Estados Unidos en paraísos fiscales.

En consonancia con estos modestos efectos de cumplimiento, una serie de publicaciones documentan que muchos de los evasores fiscales en paraísos fiscales, en lugar de optar por el cumplimiento, adoptaron medidas para esquivarlo. Los impuestos que debían gravar los intereses de los patrimonios depositados en Suiza, Luxemburgo y otros paraísos fiscales que cooperaban con las administraciones, a instancias de la Unión Europea, llevaron a los evasores fiscales a crear *holdings* anónimos (Johannesen, 2014; Omartian, 2016) y los tratados que facilitaban el intercambio de información con los paraísos fiscales que cooperaban indujeron a los evasores fiscales a transferir sus activos a paraísos fiscales que no cooperaban con el intercambio (Johannesen y Zucman, 2014; Hanlon *et al.*, 2015). Ahora bien, un artículo presenta datos que sugieren que los denunciantes y las filtraciones de clientes de paraísos fiscales se asocian con un aumento considerable del cumplimiento fiscal (Johannesen y Stolper, 2017).

En estos momentos, la mayoría de los países desarrollados participan en intercambios de información automáticos con los paraísos fiscales: los Estados Unidos, desde 2015, gracias a la *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) y la mayoría de los países, desde 2017, mediante la adaptación del Estándar Común de Comunicación de Información. Mientras que el intercambio de información automático es una herramienta que puede ser potente para la lucha contra la evasión fiscal en paraísos fiscales, también tiene sus detractores, por los costes para los bancos y las personas físicas que sí cumplen con sus obligaciones. Una serie de publicaciones recientes ofrecen pruebas indirectas de los considerables efectos de cumplimiento del intercambio de información automática a partir de datos sobre inversiones de cartera en el extranjero (De Simone *et al.*, 2018) y depósitos transfronterizos (Casi *et al.*, 2018; Menkhoff y Miethe, 2017); sin embargo, con más investigación, se podrían valorar de forma crítica los puntos fuertes y débiles de esta nueva norma en materia de políticas a escala mundial.

Conclusión

A pesar de las dificultades empíricas, los investigadores han acumulado un corpus de conocimiento significativo sobre evasión fiscal con cuentas en paraísos fiscales. Queda claro que la evasión en paraísos fiscales sigue siendo un obstáculo importante para el control fiscal: crea pérdidas de ingresos significativas y erosiona la progresividad del sistema fiscal al reducir la tributación eficaz de los más ricos. El aumento de la investigación en este campo aseguraría la valoración de la eficacia de los intercambios de información automáticos en la lucha contra la evasión fiscal en los paraísos fiscales.

Referencias bibliográficas

- Alstadsæter, A.; Johannesen, N. y Zucman, G. (2018): "Tax Evasion and Inequality". *American Economic Review*, próxima publicación.
- Alstadsæter, A.; Johannesen, N. y Zucman, G. (2018): "Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality". *Journal of Public Economics*, 162, 89-100.
- Andersen, J. J.; Lassen, D. D.; Johannesen, N. y Paltseva, E. (2017): "Petro Rents, Political Institutions and Hidden Wealth: Evidence from Offshore Bank Accounts". *Journal of the European Economic Association*, 15(4), 818-860.
- Avila-Mahecha, J. y Londoño-Vélez, J. (2018): "Can Wealth Taxation Work in Developing Countries? Quasi-Experimental Evidence from Colombia". Job market paper, University of California, Berkeley. <https://sites.google.com/site/julianalondonovelez/home>.
- Casi, E.; Spengel, C. y Stage, B. (2018): "Cross-Border Tax Evasion After the Common Reporting Standard: Game Over?". ZEW - Centre for European Economic Research Discussion Paper n.º 36. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3245144.
- De Simone, L.; Lester, R. y Markle, K. (2018): "Transparency and Tax Evasion: Evidence from the Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)". Stanford University Graduate School of Business Research Paper n.º 17-62. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3037426.

- Johannesen, N. (2014): "Tax Evasion and Swiss Bank Deposits." *Journal of Public Economics*, 111, 46-62.
- Johannesen, N. y Zucman, G. (2014): "The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown". *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(1), 65-91.
- Johannesen, N.; Langetieg, P.; Reck, D.; Risch, M. y Slemrod, J. (2018): "Taxing Hidden Wealth: the Consequences of U.S. Enforcement Initiatives on Evasive Foreign Accounts". NBER Working Paper n.º 24366.
- Johannesen, N. y Stolper, T. (2017): "The Deterrence Effect of Whistleblowing: an Event Study of Leaked Customer Information from Banks in Tax Havens". Working Paper of the Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance n.º 2017-4. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2976321.
- Hanlon, M.; Maydew, E. y Thornock, J. (2015): "Taking the Long Way Home: U.S. Tax Evasion and Offshore Investments in U.S. Equity and Debt Markets". *Journal of Finance*, 70(1), 257-287.
- Menkhoff, L. y Miethe, J. (2017): "Dirty Money Coming Home: Capital Flows into and out of Tax Havens". Discussion Papers of DIW Berlin 1711, German Institute for Economic Research. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3100117.
- Omartian, J. (2016): "Tax Information Exchange and Offshore Entities: Evidence from the Panama Papers". SSRN Electronic Journal, 10/2139/ssrn.2836635. <http://taxsymposium.web.unc.edu/files/2017/03/2017-Tax-Information-Exchange-and-off-shore-entities.pdf>.
- Slemrod, J. y Weber, C. (2012): "Evidence of the Invisible: Toward a Credibility Revolution in the Empirical Analysis of Tax Evasion and the Informal Economy". *International Tax and Public Finance*, 19, 25-53.
- Zucman, G. (2013): "The Missing Wealth of Nations: Are Europe and the U.S. Net Debtors or Net Creditors?" *Quarterly Journal of Economics*, 128(3), 1321-1364.



Katarzyna Anna Bilicka
Utah State University
Oxford University Centre
for Business Taxation

El traslado de beneficios y el papel de los paraísos fiscales

Los datos de los papeles de Panamá y de los *Paradise Papers* han evidenciado que la elusión fiscal y el traslado de beneficios de las empresas multinacionales preocupan, y mucho, a economistas y responsables de políticas públicas. El volumen de beneficios imposables que las empresas desplazan desde jurisdicciones fiscalmente gravosas a otras de menor tributación mediante alambicados sistemas de planificación fiscal ha sido objeto de numerosos trabajos empíricos y de acalorados debates políticos en todo el mundo. Tras la última crisis financiera, los gobiernos de los países de tributación alta han redoblado sus esfuerzos contra la elusión fiscal para tratar de recuperarse de las consecuencias fiscales de la crisis. Por su lado, los medios de comunicación han alimentado el debate, señalando y avergonzando a conocidas multinacionales como Starbucks y Amazon por pagar muchos menos impuestos de los que deberían.

Ahora bien, ¿qué sabemos en realidad sobre el traslado de beneficios de las multinacionales? En general, las multinacionales utilizan tres estrategias principales para minimizar sus obligaciones fiscales: los préstamos intragrupo, la localización de patentes y derechos de propiedad intelectual, y los precios de transferencia. En esta contribución, describo estas estrategias y analizo qué sabemos los economistas sobre ellas. A continuación, examino el papel de los paraísos fiscales en el traslado de beneficios de las multinacionales y me planteo lo que sabemos en realidad sobre el recurso a paraísos fiscales para el traslado de beneficios empresariales.

Traslado de beneficios de las multinacionales: ¿qué sabemos?

En las publicaciones económicas el consenso general es que las multinacionales radicadas en jurisdicciones con

una fiscalidad más elevada trasladan beneficios a otras de menor tributación para minimizar su factura fiscal. Las primeras publicaciones sobre este tema se basaban en datos agregados de países para mostrar la relación existente entre tipos impositivos y volúmenes de inversión exterior directa. Las contribuciones más recientes, en cambio, reconocen que utilizar datos agregados no siempre permite capturar todas las complejidades del sistema tributario. Los datos micro procedentes de los estados financieros de las empresas revelan que un descenso de un punto porcentual en el tipo del impuesto sobre sociedades se traduce en un aumento de un 1,5% del resultado antes del impuesto sobre beneficios declarado por las empresas (Beer *et al.*, 2018).

Recientemente han aparecido nuevos datos que demuestran que los estudios anteriores, que utilizaban el resultado contable como *proxy* del beneficio imponible, podrían haber infravalorado la práctica del traslado de beneficios de las empresas multinacionales (Habu, 2017). Según datos del Reino Unido, parece que las multinacionales tienden a consignar unas bases imposables nulas en sus declaraciones, aun cuando sus resultados contables son positivos¹. La mayoría de los estudios sobre traslado de beneficios hasta ahora han utilizado datos contables de empresas para analizar los patrones de conducta de las multinacionales en lo que se refiere a la declaración de beneficios en sus cuentas. Estas nuevas conclusiones, surgidas de combinar los datos de las declaraciones de impuestos con los estados financieros, siembran dudas con respecto a la precisión de las estimaciones hasta ahora existentes sobre traslado de beneficios.

¹ Johannesen *et al.* (2016) y Dharmapala y Hebus (2018) son dos artículos recientes que utilizan datos contables para examinar la publicación de los beneficios contables en torno al valor cero.

También plantea el interrogante de cuántos más aspectos seguimos desconociendo acerca de la práctica del traslado de beneficios.

¿Ha variado con el tiempo la magnitud del traslado de beneficios? Las conclusiones de los estudios que usan datos contables y los que usan declaraciones tributarias difieren sustancialmente. El informe BEPS² de la OCDE muestra que la magnitud del traslado de beneficios ha aumentado con el tiempo. Esto es congruente con el auge de la digitalización, el mayor uso de la propiedad intelectual y la facilidad con la que los beneficios teóricos podían trasladarse sin coste alguno. Dharmapala (2014), en cambio, apunta a una disminución del traslado de beneficios a lo largo del tiempo basándose en las publicaciones que utilizan datos contables. Esta discrepancia puede tener dos explicaciones. La creciente disparidad entre los beneficios consignados por las multinacionales en sus declaraciones de impuestos y en sus estados financieros significa que los datos contables no pueden reflejar los cambios en los beneficios declarados a las administraciones tributarias. Además, esto también nos lleva a la ausencia prácticamente total de observaciones sobre paraísos fiscales en los datos contables. Aunque las multinacionales cada vez recurren más a paraísos fiscales, los datos contables no dejan constancia de ese fenómeno.

Préstamos intragrupo

Una de las vías a las que recurren las empresas multinacionales para minimizar sus obligaciones fiscales son los préstamos entre sociedades del mismo grupo. Cuando una filial de una multinacional ubicada en un territorio de tributación alta contrae un préstamo con otra filial radicada en un país de tributación baja, como se puede deducir los pagos por intereses, reduce sus beneficios declarados (base imponible) en el país de fiscalidad alta, conforme a la normativa en materia de sociedades extranjeras controladas³. Esto incrementa la base imponible de la empresa del país con menor fiscalidad, de

² También Clousing (2016), Dowd et al. (2017) y Habu (2017).

³ Por ejemplo, en el Reino Unido (RU), las normas relativas a sociedades extranjeras controladas son disposiciones contra la elusión de impuestos para impedir que se desvíen beneficios originados en el RU a territorios de fiscalidad baja. En caso de desvío de beneficios originados en el RU a una sociedad extranjera controlada, esos beneficios se declaran y se reintegran en la base imponible de una entidad jurídica británica titular de una participación de al menos el 25% en la sociedad extranjera controlada. Para más información, véase <https://www.gov.uk/guidance/controlled-foreign-company-an-overview>.

modo que se logra reducir la carga total por el impuesto sobre sociedades soportada por la empresa. Los datos de Desai et al. (2004) y Huizinga et al. (2008) muestran que las multinacionales utilizan estructuras financieras para aprovechar las diferencias en la fiscalidad internacional.

Precios de transferencia

Las multinacionales también recurren a los precios de transferencia y explotan las diferencias en la fiscalidad internacional para reducir su carga tributaria total. Lo hacen adquiriendo bienes a sus filiales extranjeras y pagando por ellos un precio superior al de mercado. El coste artificialmente inflado de los bienes adquiridos reduce su carga fiscal. Resulta muy interesante el trabajo de Clousing (2003), que analiza datos mensuales sobre precios internacionales del comercio en Estados Unidos entre 1997 y 1999, y constata una alta correlación entre los tipos impositivos de los países y los precios aplicados a las operaciones intragrupo. Esa relación no se cumple con las operaciones concluidas con terceros. Estudios recientes han trabajado con datos cruzados de fiscalidad y comercio, lo cual confirma la importancia de las estrategias de precios de transferencia para las multinacionales en países fuera de Estados Unidos (Cristea y Nguyen, 2016; Liu et al., 2017; y Davies et al., 2018).

Localización de los activos intangibles

Las multinacionales suelen abrir filiales en países de fiscalidad baja para mantener allí una gran proporción de su propiedad intelectual, y luego crean acuerdos de licencia para sus filiales en países con regímenes fiscales más onerosos. Los pagos por regalías por esos activos intangibles tienen la consideración de gasto fiscalmente deducible, lo que de nuevo ayuda a reducir la carga impositiva total de la empresa. La propiedad intelectual representa una parte cada vez mayor de los activos de una empresa, por lo que esta modalidad de traslado de beneficios ha adquirido una mayor importancia en los últimos años. Además, estos tipos de activos —patentes incluidas— son más móviles que otras formas de capital, lo que los hace más fáciles de trasladar a jurisdicciones con fiscalidad más baja en comparación con los activos tangibles. Como se constata en las publicaciones económicas, es evidente que las empresas optimizan la asignación de sus valiosas patentes y otros activos intangibles para minimizar su carga tributaria (Dischinger y Riedel, 2011; Karkinsky y Riedel, 2012; y Griffith et al., 2014).

Importancia relativa de las distintas estrategias

¿Qué porcentaje del traslado de beneficios puede atribuirse a cada una de las estrategias? Se ha publicado mucho para analizar cada una de las modalidades, pero ello no implica que exista consenso entre los economistas. Todos los intentos de descomponer el traslado de beneficios entre los métodos mencionados han arrojado una respuesta diferente. Grubert (2003) muestra que el volumen de beneficios trasladados por las empresas estadounidenses se reparte casi a partes iguales entre las estructuras financieras y las técnicas no financieras. Habu (2017), por su parte, muestra que el 40% del traslado de beneficios en el Reino Unido puede explicarse por diferencias en el nivel de apalancamiento entre las empresas. Dharmapala y Riedel (2013) atribuyen la mayor importancia a los préstamos intragrupo, en tanto que Heckemeyer y Overesch (2017) postulan una mayor prevalencia de los precios de transferencia frente a la planificación financiera.

¿Qué papel desempeñan los paraísos fiscales en todo esto?

Cuando se analiza el traslado de beneficios, uno de los argumentos que más se pone sobre la mesa es la explotación de las diferencias tributarias entre países con carga fiscal más y menos alta. Ahora bien, ¿explotan las empresas las diferencias de fiscalidad entre todas sus filiales, o solo localizan los beneficios en aquellas filiales con el régimen tributario más bajo? A partir de datos confidenciales de encuestas a empresas de Estados Unidos (BEA), Dowd *et al.* (2017) concluyen que es mucho más probable que las empresas trasladen beneficios a paraísos fiscales con tipos impositivos próximos a cero a que se produzcan traslados de beneficios entre dos países con tipos moderados. Esto subraya la importancia de las jurisdicciones en paraísos fiscales para la localización de los beneficios de las multinacionales.

El principal obstáculo para comprender el papel de los paraísos fiscales en el traslado de los beneficios de las multinacionales es el secretismo que rodea a esas jurisdicciones. Por lo general, los paraísos fiscales no intercambian información alguna sobre los contribuyentes con otras jurisdicciones, lo que los convierte en una localización perfecta para los beneficios multinacionales que las empresas no quieren tributar. Esto significa que, de hecho, no sabemos con exactitud cuántos beneficios generados en el extranjero están localizados en paraísos fiscales. Ahí reside la dificultad de elaborar análisis económicos con datos de paraísos fiscales: están supeditados claramente en datos confidenciales.

Sin información sobre el volumen exacto de beneficios localizados en paraísos fiscales, la mayoría de los estudios publicados han optado por utilizar, con fines aproximativos de la importancia de dichas jurisdicciones opacas, la presencia de empresas con domicilio en paraísos fiscales. Recientemente, sin embargo, se ha publicado un análisis más sistemático que utiliza datos confidenciales de encuestas de los Estados Unidos (Dowd *et al.*, 2017) o datos macroeconómicos. Tørsløv *et al.* (2018) utilizan datos bilaterales de las cuentas nacionales que muestran que casi el 40% de los beneficios a escala mundial se trasladan a paraísos fiscales. Cuando no disponen de datos relativos a los paraísos fiscales, emplean cuentas de contrapartida para extrapolar dichos datos.

Conclusión

El escaso análisis existente sobre la cuantía exacta de beneficios trasladados a paraísos fiscales es consecuencia directa de la falta de datos detallados sobre la asignación de los beneficios multinacionales en los distintos países. La exigencia de que se publiquen estados financieros por país hará más transparente la magnitud de los beneficios localizados en las jurisdicciones de fiscalidad baja. Esto, a su vez, previsiblemente fomentará que se elaboren más estudios sobre el volumen real de beneficios localizados en paraísos fiscales, y contribuirá a comprender el papel que estas jurisdicciones desempeñan en las estrategias de traslado de beneficios de las multinacionales.

Referencias bibliográficas

- Beer, S.; de Mooij, R. A. y Liu, L. (2018): "International Corporate Tax Avoidance: a Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots". CESifo Working Paper Series 7184, CESifo Group Munich.
- Clausing, K. (2016): "The Effect of Profit Shifting on the Corporate Tax Base in the United States and Beyond". *National Tax Journal*, 69(4), 905-934.
- Clausing, K. A. (2003): "Tax-Motivated Transfer Pricing and US Intrafirm Trade Prices". *Journal of Public Economics*, 87(9), 2207-2223.
- Cristea, A. D. y Nguyen, D. X. (2016): "Transfer Pricing by Multinational Firms: New Evidence from Foreign Firm Ownerships". *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(3), 170-202.

- Davies, R. B.; Martin, J.; Parenti, M. y Toubal, F. (2018): "Knocking on Tax Haven's Door: Multinational Firms and Transfer Pricing". *The Review of Economics and Statistics*, 100(1), 120-134.
- Desai, M. A.; Foley, C. F. y Hines, J. R. (2004): "A Multinational Perspective on Capital Structure Choice and Internal Capital Markets". *The Journal of Finance*, 59(6), 2451-2487.
- Dharmapala, D. (2014): "What Do We Know about Base Erosion and Profit Shifting? A Review of the Empirical Literature". *Fiscal Studies*, 35(4), 421-448.
- Dharmapala, D. y Hebus, S. (2018): "A Bunching Approach to Measuring Multinational Profit Shifting". Documento de trabajo inédito.
- Dharmapala, D. y Riedel, N. (2013): "Earnings Shocks and Tax-Motivated Income-Shifting: Evidence from European Multinationals". *Journal of Public Economics*, 97(C), 95-107.
- Dischinger, M. y Riedel, N. (2011): "Corporate Taxes and the Location of Intangible Assets within Multinational Firms". *Journal of Public Economics*, 95(7), 691-707.
- Dowd, T.; Landefeld, P. y Moore, A. (2017): Profit Shifting of US Multinationals". *Journal of Public Economics*, 148, 1-13.
- Griffith, R.; Miller, H. y O'Connell, M. (2014): "Ownership of Intellectual Property and Corporate Taxation". *Journal of Public Economics*, 112, 12-23.
- Grubert, H. (2003): "Intangible Income, Intercompany Transactions, Income Shifting, and the Choice of Location". *National Tax Journal*, 56(1), 221-242.
- Habu, K. (2017): "How Aggressive are Foreign Multinational Companies in Reducing their Corporation Tax Liability? Evidence from UK Confidential Corporate Tax Returns". Working Paper Series WP 17/13, Oxford University Centre for Business Taxation.
- Heckemeyer, J. H. y Overesch, M. (2017): "Multinationals' Profit Response to Tax Differentials: Effect Size and Shifting Channels". *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*, 50(4), 965-994.
- Huizinga, H.; Laeven, L. y Nicodeme, G. (2008): "Capital Structure and International Debt Shifting". *Journal of Financial Economics*, 88(1), 80-118.
- Johannesen, N.; Tørsløv, T. y Wier, L. (2016): "Are Less Developed Countries More Exposed to Multinational Tax Avoidance?" Wider Working Paper 2016/10, UNU-WIDER.
- Karkinsky, T. y Riedel, N. (2012): "Corporate Taxation and the Choice of Patent Location Within Multinational Firms". *Journal of International Economics*, 88(1), 176-185.
- Liu, L.; Schmidt-Eisenlohr, T. y Guo, D. (2017): "International Transfer Pricing and Tax Avoidance: Evidence from Linked Trade-Tax Statistics in the UK". CESifo Working Paper Series 6594, CESifo Group Munich.
- Tørsløv, T. R.; Wier, L. S. y Zucman, G. (2018): "The Missing Profits of Nations". NBER Working Paper No. 24701, National Bureau of Economic Research.

Bilicka, Katarzyna Anna

Katarzyna Bilicka es profesora asociada de Economía en la John M. Huntsman School of Business de la Utah State University y es investigadora internacional del Oxford University Centre for Business Taxation (OUCBT). Doctora en Economía por la University of Oxford y el Nuffield College, tiene un máster en Economía y Economía Financiera Internacional por la University of Warwick. Ha sido investigadora posdoctoral en Política Fiscal a Largo Plazo en el National Bureau of Economic Research (NBER) e investigadora en el OUCBT. La línea de investigación de Bilicka se centra en temas relacionados con la tributación corporativa, la inversión corporativa y las finanzas públicas. Ha publicado artículos en *International Tax and Public Finance* o *British Tax Review* y un capítulo en el libro *Taxation and the Financial Crisis*, editado por J. Alworth y G. Arachi.

Esteller-Moré, Alejandro

Alejandro Esteller-Moré es licenciado y doctor en Economía por la Universitat de Barcelona (UB) (Premio extraordinario y Premio José Manuel Blecu del Consejo Social de la UB), y tiene un máster en Economía (premio Leatherland Book) por la University of Essex (Gran Bretaña). Es catedrático de Economía en la Universitat de Barcelona, investigador y miembro del Consejo de Gobierno del IEB y director del programa de investigación del IEB en Análisis de Sistemas Impositivos. Su investigación ha sido publicada, entre otras revistas, en *Regional Science and Urban Economics*, *International Tax and Public Finance*, *Journal of Public Economics*, *Kyklos*, *The Review of Income and Wealth*, *National Tax Journal* o *Economics of Governance*. Ha dirigido el proyecto para la estimación del *tax gap* de los impuestos cedidos para Cataluña, y ha participado en el estudio de los determinantes del *VAT gap* encargado por la Comisión Europea. Es editor asociado de *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*.

Hebous, Shafik

Shafik Hebous trabaja en la División de Política Tributaria del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI), en Washington DC. Trabaja con temas de política fiscal; entre otros, desarrollo de capacidad y prestación de asistencia técnica en varios países de Asia, África y Europa. Antes de unirse al FMI, fue profesor asociado en el Departamento de Economía de la Goethe University Frankfurt. Hebous se doctoró en Economía por la Goethe University Frankfurt. Ha sido investigador visitante en varias instituciones, incluido el Departamento de Economía de la University of California, Berkeley, el Centre for Business Taxation de la University of Oxford y el Research Centre del Deutsche Bundesbank. Actualmente es *Adjunct Professor* en el OFS de la University of Oslo.

Johannesen, Niels

Niels Johannesen es doctor en Economía por la University of Copenhagen y actualmente es profesor en la misma institución. Tiene una ingente experiencia con impuestos internacionales, sobre todo con evasión fiscal de firmas multinacionales y evasión fiscal de grandes fortunas a paraísos fiscales. Su trabajo se publica en las principales revistas, tales como: *American Economic Review*, *Journal of the European Economic Association*, *American Economic Journal: Economic Policy*, *Journal of Public Economics* y *Journal of International Economics*.

El present i futur dels paradisos fiscals

L'Institut d'Economia de Barcelona (IEB) és un centre de recerca en Economia que té com a objectius fomentar i divulgar la recerca en economia, així com contribuir al debat i a la presa de les decisions de política econòmica.

La recerca dels seus membres se centra principalment a les àrees del federalisme fiscal i l'economia pública; l'economia urbana; l'economia de les infraestructures i el transport; l'anàlisi de sistemes impositius; el capital humà; la sostenibilitat energètica; i la innovació.

Creat en 2001 en el si de la Universitat de Barcelona i reconegut per la Generalitat de Catalunya, l'IEB va rebre un important impuls en 2008 amb la constitució de la Fundació IEB (en la qual hi col·laboren Abertis, Applus, Gas Natural Fenosa, La Caixa, Ajuntament de Barcelona, Universitat de Barcelona, Diputació de Barcelona i Aigües de Barcelona). També acull la Càtedra de Federalisme Fiscal de la UB i la Càtedra de Sostenibilitat Energètica de la UB.

A més de realitzar activitats relacionades amb la recerca acadèmica, l'IEB pretén donar a conèixer i difondre la recerca realitzada mitjançant l'organització de simposis i jornades, així com de diverses publicacions entre les quals cal destacar cada any l'Informe IEB sobre Federalisme Fiscal i Finances Públiques. L'IEB Report que el lector té a les seves mans, forma part d'aquest informe, si bé amb una periodicitat major i un contingut més àgil per poder adaptar-se millor a la canviant actualitat.

Les opinions expressades en el Report no reflecteixen les opinions de l'IEB.

Més informació www.ieb.ub.edu



Alejandro Esteller-Moré
 Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
 Universitat de Barcelona

El present i futur dels paradisos fiscals

Conèixer el nivell i la tipologia de frau fiscal¹ és una condició necessària per mitigar-ne l'impacte en les finances públiques. En aquest sentit, aquest informe presenta una completa panoràmica sobre un aspecte concret: el paper dels anomenats *paradisos fiscals*. Les tres contribucions d'aquest informe demostren els extraordinaris esforços que s'estan fent per estimar l'impacte dels paradisos fiscals en les estratègies d'evasió i elusió fiscal, tant per part de les empreses (multinacionals) com dels individus.

La primera de les tres contribucions l'ha elaborat Shafik Hebous amb el, diguem-ne, subliminal títol «Jurisdiccions amb un règim impositiu atractiu». Aquest autor defineix què s'entén per *paradis fiscal*: països de baixa tributació, que —i aquest és l'aspecte crucial— no comparteixen informació fiscal rellevant amb tercers països o, si ho fan, ho fan de manera imperfecta². D'aquí, el seu atractiu per als agents que miren de reduir la factura fiscal. Seguidament, Hebous exposa de manera general les estratègies d'evasió i elusió fiscal que els paradisos fiscals provoquen, un tema que s'amplia en les altres dues contribucions. La competència fiscal pel capital també es veu distorsionada pels paradisos fiscals. L'eliminació dels paradisos fiscals generaria guanys, però també pèrdues (bàsicament, a

causa de l'aparició de noves formes de competència fiscal). A més, s'estima que procedir de manera seqüencial (és a dir, no eliminar-los tots alhora) acabaria provocant pèrdues de benestar per als països de l'OCDE (Elsayyad i Konrad, 2012). Finalment, aquesta contribució revisa les iniciatives institucionals que s'han dut a terme per contrarestar l'impacte dels paradisos fiscals, bé sigui per part de l'OCDE o de la UE. Segons destaca Hebous, aquestes iniciatives no s'han centrat a tipificar els efectes nocius derivats de la competència fiscal. Aquesta és, per tant, una falla de les llistes de paradisos fiscals.

A la segona contribució, Niels Johannesen ens ofereix una triple visió sobre l'evasió fiscal dels individus a través dels paradisos fiscals. Segons les seves dades, les estimacions de caràcter macro apunten que al voltant del 8% de la riquesa financera de les llars es troba en paradisos fiscals. En segon lloc, mentre que aquesta ocultació de bases impositives, certament, té un impacte sobre la recaptació fiscal³, estudis recents demostren —en concret, per a Dinamarca, Noruega i Suècia— que aquest impacte és clarament regressiu. En aquest cas, l'estimació d'aquesta regressivitat es pot fer a través de dades micro que s'han fet públiques amb filtracions com ara els papers de Panamà o *Swiss Leaks*. Finalment, tot i que la literatura aquí és escassa, l'evidència empírica sembla demostrar que, tot i els costos, l'automatització dels intercanvis d'informació fiscal amb paradisos fiscals genera importants beneficis.

Per acabar, la contribució de Katarzyna Anna Bilicka repassa de manera molt clara les estratègies d'elusió —no necessàriament d'evasió— fiscal dutes a terme per les em-

¹ Amb referència a això, en clau espanyola, resulten especialment interessants les afirmacions del professor Enrique Fuentes Quintana (1990), que fa gairebé trenta anys, referint-se a unes poques estimacions de frau fiscal de l'època, afirmava: «Aquestes estimacions limitades i fragmentàries han d'ampliar la seva cobertura a tots els impostos i cal assegurar-ne la continuïtat i la difusió pública. A partir d'aquestes estimacions s'hauria d'elaborar un informe anual sobre el frau [...] que valorés les xifres disponibles i el compliment tributari per grups socials i professionals que es debatés anualment al Parlament; el document i el debat tindrien gran utilitat per ampliar el compliment tributari del país» (pàg. 12).

² A Espanya, la llista de paradisos fiscals va ser aprovada pel RD 1080/1991, de 5 de juliol, amb les exclusions de països introduïdes mitjançant el RD 116/2003, de 31 de gener. A més, amb efectes des de l'1 de gener de 2015, arran de la modificació de la Llei 35/2006, de 28 de novembre, de l'IRPF per la Llei 26/2014, de 27 de novembre, s'han fixat els criteris per actualitzar la llista de paradisos fiscals.

³ Per exemple, Durán et al. (2018) estimen que, per a Catalunya, l'any 2015, la pèrdua de recaptació per la no declaració d'actius financers en paradisos fiscals va ser de 187.600.000 euros en l'impost sobre el patrimoni (un 44% sobre la recaptació efectiva, aproximadament) i de 110.940.000 euros en l'impost sobre successions i donacions (un 28% sobre la recaptació efectiva, aproximadament). Sens dubte, és un impacte molt important en termes relatius.

preses multinacionals⁴. Aquestes estratègies, conegudes com de *trasllat de beneficis* entre les empreses d'un grup multinacional⁵, tenen diverses modalitats, com ara, entre d'altres, els préstecs intragrup, els preus de transferència (el mecanisme més important), així com la localització d'actius intangibles dins el grup perquè les rendes tributin on el tipus de l'impost de societats sigui més baix. A conseqüència d'això, aproximadament el 40% dels beneficis d'aquests grups multinacionals acaben tributant en paradisos fiscals.

Gràcies als enormes esforços duts a terme en els darrers anys, tenim estimacions sobre l'impacte dels paradisos fiscals. En concret, sabem quanta recaptació es perd i, en el cas de la riquesa financera en mans d'individus, comencem a tenir constància dels seus efectes regressius; en canvi, no coneixem el patró redistributiu individual causat per les estratègies d'elusió fiscal de les multinacionals, el qual dependrà de conèixer qui se n'acaba beneficiant (treballadors, accionistes o consumidors). Sobre les mesures institucionals, per mitigar-ne l'impacte, tenim algunes dades que demostren que les mesures multilaterals —especialment, els intercanvis automàtics d'informació⁶ amb els paradisos fiscals— són, com era d'esperar, més efectives que aquelles de caràcter unilateral⁷. Ara bé, aquestes mesures —compatibles amb el manteniment dels paradisos fiscals— són de segon ordre, i fins i tot poden arribar a ser contraproductives per al cas del gravamen de les multinacionals (Torslov *et al.*, 2018). El millor escenari possible seria l'eliminació dels paradisos fiscals a través de la imposició de sancions a aquests països, juntament amb processos d'harmonització fiscal per evitar, entre d'altres, noves pràctiques d'elusió fiscal de les multinacionals en aquest «nou món» sense paradisos fiscals.

⁴ García-Herrera (2018) ofereix una completa revisió legal de com Espanya ha adaptat la seva legislació a les recomanacions del projecte de lluita contra l'erosió de la base imposable i trasllat de beneficis (BEPS) de l'OCDE i del G-20 per a la lluita contra les estratègies d'elusió fiscal.

⁵ Tot i que, com suggereix Bilicka, aquesta ha estat una qüestió de gran impacte mediàtic en els últims anys arran de la crisi financera, ja en l'informe Sistema tributario español Criterios para su reforma, de 1976 i editat pel Ministeri d'Hisenda, es deia: «Una altra forma anàloga [d'elusió fiscal] consisteix en el desplaçament de beneficis entre diverses societats constitutives d'un grup, de manera que aquests apareguin en els llocs més convenients» (pàg. 48).

⁶ Sobre això, vegeu també Durán-Cabré i Esteller-Moré (2018), secció 5.1.

⁷ Per exemple, d'acord amb les dades de la contribució de Johannesen, les mesures unilaterals dutes a terme pels Estats Units, com ara una amnistia fiscal, van arribar a recuperar un 10% dels actius financers que se suposa tenen els contribuents nord-americans a l'estranger. D'acord amb els resultats estimats per Durán *et al.* (2018) per a Catalunya (2015), l'amnistia fiscal de 2012 a l'Estat espanyol va aconseguir fer-ne aflorar aproximadament el 9%.

Referències bibliogràfiques

- Durán-Cabré, J. M., Esteller-Moré, A., Mas Montserrat, M. i Salvadori, L. (2018): "La brecha fiscal: estudio y aplicación a los impuestos sobre la riqueza", document de treball de l'IEB núm. 15.
- Durán-Cabré, J. M. i Esteller-Moré, A. (2018): "¿Qué hacer para aflorar la economía sumergida y el fraude fiscal?: Diseño tributario y gestión", a *Economía sumergida y Fraude fiscal*, E. Bandrés y S. Lago (ed.), pàg. 145-168, FUNCAS, cap. 5, 2018.
- Elsayyad, M. i Konrad, K. A. (2012): "Fighting multiple tax havens", *Journal of International Economics*, 86, 295-305.
- García-Herrera, C. (2018): "La adaptación del impuesto sobre sociedades español al proyecto BEPS de la OCDE y el G20, y a la Directiva antielusión fiscal", a: *Impuesto sobre sociedades, ¿quo vadis?*, Durán-Cabré, J. M. i Esteller-Moré, A. (Editores), pàg. 93-119, Edicions de la Universitat de Barcelona, Barcelona.
- Fuentes Quintana, E. (1990): "La imposición de los años noventa", *Revista de Economía*, 5, 9-19.
- Tørsløv, T. R., Wier, L. S. i Zucman, G. (2018): "The missing profits of nations", Working Paper 24701, National Bureau of Economic Research.



Shafik Hebous*
International Monetary Fund (IMF)

Jurisdiccions amb un règim impositiu atractiu

A l'hora de definir què és un paradís fiscal, no hi ha consens, i l'èmfasi en un aspecte o altre pot variar segons el terme utilitzat. Nombroses organitzacions internacionals —entre d'altres, l'FMI i l'ONU— eviten el terme *paradís fiscal*, i iniciatives recents de la UE i l'OCDE opten per referir-se a aquest concepte com a *jurisdiccions no cooperadores a efectes fiscals*¹. Quant als mitjans de comunicació i als acadèmics, si bé continuen fent servir el terme, també solen referir-se a aquest concepte com a *jurisdiccions opaques* o *offshore*².

Simplement, un paradís fiscal —o qualsevol altra expressió igual de vaga— és una jurisdicció que imposa un gravamen baix o nul a la renda i que, en aquest sentit, comparteix dades imperfectes (o no comparteix res) amb altres jurisdiccions, fet que permet que els estrangers minimitzin (o evitin) les seves obligacions tributàries on estan domiciliats o a l'estranger³. Malgrat aquesta connotació elusiva i l'òbvia dificultat d'establir línies divisòries, aquesta descripció ja permet intuir les traves bàsiques a què s'enfronten els sistemes d'imposició de la renda actuals.

Els sistemes actuals d'imposició de la renda, i en particular els que graven les rendes del capital —entre altres, els beneficis

empresarials—, són molt vulnerables a dues qüestions relacionades, encara que diferenciades. La primera afecta l'incentiu per eludir (legalment) o evadir (il·legalment) el pagament d'impostos sobre la renda i el patrimoni en els països de fiscalitat relativament alta recorrent a jurisdiccions fiscals més avantatjoses. La segona qüestió té a veure amb la competència fiscal pel capital productiu i les plusvàlues no realitzades entre els diferents països per mitjà dels respectius sistemes tributaris (tipus de l'impost sobre societats, règims fiscals preferencials o normativa fiscal). El resultat són uns tipus impositius ineficientment baixos i un efecte de contagi transfronterer.

Evació i elusió fiscal

Persones físiques: La majoria dels països graven la renda de les persones físiques —rendiments per dividends, interessos, guanys de capital i, en alguns països, patrimoni, entre d'altres— atenent al lloc de «residència» del contribuent. Els serveis d'ocultació de patrimoni i les estructures opaques en algunes jurisdiccions han tingut un paper fonamental per facilitar l'evació fiscal, com bé van revelar les filtracions d'Offshore Leaks l'any 2013 i els papers de Panamà el 2016, entre d'altres.

Alstadsæter *et al.* (2018) estimen que el patrimoni de les llars transferit a paradisos fiscals ascendeix a aproximadament un 10% del PIB mundial. A nivell desagregat, les estimacions revelen una important variació segons el país: des de menys del 5% del PIB en els països escandinaus fins a més del 70% en alguns països amb abundància de recursos naturals. Si bé aquestes xifres no estan motivades completament per l'evació fiscal, sí que donen una idea de les dimensions del problema. Johannesen, en la seva contribució a aquest informe, repassa aquesta literatura.

* Elaborat per a l'IEB REPORT sobre paradisos fiscals. Agraïixo al Michael Keen i a l'Alexander Klemm els seus útils comentaris i suggeriments. Les opinions aquí abocades pertanyen exclusivament a l'autor i no coincideixen necessàriament amb les de l'FMI, el seu Directori Executiu o la seva Direcció.

¹ L'any 1998 es va crear el Fòrum sobre Pràctiques Fiscals Perniciososes per revisar els «règims fiscals perniciosos» dels països de l'OCDE i identificar «paradisos fiscals» en països no membres de l'OCDE. L'any 2000 es va publicar una llista de 35 paradisos fiscals i l'any 2009 es van incorporar a la llista les tres últimes jurisdiccions opaques.

² Vegeu Hines (2010), Sharman (2010), Hebous (2014) i Schjelderup (2016).

³ Aquestes jurisdiccions solen ser relativament petites i amb estabilitat política (Dharmapala i Hines, 2009).

Persones jurídiques: La tributació dels beneficis empresarials requereix distingir entre el país d'«origen» (on es generen els beneficis) i el de «residència» (on està domiciliada la societat subjecte passiu). La pràctica habitual és que l'impost sobre societats que grava rendes actives es fixi en origen, mentre que el que grava rendes passives també pot prendre com a referència la residència. En realitat, jurídicament parlant, determinar quin estat té la potestat tributària és una qüestió molt més complexa. Els estats d'origen apliquen retencions transfrontereres sobre les rendes passives (retencions que poden ser reduïdes mitjançant un acord de doble imposició o un «tractat sobre fiscalitat») i molts estats de residència graven les rendes actives, però ho combinen amb mecanismes per evitar la doble imposició (en el cas més comú, atorgant una deducció fiscal en la legislació nacional o en els tractats fiscals subscrits). El marc fiscal global resultant deixa considerables buits legals per explotar les diferències internacionals existents entre els sistemes tributaris.

La proliferació d'empreses multinacionals, la seva complexa estructura de propietat internacional i la creixent importància dels actius intangibles de difícil valoració han convertit la identificació de l'estat d'origen en una tasca summament difícil, fins i tot inútil en alguns casos. La progressiva *digitalització* de l'economia ha intensificat aquestes vulnerabilitats, ja que ara, per desenvolupar activitats empresarials, ja no és tan necessari tenir presència física amb un establiment permanent en l'economia de destinació (de vegades, no cal en absolut); ara bé, aquest requisit continua sent determinant per a la potestat tributària. El valor potencial creat pels usuaris continua sense tributar i diferenciar un sector digital de la resta de l'economia és difícil, si no impossible.

Existeixen nombroses tècniques específiques de trasllat de beneficis (elusió fiscal), entre les quals cal esmentar la fixació inadequada de preus intragrup, incomplint el principi de plena competència (Hebous i Johannesen, 2015; Davies *et al.*, 2018); el préstec intragrup per deduir les despeses per interessos en països de fiscalitat comparativament alta (Fuest *et al.*, 2013) i l'explotació de tractats sobre fiscalitat (Mintz i Weichenrieder, 2010). Habu en la seva contribució a aquest informe resumeix les conclusions obtingudes en aquesta línia de recerca.

Amb un enfocament macro, Tørsløv *et al.* (2018) estimen que el percentatge de beneficis mundials de les multinacionals desviat a paradisos fiscals el 2015 es va situar al voltant del 36% (uns 600.000 milions de dòlars). Les estimacions micro de la magnitud del trasllat de beneficis

tendeixen a ser inferiors a les macro (Dharmapala, 2014). Una metaanàlisi realitzada per Beer *et al.* (2018) apunta que un descens d'un punt percentual en el tipus de l'impost sobre societats es tradueix en un augment d'un 1,5% del resultat abans d'impostos declarat per les empreses.

Competència fiscal

Els tipus oficials de l'impost sobre societats s'han reduït en les últimes dècades (Gràfic 1) i això és un reflex, principalment, de la competència fiscal. Com documenten Keen i Konrad (2014), en la majoria de models, la competència fiscal provoca pèrdues de benestar a causa sobretot d'uns tipus impositius d'equilibri més baixos, que condueixen a una menor recaptació fiscal a partir de la base imposable relativament immòbil. A més, s'aprecien substancials efectes de contagi a la base imposable arran de les respostes a la inversió i als beneficis. Crivelli *et al.* (2016) constaten que una retallada d'1 punt percentual del tipus de l'impost sobre societats en tots els països participants erosiona la base de l'impost de cada país en gairebé un 1% a curt termini.

Els règims fiscals preferencials que apliquen gravàmens més baixos al capital mòbil poden reduir la competència basada en els tipus impositius, en aportar un mecanisme de «discriminació de preus» entre el capital mòbil i l'immòbil (mantenint més alta la pressió fiscal aplicada sobre el sector immòbil que sobre el mòbil). Com s'observa a Keen (2001), l'abolició d'aquests règims pot tenir efectes negatius en el benestar, a causa del menor tipus impositiu d'equilibri resultant per al sector immòbil, que representa una fracció particularment àmplia en les economies més grans. Això explica per què els paradisos fiscals tendeixen a ser jurisdiccions de dimensions reduïdes⁴.

Acabar amb els paradisos fiscals no s'ha de traduir en un augment del benestar. Intuïtivament, els paradisos fiscals erosionen la base imposable dels països que no ho són (Slemrod i Wilson, 2009) i contribueixen a la corrupció, en facilitar l'ocultació dels beneficis (Hebous i Lipatov, 2014). No obstant això, una altra conseqüència és la reducció dels tipus impositius efectivament suportats per les multinacionals, que poden incrementar la inversió en els països que no són paradisos fiscals mantenint el tipus impositiu més alt per a la seva base immòbil (Hong i Smart, 2010). A més,

⁴ Vegeu Keen i Konrad (2013).

els paradisos fiscals poden alleugerir la competència fiscal entre els països que no ho són (Johannesen, 2010)⁵.

Esdeveniments recents

Projecte OCDE / G20 de lluita contra l'erosió de la base imposable i el trasllat de beneficis (BEPS)

D'acord amb la màxima d'acostar la imposició on es crea el valor, el pla d'acció BEPS vol reduir l'elusió fiscal de les multinacionals definint vies comunes i quatre normes mínimes relacionades amb el següent: a) combatre les pràctiques tributàries perniciososes, b) exigir informes per país a les multinacionals grans, c) impedir l'ús abusiu dels tractats i d) fixar mecanismes de solució de conflictes relacionats amb tractats. Els membres del Marc Inclusiu — 122 països l'octubre de 2018 — es comprometen a aplicar aquestes normes mínimes.

Transparència fiscal

S'han fet avenços importants en el marc del Fòrum Global sobre la Transparència i l'Intercanvi d'Informació amb Fins Fiscals (154 membres) —que preveu la implementació de

l'intercanvi d'informació *prèvia petició* (EOIR) i l'intercanvi *automàtic* d'informació financera amb fins fiscals (AEOI)— i del programa de mesures conegut com a BEPS, que requereix a les empreses presentar informació per país i arribar a acords amb les administracions tributàries. A més, hi ha d'altres iniciatives, com ara la Iniciativa per a la Transparència de les Indústries Extractives (EITI).

Accions unilaterals i regionals

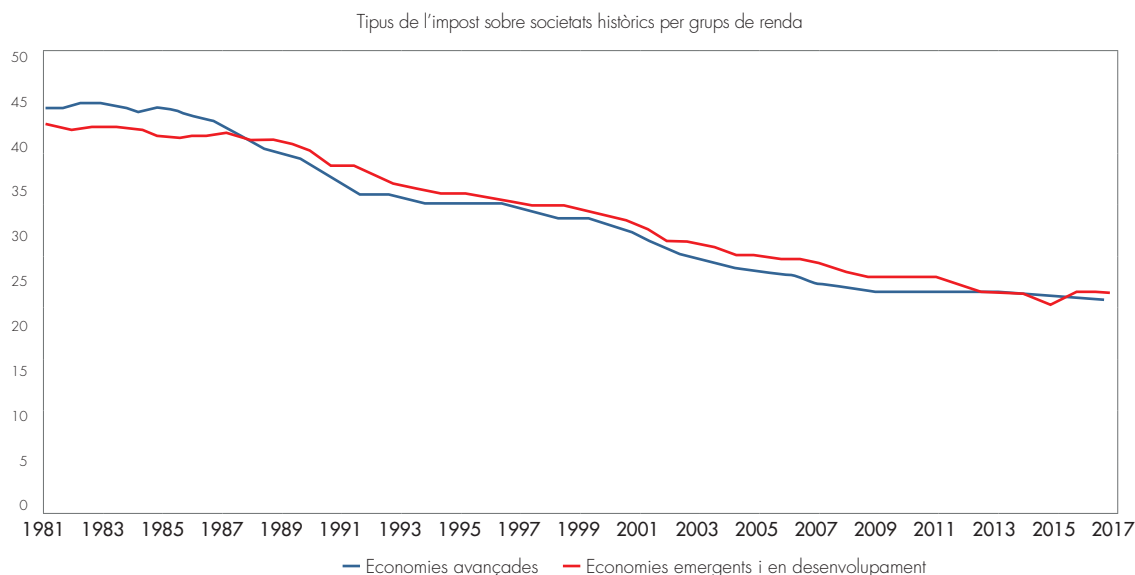
La directiva europea per prevenir l'elusió fiscal, de 2016, requereix que els estats membres de la UE apliquin mesures més enllà de les normes mínimes del projecte BEPS. A més, estan guanyant popularitat mesures unilaterals contra el trasllat de beneficis, que podrien ser incompatibles amb el principi de plena competència i el projecte BEPS de l'OCDE-G20. Simultàniament, els tipus oficials de l'impost sobre societats continuen a la baixa. Pel que fa a la digitalització, l'informe provisional de l'OCDE no va aconseguir el consens; per la seva banda, la Comissió Europea està proposant com a solució provisional l'aplicació d'un impost distorsionador sobre els serveis digitals del 3%, per gravar els ingressos bruts procedents de la prestació de determinats «serveis digitals», amb una adreça virtual permanent com a possible solució a llarg termini.

Han deixat de tenir sentit els paradisos fiscals?

El BEPS de l'OCDE-G20 no aborda la competència fiscal. L'etern malentès sobre la noció de pràctiques tributàries perniciososes és comprensible. Per simple deducció lingüística, en re-

⁵ Quan els paradisos fiscals atrauen tots els beneficis (o un percentatge prou alt) per mitjà d'una fiscalitat nul·la, és menys avantatjós que els països que no són paradisos fiscals redueixin el seu tipus impositiu.

Gràfic 1: Evolució dels tipus oficials de l'impost sobre societats per grups de renda



Font: Càlculs de l'autor a partir de la base de dades FAD de l'FMI.

duir les pràctiques «perniciosos», es redueix el perjudici causat; òbviamment, el repte radica a definir què hem d'entendre per *pràctica perniciosa*. Actualment, un país amb dos trams impositius (p. ex., un tipus general del 30% i un altre de reduït del 15% sobre la renda procedent d'activitats mòbils) s'inclouria en la llista de règims perniciosos, mentre que un altre país amb un únic tram del 10% (o de zero), no. L'exigència d'«activitat substancial» del contribuent com a exigència mínima per acollir-se al règim tributari preferencial podria intensificar la competència fiscal pel capital productiu (no només pels beneficis), la qual cosa tindria conseqüències incertes per al benestar. En el debat sobre pràctiques tributàries perniciosos i trasllat de beneficis, tornem a ensopegar amb el llenguatge: paraules com *substància* i *valor* han ocupat des de temps immemorials filòsofs i físics, i tots els seus intents per definir-les i determinar on resideixen tots dos conceptes han estat en va.

La identificació de jurisdiccions «no conformes» del Fòrum Global no inclou com a criteri la inexistència d'impost (o bé que el tipus sigui pràcticament nul). El 2017, la UE va publicar una llista de «jurisdiccions no cooperadores», que actualment només conté cinc països no membres de la UE (la repercussió d'aquests països en les xifres totals d'inversió estrangera directa amb la UE resulta insignificant). En termes generals, els èxits aconseguits pels diversos intents d'elaborar llistes de jurisdiccions no estan clars, almenys pel que fa a la competència fiscal.

Conclusions

Elusió i evasió fiscal, competència fiscal i jurisdiccions amb un règim impositiu atractiu són nocions emanades de l'actual marc tributari global. Fins ara, les iniciatives multilaterals no han aconseguit resoldre del tots aquests reptes, tot i certs avenços en matèria de transparència i dificultat per a l'elusió fiscal. Tal com es comenta a Auerbach *et al.* (2017), una possible via per eliminar els incentius al trasllat de beneficis i a la competència fiscal serien les reformes fonamentals basades en el principi de destinació en lloc de basar-se en la dicotomia origen-residència (p. ex., amb un impost sobre el flux de caixa en destinació).

Referències bibliogràfiques

Alstadsæter, A.; Johannesen, N. i Zucman G. (2018): "Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality". *Journal of Public Economics*, 162, 89-100.

Auerbach, A.; Devereux, M. P.; Keen, M. i Vella, J. (2017): "International Tax Planning Under the Destination-Based Cash Flow Tax". *National Tax Journal*, 70(783), 801-762.

Beer, S.; De Mooij, R. i Liu, L. (2018): "International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots". IMF Working Paper, núm. 18/168.

Crivelli, E.; De Mooij, R. i Keen, M. (2016): "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries". *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 72(3), 268-301.

Davies, R.B.; Martin J.; Parenti, M. i Toubal, F. (2018): "Knocking on Tax Haven's Door: Multinational Firms and Transfer Pricing". *Review of Economics and Statistics*, 100(1), 120-134.

Dharmapala, D. (2014): "What Do We Know about Base Erosion and Profit Shifting? A Review of the Empirical Literature". *Fiscal Studies*, 35, 421-448.

Dharmapala, D. i Hines, J.R. (2009): "Which Countries Become Tax Havens?". *Journal of Public Economics*, 93(9-10), 1058-1068.

Fuest, C.; Hebous, S. i Riedel, N. (2011): "International Debt Shifting and Multinational Firms in Developing Economies". *Economics Letters*, 113(2), 135-138.

Hebous, S. (2014): "Money at the Docks of Tax Havens: A Guide". *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 70(3), 458-485.

Hebous, S. i Johannesen, N. (2015): "At Your Service! The Role of Tax Havens in International Trade with Services". CESifo Working Paper, núm. 5414.

Hebous, S. i Lipatov, V. (2014): "A Journey from a Corruption Port to a Tax Haven". *Journal of Comparative Economics*, 42, 739-754.

Hines, J.R. (2010): "Treasure Islands". *Journal of Economic Perspectives*, 24(4), 103-126.

Hong, Q. i Smart, M. (2010): "In Praise of Tax Havens: International Tax Planning and Foreign Direct Investment". *European Economic Review*, 54(1), 82-95.

Johannesen, N. (2010): "Imperfect Tax Competition for Profits, Asymmetric Equilibrium and Beneficial Tax Havens". *Journal of International Economics*, 81(2), 253-264.

Jeux Sans Frontières: Tax Competition and Tax Coordination
When Countries Differ in Size Ravi Kanbur and Michael
Keen

Keen, M. (2001): "Preferential Regimes Can Make Tax
Competition Less Harmful". *National Tax Journal*, 54(4),
757-762.

Keen, M. i Konrad, K. A. (2013): "The Theory of Internatio-
nal Tax Competition and Coordination", in Auerbach, A.
J.; Chetty, R.; Feldstein, M. and Saez M. (eds.), *Hand-
book of Public Economics*, vol. 5. Amsterdam & Oxford,
Elsevier, 257–328.

Mintz, J. i Weichenrieder, A. (2010): *The Indirect Side of
Direct Investment - Multinational Company Finance and
Taxation*. CESifo Book Series, MIT Press.

Schjelderup, G. (2016): "Secrecy Jurisdictions". *Internatio-
nal Tax and Public Finance*, 23(1), 168-189.

Sharman, J. C. (2010): "Shopping for Anonymous Shell
Companies: an Audit Study of Anonymity and Crime in
the International Financial System". *Journal of Economic
Perspectives*, 24(4), 127-140.

Slemrod, J. i Wilson, D. (2009): "Tax Competition with Pa-
rasitic Tax Havens". *Journal of Public Economics*, 93(11-
12), 1261–1270.

Tørsløv, T.; Wier, L. i Zucman, G. (2018): "The Missing Pro-
fits of Nations". NBER Working Papers, núm. 24701.



Niels Johannesen
University of Copenhagen

Evasió fiscal amb comptes en paradisos fiscals: repàs dels estudis empírics i temes de recerca futura

En aquest document repasso breument els estudis empírics sobre evasió fiscal en paradisos fiscals. És cert que, pel secret institucionalitzat, no és fàcil investigar el món dels paradisos fiscals amb dades empíriques, però en els darrers anys els investigadors han creat un significatiu corpus de «proves de l'invisible» (Slemrod i Weber, 2011), sovint gràcies a un ús creatiu de fonts no habituals.

En primer lloc, plantejo les xifres sobre el patrimoni financer privat localitzat en paradisos fiscals. A continuació, passo als aspectes distributius: com es distribueix el patrimoni dels paradisos fiscals per països i per segments de població dins d'aquests països. Finalment, resumeixo els estudis que analitzen l'eficàcia dels instruments institucionals pensats per a la tributació dels actius en paradisos fiscals: accions jurídiques contra els bancs dels paradisos fiscals, intercanvi d'informació amb els paradisos fiscals, protecció dels denunciants i amnisties fiscals.

Quant de patrimoni de les llars es troba en paradisos fiscals?

Abans d'aprofundir en l'anàlisi de l'evasió fiscal a paradisos fiscals, és natural quantificar la magnitud del problema: quant patrimoni financer tenen les persones físiques en paradisos fiscals?

La qüestió és complexa, atès que les estadístiques dels centres financers dels paradisos fiscals solen ser molt limitades, però recentment s'ha desenvolupat un mètode que ofereix una resposta convincent (Zucman, 2013). Aquest mètode aprofita que els actius en comptes secrets a l'estranger dei-

xen rastre en les estadístiques d'inversió internacional en forma de bretxa global entre actius i passius: si un evasor d'impostos francès té valors nord-americans a través d'un compte secret a Suïssa, els Estats Units registren un passiu estranger, però cap país registra un actiu estranger. L'estudi conclou que el patrimoni personal en comptes de paradisos fiscals puja a uns 6 bilions de dòlars estatunidencs, aproximadament un 8% de la riquesa financera mundial de les llars.

Qui té diners en paradisos fiscals?

Les dades macro sobre inversió estrangera no diuen res sobre quins segments de la població té diners en paradisos fiscals; aquesta qüestió només es pot abordar amb dades micro. Alstadsæter *et al.* (2017) han recopilat aquestes dades micro a Dinamarca, Noruega i Suècia per mitjà de diferents fonts: les filtracions de dades de clients del banc suís HSBC Switzerland (*Swiss Leaks*) i el proveïdor de serveis corporatius panameny Mossack Fonseca (papers de Panamà), a més de la informació aconseguida amb els programes de declaració voluntària. En creuar aquestes dades micro amb els registres fiscals sobre el patrimoni de la població, l'estudi pot fer una estimació de la distribució dels actius en paradisos fiscals per grups de riquesa.

El gràfic il·lustra la concentració extrema de patrimoni en paradisos fiscals en les dades micro escandinaves. Tant pels clients d'HSBC Switzerland com per la declaració voluntària d'actius en paradisos fiscals, es veu que al voltant del 50% pertany al 0,01% més ric de la distribució del patrimoni i al voltant del 80% pertany al 0,1% més ric. Per

poder comparar, fixem-nos que la línia de punts representa la distribució del patrimoni (majoritàriament nacional) segons les declaracions d'impostos: al voltant del 5% pertany al 0,01% més ric i en torn al 10%, al 0,1% més ric. Una recent publicació colombiana demostra també una forta concentració del patrimoni en els paradisos fiscals amb dades de declaracions voluntàries (Avila i Londoño-Vélez, 2018).

D'altra banda, la concentració d'actius en paradisos fiscals entre els més rics té implicacions per a la desigualtat: emparant-se en supòsits plausibles, la quota de riquesa del 0,01% més ric augmenta prop d'un quart quan es tenen en compte els comptes no declarats en paradisos fiscals. També té implicacions per a la distribució de l'evasió fiscal: mentre que les inspeccions fiscals aleatòries no donen mostres d'un fort gradient de riquesa en l'evasió, la quantitat i la distribució dels actius en paradisos fiscals suggereix que les taxes d'evasió se situen al voltant de 10 vegades més per als més rics que per a la mitjana nacional.

A partir d'estadístiques econòmiques a nivell macro, Alstadsæter *et al.* (2018) documenten una variació significativa per país en la riquesa en paradisos fiscals. Els patrons suggereixen que una fracció significativa de la riquesa mundial en paradisos fiscals no té cap relació amb l'evasió fiscal, particularment en el context dels països en desenvolupament. Per exemple, els bancs dels paradisos fiscals po-

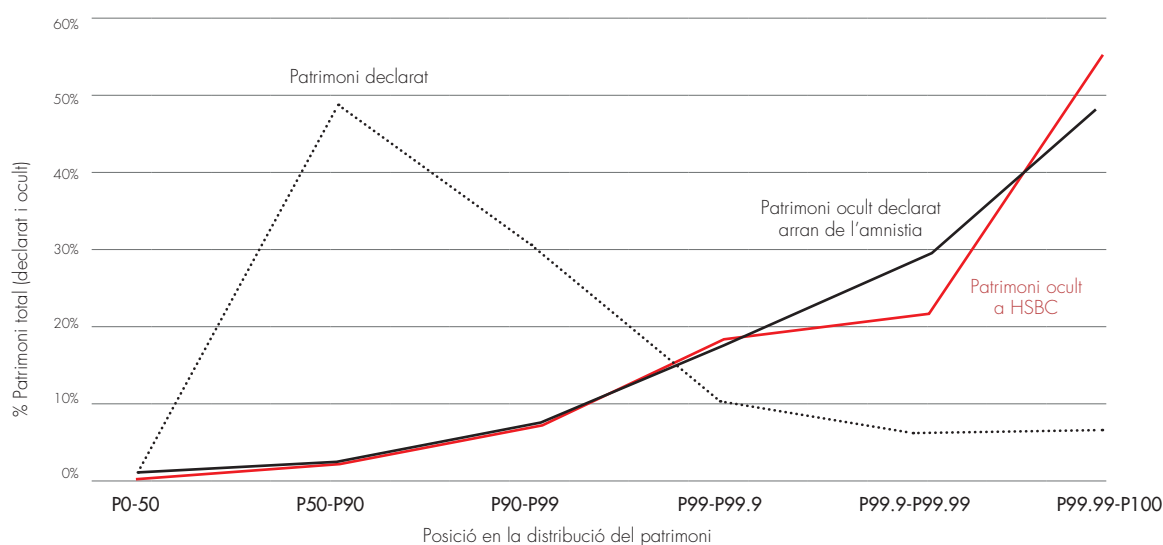
den servir per evitar els controls de capitals durant una crisi de circulant, com suggereixen els nivells de riquesa excepcionalment alts que s'observen en paradisos fiscals de l'Argentina; també serveixen per blanquejar els ingressos sortits de la corrupció en indústries extractives, com suggereixen els alts nivells de riquesa en paradisos fiscals de Rússia i Veneçuela. Això últim coincideix amb les dades empíriques que reflecteixen que l'explosió de preus dels productes bàsics redunda en un significatiu augment de la riquesa en paradisos fiscals dels països rics en recursos, però amb institucions democràtiques febles (Andersen *et al.*, 2017).

Funcionen les mesures d'aplicació existents?

En els últims deu anys s'han multiplicat les iniciatives polítiques en matèria d'evasió fiscal a paradisos fiscals, com reflecteix Hebous en la seva contribució. Mentre que les primeres mesures d'aplicació sembla que només es van traduir en un petit increment del compliment fiscal, valorar els efectes de les iniciatives més recents a partir de l'intercanvi d'informació automàtic continua sent un dels temes pendents més importants per a la recerca futura.

Johannesen *et al.* (2018) ofereixen la primera prova directa de l'efecte del compliment de les polítiques coercitives introduïdes en el període 2008-2009: les demandes contra els bancs suis-

Gràfic 1: Distribució del patrimoni: declarat i ocult



Notes: El gràfic mostra la distribució del patrimoni a Escandinàvia, sense incloure el patrimoni en paradisos fiscals (línia discontinua); la distribució del patrimoni a HSBC Switzerland revelada per Swiss Leaks (línia vermella), i la distribució del patrimoni en paradisos fiscals declarat pels que es van acollir a l'amnistia fiscal (línia negra).

sos, els tractats d'intercanvi d'informació amb paradisos fiscals i l'amnistia fiscal, amb penes reduïdes per a la declaració voluntària dels actius en paradisos fiscals. Amb les dades administratives nord-americanes es veu que, arran de les iniciatives per fomentar el compliment, gairebé 100.000 contribuents nord-americans van declarar comptes en paradisos fiscals per un total de 100.000 milions de dòlars, al voltant del 10% de la riquesa total estimada dels Estats Units en paradisos fiscals.

D'acord amb aquests modestos efectes de compliment, una sèrie de publicacions documenten que molts dels evasors fiscals en paradisos fiscals, enlloc d'optar pel compliment, van adoptar mesures per esquivar-lo. Els impostos que havien de gravar els interessos dels patrimonis dipositats a Suïssa, Luxemburg i altres paradisos fiscals que cooperaven amb les administracions, a instàncies de la Unió Europea, van portar els evasors fiscals a crear *holdings* anònims (Johannesen, 2014; Omartian, 2016) i els tractats que facilitaven l'intercanvi d'informació amb els paradisos fiscals que cooperaven van induir als evasors fiscals a transferir els actius a paradisos fiscals que no cooperaven amb l'intercanvi (Johannesen i Zucman, 2014; Hanlon *et al.*, 2015). Ara bé, un article presenta dades que suggereixen que els denunciants i les filtracions de clients de paradisos fiscals s'associen amb un augment considerable del compliment fiscal (Johannesen i Stolper, 2017).

En aquests moments, la majoria de països desenvolupats participen en intercanvis d'informació automàtics amb els paradisos fiscals: els Estats Units, des de 2015, gràcies a la *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) i la majoria dels països, des 2017, mitjançant l'adaptació de l'Estàndard Comú de Comunicació d'Informació. Mentre que l'intercanvi d'informació automàtic és una eina que pot ser potent per a la lluita contra l'evasió fiscal en paradisos fiscals, també té els seus detractors, pels costos per als bancs i per a les persones físiques que sí que compleixen amb les seves obligacions. Una sèrie de publicacions recents ofereixen proves indirectes dels considerables efectes de compliment de l'intercanvi d'informació automàtica a partir de dades sobre inversions de cartera a l'estranger (De Simone *et al.*, 2018) i dipòsits transfronterers (Casi *et al.*, 2018; Menkhoff i Miethe, 2017); tanmateix, amb més investigació, es podrien valorar de forma crítica els punts forts i febles d'aquesta nova norma en matèria de polítiques a escala mundial.

Conclusió

Malgrat les dificultats empíriques, els investigadors han acumulat un corpus de coneixement significatiu sobre evasió fiscal amb comptes en paradisos fiscals. Queda clar

que l'evasió en paradisos fiscals continua sent un obstacle important per al control fiscal: crea significatives pèrdues d'ingressos i erosiona la progressivitat del sistema fiscal en reduir la tributació eficaç dels més rics. L'augment de la recerca en aquest camp sens dubte asseguraria la valoració de l'eficàcia dels intercanvis d'informació automàtics en la lluita contra l'evasió fiscal en els paradisos fiscals.

Referències bibliogràfiques

- Alstadsæter, A.; Johannesen, N. i Zucman, G. (2018): "Tax Evasion and Inequality". *American Economic Review*, propera publicació.
- Alstadsæter, A.; Johannesen, N. i Zucman, G. (2018): "Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality". *Journal of Public Economics*, 162, 89-100.
- Andersen, J. J.; Lassen, D. D.; Johannesen, N. i Paltseva, E. (2017): "Petro Rents, Political Institutions and Hidden Wealth: Evidence from Offshore Bank Accounts". *Journal of the European Economic Association*, 15(4), 818-860.
- Avila-Mahecha, J. i Londoño-Vélez, J. (2018): "Can Wealth Taxation Work in Developing Countries? Quasi-Experimental Evidence from Colombia". Job market paper, University of California, Berkeley. <https://sites.google.com/site/julianalondonovelez/home>.
- Casi, E.; Spengel, C. i Stage, B. (2018): "Cross-Border Tax Evasion After the Common Reporting Standard: Game Over?". ZEW - Centre for European Economic Research Discussion Paper núm. 36. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3245144.
- De Simone, L.; Lester, R. i Markle, K. (2018): "Transparency and Tax Evasion: Evidence from the Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)". Stanford University Graduate School of Business Research Paper, núm. 17-62. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3037426.
- Johannesen, N. (2014): "Tax Evasion and Swiss Bank Deposits." *Journal of Public Economics*, 111, 46-62.
- Johannesen, N. i Zucman, G. (2014): "The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crack-down". *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(1), 65-91.

- Johannessen, N.; Langetieg, P.; Reck, D.; Risch, M. i Slemrod, J. (2018): "Taxing Hidden Wealth: the Consequences of U.S. Enforcement Initiatives on Evasive Foreign Accounts". NBER Working Paper, núm. 24366.
- Johannessen, N. i Stolper, T. (2017): "The Deterrence Effect of Whistleblowing: an Event Study of Leaked Customer Information from Banks in Tax Havens". Working Paper of the Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance, núm. 2017-4. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2976321.
- Hanlon, M.; Maydew, E. i Thornock, J. (2015): "Taking the Long Way Home: U.S. Tax Evasion and Offshore Investments in U.S. Equity and Debt Markets". *Journal of Finance*, 70(1), 257-287.
- Menkhoff, L. i Miethe, J. (2017): "Dirty Money Coming Home: Capital Flows into and out of Tax Havens". Discussion Papers of DIW Berlin 1711, German Institute for Economic Research. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3100117.
- Omartian, J. (2016): "Tax Information Exchange and Offshore Entities: Evidence from the Panama Papers". SSRN Electronic Journal, 10/2139/ssrn.2836635. <http://taxsymposium.web.unc.edu/files/2017/03/2017-Tax-Information-Exchange-and-off-shore-entities.pdf>.
- Slemrod, J. i Weber, C. (2012): "Evidence of the Invisible: Toward a Credibility Revolution in the Empirical Analysis of Tax Evasion and the Informal Economy". *International Tax and Public Finance*, 19, 25-53.
- Zucman, G. (2013): "The Missing Wealth of Nations: Are Europe and the U.S. Net Debtors or Net Creditors?" *Quarterly Journal of Economics*, 128(3), 1321-1364.



Katarzyna Anna Bilicka
Utah State University
Oxford University Centre
for Business Taxation

El trasllat de beneficis i el paper dels paradisos fiscals

Les dades dels papers de Panamà i dels *Paradise Papers* han fet evident que l'elusió fiscal i el trasllat de beneficis de les multinacionals preocupen, i molt, els economistes i els responsables del disseny de les polítiques públiques. El volum de beneficis imposables que les empreses desplacen des de jurisdiccions amb una tributació elevada a d'altres de menor tributació mitjançant complicats sistemes de planificació fiscal ha estat objecte de nombrosos treballs empírics i d'acalorades discussions polítiques arreu del món. Arran de la darrera crisi financera, els governs dels països amb tributació elevada han intensificat els esforços contra l'elusió fiscal per mirar de recuperar-se de les conseqüències fiscals de la crisi. Per la seva banda, els mitjans de comunicació han encès el debat, assenyalant i avergonyint conegudes multinacionals com Starbucks i Amazon per pagar molts menys impostos dels que haurien de pagar.

Ara bé, què en sabem, en realitat, del trasllat de beneficis de les multinacionals? En general, les multinacionals tenen tres estratègies bàsiques per minimitzar obligacions fiscals: els préstecs intragrup, la localització de patents i drets de propietat intel·lectual, i els preus de transferència. En aquesta contribució, descriu aquestes estratègies i analitza què en sabem els economistes. A continuació, examino el paper dels paradisos fiscals en el trasllat de beneficis de les multinacionals i em plantejo què en sabem, en realitat, sobre l'ús dels paradisos fiscals en aquest trasllat de beneficis empresarials.

Trasllat de beneficis de les multinacionals: què en sabem

En les publicacions econòmiques el consens general és que les multinacionals radicades en jurisdiccions amb una tributació més elevada traslladen beneficis a d'altres juris-

diccions amb tributació més baixa per minimitzar la factura fiscal. Les primeres publicacions sobre aquest tema es basaven en dades agregades de països per mostrar la relació existent entre tipus impositius i volums d'inversió exterior directa. Les contribucions més recents, en canvi, reconeixen que utilitzar dades agregades no sempre permet captar la complexitat del sistema tributari. Les dades micro procedents dels estats financers de les empreses revelen que un descens d'un punt percentual en el tipus de l'impost sobre societats es tradueix en un augment d'un 1,5% del resultat abans de l'impost sobre beneficis declarat per les empreses (Beer *et al.*, 2018).

Recentment han aparegut noves dades que demostren que els estudis anteriors, que empraven el resultat comptable com a *proxy* del benefici imposable, podrien haver infravalorat la pràctica del trasllat de beneficis de les empreses multinacionals (Habu, 2017). Segons dades del Regne Unit, sembla que les multinacionals tenen tendència a consignar unes bases imposables nul·les en les seves declaracions, tot i que els seus resultats comptables són positius¹. Fins ara la majoria dels estudis sobre trasllat de beneficis han utilitzat dades comptables d'empreses per analitzar els patrons de conducta de les multinacionals pel que fa a la declaració de beneficis en els seus comptes. Aquestes noves conclusions, però, sorgides de creuar les dades de les declaracions d'impostos amb els estats financers, posen un interrogant en la precisió de les estimacions sobre trasllat de beneficis que s'havien tingut en compte fins ara. També fan plantejar-se quants més aspectes continuem desconeixent sobre la pràctica del trasllat de beneficis.

¹ Johannesen *et al.* (2016) i Dharmapala i Heubous (2018) són dos articles recents que utilitzen dades comptables per examinar la publicació de beneficis comptables al voltant del valor zero.

Amb el temps, han variat els volums del trasllat de beneficis? Les conclusions dels estudis que fan servir dades comptables i els que fan servir declaracions tributàries difereixen substancialment. L'informe BEPS² de l'OCDE observa que la magnitud del trasllat de beneficis ha augmentat amb el temps. Això coincideix amb l'augment de la digitalització, el major ús de la propietat intel·lectual i la facilitat amb què els beneficis teòrics es podien traslladar sense cap cost. D'altra banda, Dharmapala (2014) apunta cap a una disminució del trasllat de beneficis al llarg del temps basant-se en les publicacions que utilitzen dades comptables. Aquesta discrepància pot tenir dues explicacions. La creixent disparitat entre els beneficis consignats per les multinacionals en les seves declaracions d'impostos i en els seus estats financers significa que les dades comptables no poden reflectir els canvis en els beneficis declarats a les administracions tributàries. A més, això també ens porta a l'absència gairebé total d'observacions sobre paradisos fiscals en les dades comptables. Tot i que les multinacionals cada vegada recorren més a paradisos fiscals, en les dades comptables no hi trobem cap rastre d'aquests fenòmens.

Préstecs intragrup

Una de les vies a què recorren les empreses multinacionals per minimitzar les seves obligacions fiscals són els préstecs entre societats del mateix grup. Quan una filial d'una multinacional situada en un territori de tributació alta contreu un préstec amb una altra filial radicada en un país de tributació baixa, com que es pot deduir els pagaments per interessos, redueix els seus beneficis declarats (base imposable) al país de fiscalitat alta, d'acord amb la normativa en matèria de societats estrangeres controlades³. Això incrementa la base imposable de l'empresa del país amb menor fiscalitat, de manera que s'aconsegueix reduir la càrrega total per l'impost sobre societats suportada per l'empresa. Les dades de Desai *et al.* (2004) i Huizinga *et al.* (2008) mostren que les multinacionals fan servir estructures financeres per explotar les diferències en la fiscalitat internacional.

² També Clausing (2016), Dowd *et al.* (2017) i Habu (2017).

³ Per exemple, al Regne Unit (RU), les normes relatives a societats estrangeres controlades són disposicions contra l'elusió d'impostos per impedir que es desviïn beneficis originats en el RU a territoris de fiscalitat baixa. En cas de desviament de beneficis originats en el RU a una societat estrangera controlada, aquests beneficis es declaren i es reintegren a la base imposable d'una entitat jurídica britànica titular d'una participació d'almenys el 25% en la societat estrangera controlada. Per a més informació, vegeu <https://www.gov.uk/guidance/controlled-foreign-company-an-overview>.

Preus de transferència

Les multinacionals també recorren als preus de transferència i exploten les diferències en la fiscalitat internacional per reduir la seva càrrega tributària total. Ho fan adquirint béns a les seves filials estrangeres i pagant-ne un preu superior al de mercat. El cost artificialment inflat dels béns adquirits redueix la seva càrrega fiscal. És interessant el treball de Clausing (2003), que analitza dades mensuals sobre preus internacionals del comerç als Estats Units entre 1997 i 1999, i constata l'existència d'una alta correlació entre els tipus impositius dels països i els preus aplicats a les operacions intragrup. Aquesta relació no es compleix amb les operacions concloues amb tercers. Estudis recents han treballat amb dades creuades de fiscalitat i comerç, la qual cosa confirma la importància de les estratègies de preus de transferència per a les multinacionals en països fora dels Estats Units (Cristea i Nguyen, 2016; Liu *et al.*, 2017, i Davies *et al.*, 2018).

Localització dels actius intangibles

Les multinacionals solen obrir filials en països de fiscalitat baixa i hi duen a terme una gran proporció de la seva propietat intel·lectual; després, creen acords de llicència per a les seves filials en països amb fiscalitat més elevada. Els pagaments per regalies per aquests actius intangibles es consideren una despesa fiscalment deduïble, fet que, de nou, contribueix a reduir la càrrega impositiva total de l'empresa. La propietat intel·lectual representa una part cada vegada més gran dels actius d'una empresa, de manera que aquesta modalitat de trasllat de beneficis ha guanyat importància en els darrers anys. A més, aquests tipus d'actius —patents incloses— són més mòbils que altres formes de capital, i això els fa més fàcils de traslladar a jurisdiccions amb fiscalitat més baixa en comparació amb els actius tangibles. Com es constata en les publicacions econòmiques, és evident que les empreses optimitzen l'assignació de les seves valuoses patents i altres actius intangibles per minimitzar la càrrega tributària (Dischinger i Riedel, 2011; Karkinsky i Riedel, 2012, i Griffith *et al.*, 2014).

Importància relativa de les diferents estratègies

Quin percentatge de trasllat de beneficis es pot atribuir a cadascuna de les estratègies? S'ha publicat molt per analitzar cadascuna de les modalitats, però això no implica que hi hagi consens entre els economistes. Tots els intents de descompondre el trasllat de beneficis entre els mètodes esmentats han arribat a una resposta diferent. Grubert (2003) mostra que el

volum de beneficis traslladats per les empreses nord-americanes es reparteix gairebé a parts iguals entre les tècniques financeres i les no financeres. Habu (2017), per la seva banda, demostra que el 40% del trasllat de beneficis al Regne Unit es pot explicar per diferències en el nivell d'endeutament de les empreses. Dharmapala i Riedel (2013) atribueixen el paper principal als préstecs intragrup, i per Heckemeyer i Overesch (2017) prevalen els preus de transferència per davant de la planificació financera.

Quin paper tenen els paradisos fiscals en tot plegat?

Quan s'analiza el trasllat de beneficis, un dels arguments que més es posa sobre la taula és l'explotació de les diferències tributàries entre països amb càrrega fiscal més i menys alta. Ara bé, exploten les empreses les diferències tributàries entre totes les seves filials, o només localitzen els beneficis en aquelles filials amb el règim tributari més baix? A partir de dades confidencials d'enquestes a empreses dels Estats Units (BEA), Dowd *et al.* (2017) conclouen que és molt més probable que les empreses traslladin beneficis a paradisos fiscals amb tipus impositius propers a zero, que es produeixin trasllats de beneficis entre dos països amb tipus moderats. Això subratlla la importància de les jurisdiccions en paradisos fiscals per a la localització dels beneficis de les multinacionals.

El principal obstacle per entendre el paper dels paradisos fiscals en el trasllat de beneficis de les multinacionals és el secretisme que envolta aquestes jurisdiccions. En general, els paradisos fiscals no intercanvien dades dels contribuents amb altres jurisdiccions, i això els converteix en una localització perfecta per als beneficis multinacionals pels quals les empreses no volen tributar. Això vol dir que, de fet, no sabem del cert quants beneficis generats a l'estranger estan localitzats en paradisos fiscals. Aquí rau la dificultat d'elaborar estudis econòmics amb dades de paradisos fiscals: es depèn sobretot de dades confidencials.

Com que no hi ha informació sobre el volum exacte de beneficis localitzats en paradisos fiscals, la majoria dels estudis publicats han optat per utilitzar, amb una finalitat aproximativa de la importància d'aquestes jurisdiccions opaques, la presència d'empreses amb domicili en paradisos fiscals. Recentment, però, s'ha publicat una anàlisi més sistemàtica que utilitza dades confidencials d'enquestes dels Estats Units (Dowd *et al.*, 2017) o dades macroeconòmiques. Tørsløv *et al.* (2018) han fet servir dades bilaterals dels comptes nacionals que mostren que gairebé el 40% dels beneficis mundials es traslladen a paradisos fiscals. Quan no disposen

de dades relatives als paradisos fiscals, empran comptes de contrapartida per extrapolar aquestes dades.

Conclusió

L'escàs nivell d'anàlisi sobre la quantitat exacta de beneficis traslladats a paradisos fiscals és conseqüència directa de la manca de dades detallades sobre l'assignació dels beneficis multinacionals en els diferents països. La introducció de la publicació d'estats financers per país farà més transparent la magnitud dels beneficis localitzats en les jurisdiccions de fiscalitat baixa. Això, al seu torn, en principi fomentarà que s'elaborin més estudis sobre el volum real de beneficis localitzats en paradisos fiscals, i contribuirà a entendre el paper que aquestes jurisdiccions tenen en les estratègies de trasllat de beneficis de les multinacionals.

Referències bibliogràfiques

- Beer, S.; de Mooij, R. A. i Liu, L. (2018): "International Corporate Tax Avoidance: a Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots". CESifo Working Paper Series 7184, CESifo Group Munich.
- Clausing, K. (2016): "The Effect of Profit Shifting on the Corporate Tax Base in the United States and Beyond". *National Tax Journal*, 69(4), 905-934.
- Clausing, K. A. (2003): "Tax-Motivated Transfer Pricing and US Intrafirm Trade Prices". *Journal of Public Economics*, 87(9), 2207-2223.
- Cristea, A. D. i Nguyen, D. X. (2016): "Transfer Pricing by Multinational Firms: New Evidence from Foreign Firm Ownerships". *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(3), 170-202.
- Davies, R. B.; Martin, J.; Parenti, M. i Toubal, F. (2018): "Knocking on Tax Haven's Door: Multinational Firms and Transfer Pricing". *The Review of Economics and Statistics*, 100(1), 120-134.
- Desai, M. A.; Foley, C. F. i Hines, J. R. (2004): "A Multinational Perspective on Capital Structure Choice and Internal Capital Markets". *The Journal of Finance*, 59(6), 2451-2487.
- Dharmapala, D. (2014): "What Do We Know about Base Erosion and Profit Shifting? A Review of the Empirical Literature". *Fiscal Studies*, 35(4), 421-448.

- Dharmapala, D. i Hebous, S. (2018): "A Bunching Approach to Measuring Multinational Profit Shifting". Document de treball inèdit.
- Dharmapala, D. i Riedel, N. (2013): "Earnings Shocks and Tax-Motivated Income-Shifting: Evidence from European Multinationals". *Journal of Public Economics*, 97(C), 95-107.
- Dischinger, M. i Riedel, N. (2011): "Corporate Taxes and the Location of Intangible Assets within Multinational Firms". *Journal of Public Economics*, 95(7), 691-707.
- Dowd, T.; Landefeld, P. i Moore, A. (2017): "Profit Shifting of US Multinationals". *Journal of Public Economics*, 148, 1-13.
- Griffith, R.; Miller, H. i O'Connell, M. (2014): "Ownership of Intellectual Property and Corporate Taxation". *Journal of Public Economics*, 112, 12-23.
- Grubert, H. (2003): "Intangible Income, Intercompany Transactions, Income Shifting, and the Choice of Location". *National Tax Journal*, 56(1), 221-242.
- Habu, K. (2017): "How Aggressive are Foreign Multinational Companies in Reducing their Corporation Tax Liability? Evidence from UK Confidential Corporate Tax Returns". Working Paper Series WP 17/13, Oxford University Centre for Business Taxation.
- Heckemeyer, J. H. i Overesch, M. (2017): "Multinationals' Profit Response to Tax Differentials: Effect Size and Shifting Channels". *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie*, 50(4), 965-994.
- Huizinga, H.; Laeven, L. i Nicodeme, G. (2008): "Capital Structure and International Debt Shifting". *Journal of Financial Economics*, 88(1), 80-118.
- Johannessen, N.; Tørsløv, T. i Wier, L. (2016): "Are Less Developed Countries More Exposed to Multinational Tax Avoidance?" Wider Working Paper 2016/10, UNU-WIDER.
- Karkinsky, T. i Riedel, N. (2012): "Corporate Taxation and the Choice of Patent Location Within Multinational Firms". *Journal of International Economics*, 88(1), 176-185.
- Liu, L.; Schmidt-Eisenlohr, T. i Guo, D. (2017): "International Transfer Pricing and Tax Avoidance: Evidence from Linked Trade-Tax Statistics in the UK". CESifo Working Paper Series 6594, CESifo Group Munich.
- Tørsløv, T. R.; Wier, L. S. i Zucman, G. (2018): "The Missing Profits of Nations". NBER Working Paper, núm. 24701, National Bureau of Economic Research.

Bilicka, Katarzyna Anna

Katarzyna Bilicka és professora associada d'Economia a la John M. Huntsman School of Business de la Utah State University i és investigadora internacional de l'Oxford University Centre for Business Taxation (OUCBT). Doctora en Economia per la University of Oxford i el Nuffield College, té un màster en Economia i Economia Financera Internacional per la University of Warwick. Ha estat investigadora postdoctoral en Política Fiscal a Llarg Termini al National Bureau of Economic Research (NBER) i investigadora en l'OUCBT. La línia de recerca de Bilicka se centra en temes relacionats amb la tributació corporativa, inversió corporativa i finances públiques. Ha publicat articles a *International Tax and Public Finance* o *British Tax Review*, i també ha publicat un capítol en el llibre *Taxation and the Financial Crisis*, editat per J. Alworth i G. Arachi.

Esteller-Moré, Alejandro

Alejandro Esteller-Moré és llicenciat i doctor en Economia per la Universitat de Barcelona (UB) (Premi extraordinari i Premi José Manuel Blecu del Consell Social de la UB), i té un màster en Economia (premi Leatherland Book) per la University of Essex (Gran Bretanya). És catedràtic d'Economia a la Universitat de Barcelona, investigador i membre del Consell de Govern de l'IEB, i director del programa de recerca de l'IEB en Anàlisi de Sistemes Impositius. La seva recerca ha estat publicada, entre d'altres, a *Regional Science and Urban Economics*, *International Tax and Public Finance*, *Journal of Public Economics*, *Kyklos*, *The Review of Income and Wealth*, *National Tax Journal* o *Economics of Governance*. Ha dirigit el projecte per a l'estimació de la bretxa fiscal per als impostos cedits a Catalunya, i ha participat en l'estudi dels determinants de les diferències en el "VAT Gap" entre països de la UE encarregat per la Comissió Europea. És editor associat de la publicació *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*.

Hebous, Shafik

Shafik Hebous treballa a la Divisió de Política Tributària del Departament d'Affers Fiscals del Fons Monetari Internacional (FMI), a Washington DC. Treballa amb temes de política fiscal; entre d'altres, desenvolupament de capacitat i prestació d'assistència tècnica en diversos països d'Àsia, Àfrica i Europa. Abans d'entrar a l'FMI, va ser professor associat en el Departament d'Economia de la Goethe University Frankfurt. Hebous es va doctorar en Economia per la Goethe University Frankfurt. Ha estat investigador visitant en diverses institucions, inclòs el Departament d'Economia de la University of California, Berkeley, el Centre for Business Taxation de la University of Oxford i el Research Centre del Deutsche Bundesbank. Actualment és *Adjunct Professor* en l'OFS de la University of Oslo.

Johannesen, Niels

Niels Johannesen és doctor en Economia per la University of Copenhagen i actualment és professor a la mateixa institució. Té una ingent experiència amb impostos internacionals, sobretot amb evasió fiscal de firmes multinacionals i evasió fiscal de grans fortunes a paradisos fiscals. El seu treball es publica a les principals revistes, com ara: *American Economic Review*, *Journal of the European Economic Association*, *American Economic Journal: Economic Policy*, *Journal of Public Economics* i *Journal of International Economics*.

