

2018

## IEB's Report on Fiscal Federalism and Public Finance

### Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas

### Informe sobre Federalisme Fiscal i Finances Públiques

The Financing of Infrastructure

Tourism and Gentrification in  
Global Cities: Could Fiscal  
Policy be Useful?

The Challenges of Public  
Budgeting After the Great  
Fiscal Crisis: Where  
Improvements and Reform  
Can Be Made

The Present and  
Future of Tax Havens

La financiación de las  
infraestructuras

Turismo y gentrificación en  
ciudades globales: ¿podría  
ser útil la política fiscal?

Los retos de la resupuestación  
pública tras la gran crisis  
fiscal: líneas de mejora y  
reformas por afrontar

El presente y futuro de los  
paraísos fiscales

El finançament de les  
infraestructures

Turisme i gentrificació en  
ciutats globals: podria ser útil  
la política fiscal?

Els reptes de la pressupostació  
pública després de la gran  
crisis fiscal: línies de millora i  
reformes a afrontar

El present i futur dels paradisos  
fiscals

**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

**ISBN:** 978-84-09-09232-1

**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

**ISBN:** 978-84-09-09232-1

**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

**ISBN:** 978-84-09-09232-1

**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](http://www.ieb.ub.edu)

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

|   |     |
|---|-----|
| IEB's Report on Fiscal<br>Federalism and Public Finance     | 05  |
| Informe IEB sobre Federalismo<br>Fiscal y Finanzas Públicas | 67  |
| Informe sobre Federalisme<br>Fiscal i Finances Públiques    | 135 |

# IEB's Report on Fiscal Federalism and Public Finance

The IEB Report on Fiscal Federalism and Public Finance is published every year, since 2009, with the aim of analysing issues of great relevance today related to fiscal federalism and public finance.

Each topic examined is addressed by a number of contributions from recognized experts outside IEB and the analysis of IEB researchers who specialise in the field. The contributions are short to be able to cover more topics and focus on reaching a wider audience, avoiding unnecessary jargon and being clear and informative. Our purpose is to make a rigorous contribution to the debate on these issues of social concern.

The IEB's Report on Fiscal Federalism and Public Finance'18 brings together the four IEB Reports published during 2018, which have addressed the issues of *The Financing of Infrastructure, Tourism and Gentrification in Global Cities: Could Fiscal Policy be Useful*, *The Challenges of Public Budgeting After the Great Fiscal Crisis: Where Improvements and Reform Can Be Made*, and *The Present and Future of Tax Havens*. All of them are topics of obvious relevance and interest nowadays.

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

## Contents

---

### The Financing of Infrastructure

|  |    |
|--|----|
| <b>The Financing of Transport Infrastructure: an Unsolved Issue</b> Anna Matas.....  | 07 |
| <b>Economic Principles of Infrastructure Financing</b> Ginés de Rus .....  | 09 |
| <b>Making Trucks Pay for Road Damage in the European Union</b> Stef Proost .....   | 12 |
| <b>Public-Private Partnerships in Europe: from the Promises of Theory to the Failures of Practice</b><br>Salvador Bertoméu-Sánchez and Antonio Estache ..... | 15 |

### Tourism and Gentrification in Global Cities: Could Fiscal Policy be Useful?

|   |    |
|---|----|
| <b>Taxation, Tourism and Housing Speculation in Big Cities</b> Albert Solé-Ollé and Elisabet Viladecans-Marsal..... | 21 |
| <b>Tourist Taxes on Overnight Stays: a Useful Tool at the Local Level?</b> José M <sup>o</sup> Durán-Cabré .....    | 24 |
| <b>Taxing Foreigners: a Vancouver Perspective</b> Thomas Davidoff .....   | 28 |
| <b>Does the Taxation of Vacant Properties Improve Housing Affordability in Cities?</b> Mariona Segú.....            | 31 |

### The Challenges of Public Budgeting After the Great Fiscal Crisis: Where Improvements and Reform Can Be Made

|  |    |
|--|----|
| <b>The Challenges of Public Budgeting After the Great Fiscal Crisis: Where Improvements and Reform Can Be Made</b> Jordi Baños Rovira and Daniel Montolio..... | 35 |
| <b>Emerging Developments in Public Financial Management: the Role of Technology and the Managing of Fiscal Risks</b> Marco Cangiano and Mark Miller.....       | 37 |
| <b>Democracy Comes to Public Management: Participatory Budgeting</b> Ernesto Ganuza .....  | 40 |
| <b>Taking Responsibility for the Budgetary Impact of Election Platforms</b> Santiago Lago-Peñas.....   | 43 |

### The Present and Future of Tax Havens

|   |    |
|---|----|
| <b>The Present and Future of Tax Havens</b> Alejandro Esteller-Moré .....   | 47 |
| <b>Attractive Tax Jurisdictions</b> Shafik Hebous .....   | 49 |
| <b>Tax Evasion Through Offshore Accounts: a Review of the Empirical Evidence and Questions for Future Research</b> Niels Johannesen ..... | 53 |
| <b>Profit Shifting and the Role of Tax Havens</b> Katarzyna Anna Bilicka .....  | 57 |

IEB Report 1/2018

---

# The Financing of Infrastructure



**Anna Matas**  
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)  
Universitat Autònoma de Barcelona

# The Financing of Transport Infrastructure: an Unsolved Issue

Transport infrastructures, provided they are correctly planned, have a positive impact on a region's economic growth. In recent decades, supported by this belief, investment in transport projects has been given priority on the policy agendas of many governments. However, despite the high volume of resources allocated to the construction and maintenance of infrastructure (developed countries typically allocate between 3 and 5% of their GDP to transport infrastructure), sufficient attention is not always paid to the principles that should guide their financing.

Broadly speaking, in European countries, while airports and ports have tended to be financed from user contributions (albeit in some instances with notable examples of cross subsidisation), the financing for network infrastructure (i.e. roads and rail) has come predominantly out of the public budget. The exceptions are countries where high capacity roads have been financed using tolls. In recent years, however, a growing number of countries have introduced road user charges to finance roads, although not all have adopted the same criteria. In the case of motor vehicles, countries that have opted for a *vignette* system – a fixed payment valid for a certain time period – predominate, along with those that operate a barrier toll system. In contrast, in the case of heavy vehicles, the countries that charge according to the number of kilometres travelled are now a majority (European Commission, 2017).

There are several reasons that make it essential that we continue working towards an efficient system of financing compatible with investment decisions. Firstly, a growing gap between the price paid to use the infrastructure and its marginal cost distorts the allocation of traffic between competing modes of transport, generating investment inefficiency. Secondly, the financing criterion must have the

capacity to internalise the externalities generated by each transport mode. Finally, as the recent economic crisis has shown, budget constraints condition the pace of investment, which forces us to examine the role that the private sector can play in financing it. The contributions included in this report address each of these topics from different perspectives.

Ginés de Rus emphasises that the optimal provision of infrastructure requires the joint consideration of decisions concerning investment, construction and management, as well as the financing options. The failure to coordinate these decisions generates, in practice, major distortions between modes of transport and gives rise to financing difficulties. The author urges authorities to design an efficient financing system in which the cost of using the infrastructure falls on users. In considering the dilemma as to whether the user should pay only the marginal costs or also the infrastructure construction costs, de Rus warns of the efficiency losses that are generated when the public sector assumes all the sunk costs of an infrastructure project. Finally, regarding roads, he proposes a pricing system that includes their improvement and maintenance costs and at the same time internalises their environmental and congestion costs, accompanied, where necessary, by other measures that increase the political acceptability of the schemes proposed.

Stef Proost analyses how diesel tax competition affects the transport of goods by road in the European Union. Drawing on a model developed in a more exhaustive study (Mandell and Proost, 2016), the author concludes that this form of tax competition, especially that coming from small countries, has reduced the revenue-raising capacity of this tax and this is one of the reasons which explains why many countries have introduced distance-based taxes on trucks. In addition, there may be incentives for small countries to set

a tax per kilometre higher than the optimal rate, since trucks are unlikely to be able to change their route to avoid having to pay. The eventual situation could be a higher-than-optimal tax burden, as exemplified by the case of Switzerland. The EU decision to fix a maximum rate per kilometre, equal to the average infrastructure cost, appears to be a step in the right direction.

In the third contribution, Salvador Bertoméu-Sánchez and Antonio Estache argue that, despite their theoretical advantages, the institutional weaknesses associated with public-private partnerships (PPPs) lead to significant shortcomings. The main difficulty lies in how best to regulate the considerable market power enjoyed by private agents in order to ensure the proper allocation of risks between contracting parties. European experience shows that while many contracts have been successful, many others have failed. Economic theory has correctly identified the risks associated with PPPs. Even so, these risks have not yet been incorporated into the contracts. An additional element as yet unresolved is that of the risks associated with the complexity of financial practices. In short, in order to take full advantage of the potential of PPPs, and to avoid the taxpayer having to pay for the failures, governments must be willing to confront these institutional weaknesses.

## References

- European Commission (2017): Support study for the impact assessment accompanying the revision of the Eurovignette Directive (1999/62/EC). Final Report, DG for Mobility and Transport, 2017.
- Mandell, S. and Proost, S. (2016): "Why truck distance taxes are contagious and drive fuel taxes to the bottom". *Journal of Urban Economics*, 93, 1-17.



**Ginés de Rus**  
Universidad de las Palmas de Gran Canaria  
FEDEA  
Universidad Carlos III de Madrid

# Economic Principles of Infrastructure Financing

Governments are responsible for various tasks related to the provision of infrastructure: planning, project evaluation, quality and safety controls, guaranteeing cost minimisation during a project's life cycle and establishing the basic mechanism for their financing. To do all this, governments can opt to implement one of the following three formulas: direct public provision, some form of public-private partnership or privatisation (Engel *et al.*, 2014).

## **Planning while Respecting Individuals' Freedom of Choice**

A government's objective of providing an optimal set of infrastructure requires, in the first instance, employing the economic evaluation methodology to select the best projects. Here, a government must maintain technological neutrality, in the sense of making investment decisions based on technical criteria that can be applied equally to all modes of transport, and of defining an optimal investment and pricing policy.

The greatest difficulties appear in relation to road and rail infrastructures. In both instances, the government decides how infrastructure is to be financed. Both in the case of direct public provision and in that of concessions, the government decides whether the user should pay for its use or whether access should be free and the infrastructure should be financed from tax revenues.

## **Who Should Pay and How?**

When a charge is set for the use of infrastructure, the aim we typically have in mind is that of raising funds to cover costs. A pricing system with such an objective

has meant that many perceive the following two systems as financially equivalent: a motorway in which the user directly pays a barrier toll, and another in which an "indirect payment" is made by means of a "shadow toll". For the latter, the financing of a free-access infrastructure in which the funds for its construction are provided by a private finance initiative, and the government, subsequently, pays the private companies a toll for each driver that uses the road.

Apart from the not insignificant problems of equity, the apparent equivalence of these two financing models lies in the fact that citizens either pay directly as users or later on, in the form of taxes used to finance shadow tolls. However, the two models are equivalent in appearance only. In the case of the shadow toll, the role played by price signalling in the efficient allocation of resources disappears. Although the private firm gets paid according to use, the volume of traffic, its composition and distribution over time differs between the free access and the toll access infrastructure. The shadow toll makes it impossible to differentiate prices based on the infrastructure's marginal costs per time period or vehicle type. Similarly, it should not be forgotten that deferred payment via taxes adds to the deadweight loss of taxation, nor should we overlook the fact that when users pay they are more likely to have more power over the service provider.

It might be thought that the private provision of infrastructure with direct user payment would eliminate the problem of the construction of white elephants (projects of negative social profitability); however, there is no guarantee whatsoever that they will not get built unless the concession contracts assign the risks in such a way that it becomes prohibitively expensive for the private sector to build them.

## **The Economic Principles for the Efficient Provision of Infrastructure are Interrelated**

The principles discussed above are inseparable. The selection of projects, their construction, and efficient operation and the model of financing have to be addressed together. Technological neutrality is fundamental, as is the avoidance of distortions in the other transport modes.

Opting for the model of direct user payment raises the economic debate about price-setting. On the one hand, one could set prices to cover the total costs of each transport mode so as not to distort competition between them. On the other hand, one could ignore the sunk costs of the existing capacity and charge according to marginal cost. Although under ideal conditions, the short- and long-term marginal costs coincide (Mohring and Harwitz, 1962; Mohring, 1965; Newbery, 1988), in the real world (in the presence of indivisibilities, demand uncertainty, etc.) both types of pricing differ significantly, especially in the case of railways.

In practice, this debate can be expressed as who should pay the high fixed costs of rail infrastructure. Ignoring the railway's sunk costs and pricing according to the short-term marginal cost cannot hide the fact that diverting traffic from airports with overcapacity represents a very small saving. At the same time, it generates financial difficulties for airport infrastructures. Moreover, we cannot ignore the perverse incentives generated in the heavily subsidised railway companies, the efficiency loss related to the taxes required to finance their deficits, the reputational cost implied by the fact that the excess capacity investment has no economic consequences on the railway operators, and the implications for equity.

In addition, when alternative networks exist to solve a common problem (the case of high-speed rail and airports for providing medium-distance interurban mobility), the pricing system adopted can result in diametrically opposed outcomes in terms of the type of networks that are subsequently developed, often with irreversible long-term consequences (de Rus and Socorro, 2017).

The lesson to emerge from the above is that when planning a transport network, the aforementioned interrelationships cannot be ignored. Planning cannot be undertaken by dealing with different modes of transport separately, by separating construction and pricing, and by ignoring the effects on intermodal competition resulting from these investment and pricing decisions (de Rus, 2015; Engel *et al.*, 2015).

## **Efficient Prices**

Optimal infrastructure pricing requires that the prices encourage optimal behaviour. In the case of roads, many of them already built and amortised, this means charging improvement and maintenance costs and internalising the externalities of CO<sub>2</sub>, noise, local pollution and congestion (Engel *et al.*, 2018).

In the case of local pollution and/or congestion in urban areas, traffic management policies consisting in administrative rationing, such as prohibiting the circulation of cars on particular days according to the licence plate numbers, are highly inefficient (Cantillo and Ortúzar, 2014). There, the use of congestion charging appears preferable,<sup>1</sup> though the associated administrative costs should not be ignored.

## **Equity and Political Acceptability**

The political acceptability of charging for local pollution and congestion may make it recommendable that those policies based on Pigouvian taxes be made tax neutral. This could be attained by means of a parallel reduction in fixed taxes. It is also possible to advance the funds to be raised and invest them in public transport, thus increasing social acceptability.

One idea to ensure congestion charging replaces inefficient administrative traffic restriction mechanisms in large cities is to assume that the citizens' have the right to circulate. When the regulator decides on the number of vehicles that can enter a city – let's say half the existing fleet – and assigns these vehicles to the days of the week according to their licence plate numbers, an auction mechanism between those who wish to sell their right and those who want to buy it would achieve a result equivalent to that of congestion charging.

## **References**

Cantillo, V. and Ortúzar, J. (2014): "Restricting the Use of Cars by License Plate Numbers: a Misguided Urban Transport Policy". *DYNA*, 81(188), 75-82.

---

<sup>1</sup> <https://fhl.gov.uk/modes/driving/congestion-charge>

de Rus, G. (2015): "La política de infraestructuras en España. Una reforma pendiente". Fedea Policy Papers, FEDEA.

de Rus, G. and Socorro, P. (2017): "Inversión y tarificación de infraestructuras de transporte". Fedea Policy Papers, FEDEA.

Engel, E.; Fischer, R. and Galetovic, A. (2014): *The Economics of Public-Private Partnerships*. Cambridge University Press.

Engel, E.; Fischer, R. and Galetovic, A. (2018): "Políticas eficientes de inversión y tarificación de la infraestructura del transporte en España". Working Paper, FEDEA (forthcoming).

Engel, E.; Fischer, R.; Galetovic, A. and de Rus, G. (2015): "Colaboración Público-Privada en infraestructuras: Reforma del sistema concesional español de autopistas de peaje". Fedea Policy Papers, FEDEA.

Mohring, H. (1965): "Urban Highway Investment" In Dorfman, R. (Ed.), *Measuring Benefits of Government Investments*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

Mohring, H. and Harwitz, M. (1962): *Highway Benefits: an Analytical Framework*. Evanston Ill: Northwestern University Press.

Newbery, D. M. (1988): "Road User Charges in Britain". *The Economic Journal*. (Conference 1988), 161-176.



**Stef Proost**  
KULeuven

## Making Trucks Pay for Road Damage in the European Union

Trucks and to a lesser extent buses cause damage to the roads. It is their axle weight to the 3<sup>rd</sup> or 4<sup>th</sup> power that creates the damage to the road surface. Trucks are also responsible for noise damage, accidents and congestion. This is well known and governments all over the world have been trying to limit these externalities in different ways: by regulations on axle weight and by charging trucks in function of their externalities. The charges then contribute to the maintenance of the road. For countries that have toll motorways, implementing a good charging system is not very difficult but most countries have been using a mixture of a yearly vignette combined with taxes on diesel used by trucks.

These second best systems have become under increasing pressure when international trucking did grow strongly over the last 30 years with the integration and extension of the European economy. Neighbouring countries tried to set up a vignette system that can discriminate in function of vehicle characteristics (axle weight, emission abatement equipment). The same national vignette can then be used in the neighbouring countries and this saves a lot of transaction costs as the same vignette can be used on all international trips. Unfortunately, when countries had to reach a consensus on the price level of the vignette, the result was the smallest common denominator. With cheap vignettes, the diesel tax became the major financing and regulating instrument for trucks.

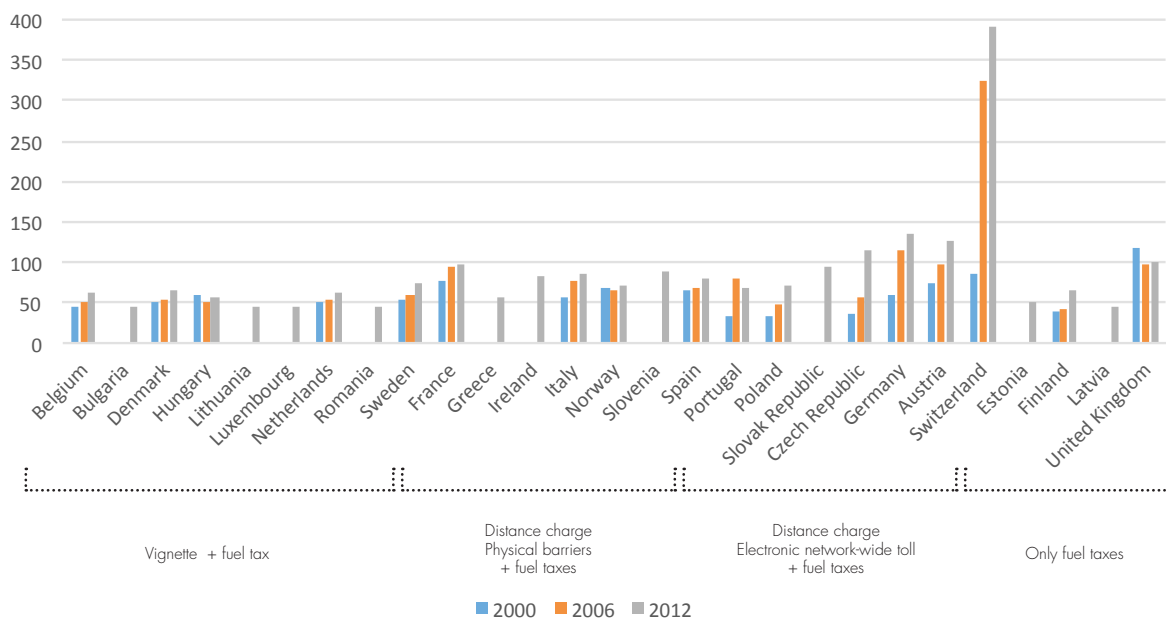
When trucks pass through several countries, sustaining a high diesel tax proved to be difficult. One of the major problems is tax competition for diesel. Trucks can carry fuel in their tanks for 2000 km or more. They simply fuel up where it is cheapest. Consider now a large country and a small neighbour country. When a large country decreases its fuel taxes to a level below the external cost and the road damage

costs, it will have a lot of domestic truck traffic paying less than the full social cost which is an economic inefficiency. They may gain some tax revenues from the international trucks that trade goods between the two countries but this gain will be small as a large country does not need a lot of international trade. Consider now the decisions of the small country: it has a larger incentive to decrease its diesel tax. In fact, it will gain a lot of tax revenues because there are a lot of trucks in the large country that will want to tank cheaply and this will compensate the underpricing for domestic trucks inside their own country. That smaller countries may benefit from undercutting the taxes of the larger countries is one of the basic insights from the tax competition literature and holds as well for cigarettes, alcohol and profit taxes of international companies (Kanbur & Keen, 1992). In 2012 the excise on diesel was 0.47 euro per liter in Germany and only 0.30 euro per liter in Luxemburg. The 0.30 euro per liter was close to the minimum fuel excise set by the EU ministers of finance, otherwise Luxemburg may have set an even lower excise on diesel.

All those countries that suffered from intense diesel tax competition by neighbours were forced to take action. Figure 1 presents, for several countries, the total charges on road use for a 40-ton truck with a domestic haul of 400 km over the period 2000 to 2012. One sees that several countries start to introduce new instruments over this period: Switzerland, Germany, Austria, Czech Republic, Slovakia, Poland, they were later followed by Belgium (2016) and by the Netherlands (2018). One really new instrument is a distance charge for trucks. It is an electronic payment system that lets trucks pay per kilometer driven in a country.

It is interesting to see why countries are more or less forced to introduce this new collection system (Mandell & Proost,

**Figure 1: Truck charges for a standard 40-ton truck with a domestic haul of 400 km. Charging policy as of 2012**



Source: Hylén, Kauppila and Chong, 2013, OECD

2016). Start with two identical countries A and B that are linked by intensive international truck traffic and that use only diesel fuel taxes. The diesel taxes are initially set at the same level. Imagine now that country A lowers the fuel tax for a 100 km trip on its territory by 1 euro but introduces a distance charge for the equivalent of 1 euro per 100km. For the domestic trucks in country A, there will be no change, they pay exactly the same. But all the international traffic will fuel up in country A so country A will gain tax revenues. The best reply of country B is to also introduce distance charges and lower their fuel tax.

But this is not the end of the story. The fuel taxes will be driven to the bottom but they will be replaced progressively by higher and higher distance charges. We now run the risk that truck charges become too high. Most international traffic can decide where to take fuel but they have to use the roads of the countries that are part of their least cost route. So trucks have difficulties to escape the distance charges by rerouting. Small and medium sized countries with a lot of international traffic will find it beneficial to increase the distance charges and start to charge more than their external costs. Also the domestic trucks will pay too much but this can be less important than the extra profit margin they can realize on the foreign trucks. So the change in charging instruments from diesel taxes to distance charges

has transformed the problem of too low charging of trucks that resulted from tax competition into a problem of excessive charging of trucks. The very high charge level of Switzerland in Figure 1 is a clear example of overcharging because most trucks heading towards Italy have to pass through Switzerland.

What can be done to limit the charges on trucks? The EU can impose that charges have to be in line with the external costs. This is however difficult to put into practice because the external cost estimation is complex and uses subjective valuations of health damage, noise nuisance etc. Each country can claim it has a unique ecosystem that needs to be protected at all cost. What the EU did do is to oblige each member country to set an upper bound for the distance charge. The option that is chosen is that the distance charge cannot exceed the average infrastructure costs. This is a smart upper bound because international traffic and domestic traffic use the same road infrastructure. Because a member country cannot discriminate between a domestic truck and a foreign truck, the best it can do is to set a distance charge that corresponds to the best investment level for the domestic traffic (Van der Loo and Proost, 2013).

The current EU regulation limits the distance charges for the member states. Unfortunately, this is not binding for

Switzerland that is not an EU-member state. The only option for the EU is to negotiate with Switzerland and link it with other dossiers to strike a deal.

## References

Kanbur, A. and Keen, M. (1993): "*Jeux sans frontières: Tax Competition when Countries Differ in Size*". *American Economic Review*, 83, 877-892.

Hyllen, B.; Kauppila, J. and Chong, E. (2013): "Road Haulage Charges and Taxes". DP 2003-08, OECD-International Transport Forum.

Mandell, S. and Proost, S. (2016): "Why Truck Distance Taxes are Contagious and Drive Fuel Taxes to the Bottom". *Journal of Urban Economics*, 93, 1-17.

Van der Loo, S. and Proost, S. (2013): "The European Road Pricing Game: How to Enforce Optimal Pricing in High-Transit Countries under Asymmetric Information". *Journal of Transport Economics and Policy*, 47, 399-418.



**Salvador  
Bertoméu-Sánchez**  
ECARES, Université libre de Bruxelles



**Antonio Estache**  
ECARES, Université libre de Bruxelles

# Public-Private Partnerships in Europe: from the Promises of Theory to the Failures of Practice

Public-private partnerships contracts (PPPs) in sectors as diverse as transport, education, energy, health, ICT or water and sanitation have become a standard item in policy toolkits since the early 1990s. This is because potentially: (i) they can help cut fiscal constraints by getting the private partners to take on sector financing, (ii) they can transfer operational and financial risks to private partners and (iii) they can help increase the efficiency of service delivery. The concept became particularly attractive to politicians around the world after the 1992 UK launch of the Private Finance Initiative. It had turned into a showcase also used by international organizations to “sell” PPPs globally. Many deals followed but so did problems.

## **PPP Regulation: the Dimension Governments Loved to Forget**

PPPs have become big business for banks, consulting firms and institutional investors. In the last 5 years alone, over 6000 contracts have been signed around the world. Their preparation has always been the easy part of PPPs. The hard part comes with the supervision of compliance with commitments and from the need to address, ex-post, contract omissions. This is what regulation should do and is not doing well enough.

There has always been some consensus on the need for regulation to manage the significant market power the private partners enjoyed in many PPPs. And there has also always been some interest in setting up separate regulatory institutions that would avoid politically mandated arbitrary

adjustments in PPPs design and regulation. In practice, the change has been more formal than real. Even when separate regulatory agencies were created, the political willingness to give up control services has been limited. This has usually led to stronger regulatory risk perceptions by investors which translates into higher return requirements to close PPP deals.

The internalization of this risk appears in the, now standard, explicit compensation clauses included in PPP contracts to protect private operators, shareholders and lenders. Many contracts also impose an international arbitration clause to circumvent local regulatory courts in case of conflicts. This clause has been a major point of disagreement between Canada and the US on the one hand and the European Commission on the other, in the negotiations of recent trade agreements (the CETA and the TTIP) (e.g. Griller et al., 2017). It boils down to asking Europe to give up regulatory sovereignty to increase the odds of getting PPP deals done.

All this shows that there is a broader trade-off between the private stakeholders desire to tailor the regulatory environment to hedge against local political risks (or to capture the regulatory process) and the local public desire to maintain regulatory control at the risk of losing PPPs opportunities. The main losers of both options are the users and the taxpayers as seen in empirical studies of the impact of contract renegotiations (e.g. Engel et al., 2014, or Estache and Saussier, 2014). Ultimately, it means that the promised transfer of risks to private stakeholders and of lower fiscal costs did not happen.

## PPPs in Europe

In many ways, continental Europe PPP experience is representative of the international experience. Although the region was slow to rely on PPPs, according to the European Investment Bank's PPP Expertise Centre (EPEC), between 2000 and 2016, 1,563 projects were signed for a value of €306.5 billion. Many of these contracts did well, but many also failed, and some in major and recurring ways, reflecting the fact that politicians and bureaucrats underestimated the many challenges PPP represent. Examples of failures include:

- bad screening of bidders in procurement processes illustrated by the January 2018 bankruptcy of Carillion, the largest UK construction firm
- the eruption of corruption cases linked to PPP projects in Spain
- the recurring political interference with regulatory decisions in energy project evaluations in Belgium, France, Spain or the UK
- the bankruptcy of many Spanish regional airports built through PPPs as a result of unrealistic traffic forecasts
- the massive toll roads renegotiations in France, Spain or Portugal transferring, ex-post, most of PPP risks to taxpayers
- the closing of Scottish schools built under PPPs as a result of safety design failures.

Any of these incidents matches a risk predicted by theoretical papers, including many that helped some economists get a Nobel Prize (notably Hart, Maskin and Tirole).

## So What Does Economic Theory Say about the Scope for PPP Failures?

Contract, procurement and regulation theory have notably identified many of the risks the European experience illustrates. These theoretical contributions include the identification of the:

- difficulty of writing complete contracts (e.g. Grossman and Hart, 1986, Hart and Moore, 1999, Maskin and Tirole, 1999, Hart, 2003, Dewatripont and Legros, 2005, lossa and Martimort, 2015, Saussier and de Brux, 2017)
- poor screening of bidders in procurement auctions (Dimitri et al., 2006)

- underestimation of collusion risks between bidders or between bidders and the government or bureaucrats (Martimort and Pouyet, 2008)

- corrupt or mistargeted risks allocations (lossa and Martimort, 2014, lossa, Spagnolo and Vellez 2014)

- corruption and incompetence in contract implementation and enforcement (Coviello et al., 2016, and Estache and Foucart, 2018)

- negative fiscal consequences of soft budget constraint (de Bettignies et al., 2014)

- subsidies inefficiencies linked to the cost of public funds (Engel et al., 2014).

- multiple negative endogenous and exogenous effects from multiple sources of contract incompleteness under imperfect information (Laffont and Tirole, 1993, Estache and Saussier, 2014).

Each of these ideas documented conceptually the inefficiency, inequity and/or fiscal cost of the observed European failures. Yet few in project preparation teams have been exposed to these insights since the project finance teams tend to be staffed with people with a legal, engineering or financial background, trained to deal with the financial dimensions of contracts rather than with procurement or regulatory design. Moreover, standardized procurement and regulatory processes are still preferred to processes designed to match local and contextual characteristics, and this is one of the reasons why so many contracts need fine tuning throughout their life time.

Despite their relevance, contract, procurement and regulation theories have their own limitations. Notably, they have been unable to internalize the relevance of common financial practices. First, they ignore the way the creativity and complexity built in project finance (PF) practice instrumentalizes contracts (e.g. Gatti, 2013) and hence regulatory options. Second, they ignore the increased weight of hedge funds, pension funds and similar shareholder financing choices with direct impacts on PPP performance. In a rare paper on the interactions between regulation and finance, Bremberger et al. (2016) show that utilities subject to incentive regulation smooth their dividends less than firms subject to cost based regulation. This impacts risks levels and hence average contractual tariffs. A last example is provided by a 2017 crisis in the UK. Various privatized water companies used their large borrowing

for over 10 years to pay dividends rather than to finance investment and maintenance, leading to quality issues in the sector. The point is that finance matters more than academic treatments of PPP recognize, and this implies that there is some more conceptual research to be conducted on the interactions between finance and regulation.

## Concluding Remarks

These may be both the best of times and the worst of times for PPPs. They are the best of times because many, if not most, governments around the world still bet on PPPs to finance some sectors. And many multilateral agencies are still very actively promoting PPPs around the developing and emerging economies. But these are also the worst of times for PPPs because of the growing evidence on the undesirable consequences of failed PPPs (e.g. Hall, 2015). This is increasing perceptions of demand and supply risks and of excessive regulatory uncertainty. And this may explain the slow global downward trend in the number of deals.

From an intellectual perspective, the effective increased reservation on PPPs by the market is good news as it serves as evidence that theory has been good at anticipating the consequences of institutional weaknesses. From a practical perspective, this is bad news since as it also means that governments are not willing, or able, to address these weaknesses. Unless this is done, PPPs will continue to be a much less useful tool than they could be. And users and taxpayers will continue to pay the consequences.

## References

- Bremberger, F.; Cambini, C.; Gugler, K. and Rondi, L. (2016): "Dividend Policy in Regulated Network Industries: Evidence from the EU". *Economic Inquiry*, 54(1), 408–432.
- Coviello, D.; Moretti, L.; Spagnolo, G. and Valbonesi, P. (2017): "Court Efficiency and Procurement Performance". *The Scandinavian Journal of Economics*, <https://doi.org/10.1111/sjoe.12225>.
- de Bettignies, J. E. and Ross, T. W. (2009): "Public-Private Partnerships and the Privatization of Financing: an Incomplete Contracts Approach". *International Journal of Industrial Organization*, 27, 358-368.
- Dewatripont, M. and Legros, P. (2005): "PPPs: Contract Design and Risk Transfer". *European Investment Bank Papers*, 10(1), 120-141.
- Dimitri, N.; Piga, G. and Spagnolo, G. (Eds.) (2006): *Handbook of Procurement*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Engel, E.; Fischer, R. D. and Galetovic, A. (2014): *The Economics of Public Private Partnerships: A Basic Guide*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Estache, A. and Foucart, R. (2018): "The Scope and Limits of Accounting and Judicial Courts Intervention in Inefficient Public Procurement". *The Journal of Public Economics*, 157, January, 95–106.
- Estache, A. and Saussier, S. (2014): "Public-Private Partnerships and Efficiency: a Short Assessment". *DICE Report*, 12(3), 8.
- Gatti, S. (2013 ): *Project Finance in Theory and Practice: Designing, Structuring, and Financing Private and Public Projects*, 2<sup>nd</sup> edition. Academic Press.
- Griller, S.; Obwever, W. and Vranes, E. (Eds.) (2017): *Mega-Regional Trade Agreements: CETA, TTIP, and TiSA: New Orientations for EU External Economic Relations*. Oxford University Press.
- Grossman, S. J. and Hart, O. D. (1986): "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration". *Journal of Political Economy*, 94(4), 691-719.
- Hall, D. (2015): *Why Public-Private-Partnerships (PPPs) Don't Work: the Many Advantages of the Public Alternative*. Public Services International Research Unit, University of Greenwich, UK.
- Hart, O. D. (2003): "Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks and an application to public-private partnership". *The Economic Journal*, (113), 69-76.
- Hart, O. D. and Moore, J. (1990): "Property Rights and the Nature of the Firm". *Journal of Political Economy*, (98), 1119-1158.
- Holmström, B. and Milgrom, P. (1991): "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design". *Journal of Law, Economics and Organization*, (7), 24-52.

- Iossa, E. and Martimort, D. (2012): "Risk Allocation and the Cost and Benefits of Public-Private Partnership". *The RAND Journal of Economics*, 43, 442-474.
- Iossa, E. and Martimort, D. (2014): Corruption in Public-Private Partnerships, Incentives and Contract Incompleteness. *DICE Report*, 12, 14.
- Iossa, E.; Spagnolo, G. and Vellez, M. (2014): "The Risks and Tricks in Public-Private Partnerships". In Peitz, M. and Spiegel, Y. (Eds.), *The Analysis of Competition Policy and Sectoral Regulation*. Singapore. World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 455-489.
- Iossa, E. and Martimort, D. (2015): "The Simple Microeconomics of Public Private Partnerships". *Journal of Public Economic Theory*, 17(1), 4-48.
- Laffont, J. J. and Tirole, J. (1993): *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Levin, J. and Tadelis, S. (2010): "Contracting for Government Services: Theory and Evidence from U.S. Cities". *The Journal of Industrial Economics*, 58, 507-541.
- Martimort, D. and Pouyet, J. (2008): "To Build or Not to Build: Normative and Positive Theories of Public-Private Partnerships". *International Journal of Industrial Organization*, 26, 393-411.
- Maskin, E. and Tirole, J. (1993): "Public-Private Partnerships and Government Spending Limits". *International Journal of Industrial Organization*, 26, 412-420.
- Saussier, S. and de Brux, J. (eds.) (2017): *The Economics of Public-Private Partnerships: Theoretical and Empirical Developments*. Kluwer.



IEB Report 2/2018

---

# Tourism and Gentrification in Global Cities: Could Fiscal Policy be Useful?



**Albert Solé-Ollé**  
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)  
Universitat de Barcelona



**Elisabet Viladecans-Marsal**  
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)  
Universitat de Barcelona

## Taxation, Tourism and Housing Speculation in Big Cities

There is a growing debate in big cities about the possible negative effects of non-residents – be it as tourists or as house buyers – on the well-being of those citizens that live and work there permanently. Three broad types of effect have been identified.

First, visitors can have a direct effect on the residents' quality of life, including environmental externalities (e.g. noise), a general deterioration in public services (e.g. overcrowding on public transport), and, in the long run, an increase in public spending in order to maintain service quality (and in the taxes needed to finance this).

Second, the supply of tourist accommodation (hotels, licenced apartments or other types of establishment) occupies spaces that could be put to other uses (e.g. housing for the city's residents). If there is a shortage of housing supply, this can lead to an increase in house prices and rents. Although this may benefit homeowners, it is detrimental to tenants and first-time buyers, who may see themselves forced out of their neighbourhoods. The scale of this problem has grown due to the boom in rental apartments on digital platforms, such as Airbnb. The origins of the growing protests against tourism, in such cities as Barcelona, can be traced to these phenomena (The Economist, 2016).

Third, the housing market is affected by non-resident speculators, that is, those that buy homes as an investment. This motive is often difficult to separate from the desire to own a second home. Whatever the motive, however, activities of this kind can also have negative effects. First, speculative buying has an impact on house prices and rents. Second, some studies show

that speculation helps create housing bubbles, the bursting of which can have serious economic effects<sup>1</sup>.

In most of the cities affected by these problems there is considerable controversy concerning the actual importance of each of these factors in the housing access crisis. If we take into account media coverage, blame lies entirely at the door of non-residents. Indeed, recent empirical evidence seems to point in the same direction, although too little research has been conducted using robust scientific standards and, moreover, the studies that do exist consider very small numbers of cities<sup>2</sup>. There are, in fact, other possible explanations for the housing crisis: growing local demand (e.g. in the case of renting, problems may be due to the postponement of the purchase decision due to difficulties in obtaining home mortgages); growing residential demand from non-residents (e.g. due to the increasing attractiveness of these cities as places to work and live); the lack of land supply combined with urban planning regulations that hinder the construction of housing; and, the lack of social housing that might be used to tackle the effects faced by the most vulnerable sectors of society.

---

<sup>1</sup> The recent study by Gao *et al.* (2018) shows how the economic effects (e.g. destruction of jobs, increase in unemployment) of the bursting of the real estate bubble in the US were much worse in those areas where the percentage of sales of non-primary residences during the boom was highest.

<sup>2</sup> For example, the study by Sá (2016) in London attributes around 20% of the house price increase in recent years to the foreign investment effect. The study undertaken by Cvijanovic and Spaenjers (2015) in Paris found similar results, albeit restricted to specific neighbourhoods of the city. Finally, Sheppard and Udell (2018) also report a positive impact of Airbnb listed properties on the prices of nearby homes in New York.

Whatever the case, be it for well-founded reasons or in response to public pressure, many cities have implemented policies in an attempt to mitigate these problems. Among the tax instruments used, we find the following: the tourist tax, typically levied on overnight stays in hotels, and common in many cities (including Paris and Amsterdam); taxes on second homes and/or empty houses (as in France, for example); and taxes on transactions involving second homes (e.g. in the United Kingdom) or on those made by non-residents (e.g. Vancouver and Singapore). The indications from such cases are that their impact on economic activity (tourism and/or housing) is quite small in some instances (tourist tax) but can be substantial in others (e.g. taxes on non-residents). In addition, in many cases, authorities have opted to implement planning regulations rather than fiscal measures (probably because cities tend to have greater powers in relation to the former than the latter). An example of such a policy is the ban on the building of second homes when such residences exceed a certain percentage of the housing stock (as occurs in Switzerland, see Hilber and Schöni, 2016). Other examples include hotel moratoriums and restrictions on the number of apartment licenses that are issued by many city authorities. Yet, given the dearth of robust studies evaluating measures of this type, it is difficult to reach a general conclusion about their effects and their relative merits with regard to taxation.

This IEB report includes three contributions that discuss the advantages and drawbacks of three types of fiscal intervention:

– José M<sup>a</sup> Durán-Cabré (IEB and Universitat de Barcelona) analyses the tourist tax levied on overnight stays in hotels and similar establishments. His article reviews how this tax has been used in countries around the world and compares this specific instrument with other taxes levied on tourist activity (especially that of VAT). He identifies the following advantages: it has little impact on tourist activity; the fiscal burden is exported and, therefore, it has only minor political costs; and, it internalises the social costs generated by tourism. The author clearly believes that this tax should be assigned to local governments and that the latter should be able to adapt it to specific local circumstances (e.g., type of tourism and intensity of externalities generated). Finally, he proposes a model based on the application of a reduced rate of VAT in the tourism sector (essential for guaranteeing the international competitiveness of the sector) combined with a local tax on overnight stays in hotels.

– Thomas Davidoff (Sauder School of Business, University of British Columbia) examines the role of taxes levied on real es-

tate transactions made by non-residents, above all in Vancouver. This Canadian city has received a considerable amount of real estate investment from Hong Kong and China which is believed to be responsible for raising its house prices. For this reason, both the province of British Columbia and the city of Vancouver have made several changes in the tax regime affecting properties purchased by non-residents. In 2016, for example, citizens without permanent residence in Canada started to pay an extra 1.5% in tax on the purchase of a house in the province. The author himself, together with other experts, proposed applying a surcharge on the property tax (in fact, multiplying it by four) which would be fully deductible from personal income tax; thus, implying that it would only be paid if the individual did not work in the province. The province of British Columbia has recently approved a surcharge not unlike this proposal, and which is popularly known as the 'speculation tax'. Dr Davidoff's article is proof that it is possible to design fiscal instruments that serve the objectives pursued. However, the author's contribution is not entirely optimistic about the ability of these measures to reduce housing prices in Vancouver.

– Mariona Segú (Paris School of Economics) focuses on the case of taxes on vacant housing, in an in-depth discussion of the French experience with this instrument. In 2013, a tax on vacant housing was introduced in those urban areas in France facing special difficulties of access to the housing market. The assessment of the effects of this tax indicates that there has been a significant reduction in the number of vacant dwellings, with many being converted into principal residences, and that, in addition, there has been no reduction in the construction of new homes. It seems that the French tax may have helped solve problems of housing affordability. The contribution also discusses the difficulties of applying a tax of this type in Spain and warns that in this case it would be necessary to extend the tax instrument to second residences, which in France are also subject to a surcharge.

The three articles have been contributed by leading experts in Urban Economics and Taxation. The discussions illustrate how it is possible to design tax instruments that can help solve complex problems but, at the same time, they stress the need for a better understanding of the effects of policies of this type and highlight the dearth of robust studies conducted to date in this field.

## References

Cvijanovic, D. and Spaenjers, C. (2015): "Real estate as a luxury good: non-resident demand and property prices in Paris". HEC Paris Research Paper No. FiN-2015-1073.

"Second homes – Stay Away. There's a new villain in town—at weekends and during the summer". *The Economist*, 14 May 2016, 12-13.

Gao, Z.; Sockin, M. and Xiong, W. (2018): "Economic consequences of housing speculation". Mimeo, Princeton University, <http://wxiong.mycpanel.princeton.edu/papers/Speculation.pdf>.

Hilber, C. and Schöni, O. (2016): "The housing market impacts of banning second home investments". London School of Economics, <http://personal.lse.ac.uk/hilber/WorkingPapers.html>.

Sá, F. (2016): "The effect of foreign investors on local housing markets: evidence from the UK". CEPR Discussion Paper DP116587.

Sheppard, S. and Udell, A. (2018): "Do Airbnb properties affect house prices?" Paper presented at the Conference of the American Economic Association, San Diego, US.



José Mª Durán-Cabré  
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)  
Universitat de Barcelona

## Tourist Taxes on Overnight Stays: a Useful Tool at the Local Level?

The growing importance of tourism as an economic sector is unquestionable: in 2016, in the OECD countries, it represented 4.2% of GDP, generating 6.9% of total employment (OECD, 2018). That year, the number of international tourists in the world reached 1.24 billion, with an annual growth rate of 3.9%. In the case of Spain, these figures are even more striking, given that the direct weight of tourism in GDP is the highest of all the OECD countries, at over 11%, and the sector generates more than 13% of the whole employment. The number of international tourists visiting Spain in 2016 was over 75 million: the third highest number of tourists received by any country in the world.

However, in addition to being an obvious source of economic growth and employment opportunities, tourism also generates costs which derive from overcrowding and its impact on the environment, in addition to other social and cultural effects. The greater the weight of tourism and the greater its concentration in terms of both time and space, the higher and more perceptible are its social costs<sup>1</sup>. In addition, a certain asymmetry has emerged between those who benefit from tourism and those who suffer its costs: while the former are typically thinly spread over the whole of the country or the city, the latter are concentrated in the areas that receive most tourists.

---

<sup>1</sup> For example, in the city of Barcelona, the number of overnight stays in hotels has grown spectacularly in just a few years: from close to 8 million in 2000, to 14 million in 2010 to more than 19 million in 2016 (*Turisme de Barcelona*, 2017). Overcrowding, noise and the deterioration of certain city areas have led to complaints about the inconveniences created by tourism from the residents of neighbourhoods receiving most visitors.

Against this backdrop, it is important to find economic policy instruments that allow the public sector to correct the social costs with the aim of maximising social welfare. Here, tourist taxes can play an important role. The objective of this study is to analyse the characteristics of the taxes that are imposed on tourism. In particular, it focuses on taxes levied on overnight stays in hotels and similar establishments, which are increasingly being used by local authorities to boost their revenues. At the same time they are a way of internalising the social costs derived from tourism.

Taxes specifically levied on tourist activities first emerged in the 1960s, as tourism began to grow and its potential as a revenue source became more evident (World Tourism Organization, 1998)<sup>2</sup>. However, the increase in tourist taxes can also be explained in terms of certain characteristics that make them particularly attractive from an economic point of view (Gago *et al.*, 2009):

- They are an efficient instrument for the collection of revenues as they have low distortionary effects on the behaviour of economic agents. Destinations that are popular often have no obvious substitutes because of specific characteristics associated with their climate, location, architecture, quality of museums, etc. This creates a monopoly power on the supply side, while on the demand side, alterations in price bring about only minor behavioural changes.

---

<sup>2</sup> Exceptions to this are provided by France and Italy, where, since the start of the 20th century, some municipalities have applied the *taxe de séjour* or *tassa di soggiorno*, respectively: taxes on overnight hotel stays.

- Tax incidence falls mainly on non-residents, which means the tax burden is exported. This facilitates the use of this tax by politicians.
- They act, to a certain degree, as coverage of the costs of the public services consumed by tourists. The presence of tourists leads to an increase in the costs of certain public services: police, rubbish collection and street cleaning and maintenance, among others. Tourist taxes can therefore be justified in accordance with the benefit principle.
- They allow negative externalities caused by tourism (overcrowding, inconveniences to local residents, faster deterioration of certain areas and installations, etc.) to be internalised, thereby improving economic efficiency.
- Finally, the price increase induced by taxes can lead to an improvement in the quality of tourism and, if the rate varies according to the period of the year, it can even contribute to reducing the seasonality of tourism, thereby also reducing its negative externalities.

Consequently, there are some economic arguments in favour of the use of tourist taxes.

Among the different tourist taxes, those levied on overnight stays are of particular interest<sup>3</sup>. The first tax of this kind was introduced in France more than a hundred years ago, under the name of *taxe de séjour*, aimed at contributing to the development of spa towns. Since then, the application of this tax has been extended to other countries and, in general, it is levied on stays in hotels and similar establishments, such as tourist apartments. The tax is supported by tourists, although the hotel has to pay it: it passes the burden on to their guests and pays the corresponding amount to the tax authority.

The tax is levied and collected by subcentral government authorities, typically the town or city councils, who can decide whether to levy it or not and what rate to apply, albeit within the limits generally set out in national legislation. This allows each municipality to set the tax rate according to its specific circumstances and preferences; this is particularly important if application of the tax aims to internalise the negative ex-

<sup>3</sup> The OECD (2014) report includes all the indirect taxes, fees and charges affecting primarily tourism-related activities and divides them into six broad categories: i) Arrivals and departures: taxes on those entering or leaving a country; ii) Air travel: aircraft landing and waiting fees; iii) Hotel and accommodation: tax on overnight stays in hotels and similar establishments; iv) Consumption taxes: mainly VAT, which not only falls on tourism, and which can be of considerable importance; v) Environmental taxes: fees and charges specifically targeting tourism and which are used for environmental protection; and vi) Tax incentives: aimed at fostering the development of the tourist sector.

**Table 1. Taxes levied on overnight stays in European cities (2017)**

| GERMANY                            |  |
|------------------------------------|--|
| Berlin                             | 5%   |
| Cologne                            | 5%   |
| Hamburg                            | According to room price. E.g.:<br>- between €50 and €100: €2<br>- between €100 and €150: €3<br>- between €150 and €200: €4                         |
| FRANCE                             |  |
| Lyon                               | According to hotel category. E.g.:<br>- 3 stars: €1.10<br>- 4 stars: €1.65<br>- 5 stars: €2.47   |
| Marseille                          | According to hotel category. E.g.:<br>- 3 stars: €1.50<br>- 4 stars: €2.25<br>- 5 stars: €3<br>- Palace: €4  |
| Lyon                               | According to hotel category. E.g.:<br>- 3 stars: €1.50<br>- 4 stars: €2.25<br>- 5 stars: €3<br>- Palace: €4  |
| THE NETHERLANDS                    |  |
| Amsterdam                          | 5%   |
| ITALY                              |  |
| Florence                           | According to hotel category. E.g.:<br>- 3 stars: €3.50<br>- 4 stars: €4.50<br>- 5 stars: €5  |
| Milan                              | According to hotel category. E.g.:<br>- 3 stars: €3<br>- 4 stars: €4<br>- 5 stars: €5  |
| Rome                               | According to hotel category, location and season. E.g.: in the centre, in the high season<br>- 3 stars: €4<br>- 4 stars: €6<br>- 5 stars: €7       |
| Venice                             | According to hotel category, location and season. E.g.: in the centre, in the high season<br>- 3 stars: €3.50<br>- 4 stars: €4.50<br>- 5 stars: €5 |
| PORTUGAL                           |  |
| Lisbon                             | €1   |
| SPAIN <sup>1</sup>                 |  |
| Catalonia:<br>Barcelona            | According to hotel category. E.g.:<br>- 3 stars: €0.65<br>- 4 stars: €1.10<br>- 5 stars: €2.25   |
| Catalonia: other<br>municipalities | According to hotel category. E.g.:<br>- 3 stars: €0.45<br>- 4 stars: €0.90<br>- 5 stars: €2.25   |
| Balearic islands                   | According to hotel category and not in the low season. E.g.:<br>- 3 stars: €1<br>- 4 stars: €1.5<br>- 5 stars: €2                                  |

<sup>1</sup> Tax regulated by the different regional authorities.

Source: Own Elaboration.

ternalities of tourism. The latter can vary considerably, so it is at the local level that they can best be assessed. The

profile of the tourism of different locations can also vary greatly and the specific effects of the tax will depend on the local profile.

A comparison of the tourism in the Italian cities of Venice and Milan provides an interesting example. The problems that the huge numbers of tourists visiting Venice cause are well known. As is common, the tax on overnight stays here varies according to the type and category of establishment. However, it also takes into consideration both the area of the city where the accommodation is located (areas outside the centre enjoy a deduction of up to 30%) and the time of year (in the low season, which in Venice is restricted solely to the month of January, there is a reduction of 30%). These reductions mean, for example, that the tax at a three-star hotel varies from a minimum of €1.70 to a maximum of €3.50 per night. In contrast, in Milan, where tourism does not carry the same weight as in Venice and its profile is more closely associated with business trips, the tax rate only varies as a function of the type and category of establishment. However, if the stay in Milan is considered to take place within the framework of what is deemed an important conference, the tax rate is reduced by 50%. Other differences in the cities' taxes exist: the maximum number of consecutive nights that can be taxed varies (14 in Milan; 5 in Venice) as does the tax treatment afforded children (in Milan they are exempt up to the age of 18; while in Venice, only children under 10 are fully exempt and those aged between 10 and 16 have a 50% reduction). Thus, each municipality regulates the tax in accordance with its specific needs and preferences. Table 1 shows some of the current tax rates being charged in some European cities.

In Spain, however, and despite the importance of the tourist sector, the current legislation governing local tax authorities does not foresee the application of this type of tax. This has led the Balearic Islands and Catalonia to introduce a tax on overnight stays as a specific regional tax payable to the regional authorities<sup>4</sup>. However, the local authorities in these regions cannot regulate it<sup>5</sup>.

Taxing overnight stays means levying a specific tax on a type of consumption that is also subject to the general consumption tax, that of VAT. The case of tourism, however, gives rise to an unusual circumstance that is also something of a paradox: a specific tax is levied but VAT is applied at a reduced rate. As Table 2 shows, there are only three countries in the European

<sup>4</sup> The Balearic Islands introduced it for the first time in 2001, although it was abolished in October 2003. In 2016, it was reintroduced with major modifications. Catalonia has been applying it since November 2012.

<sup>5</sup> *The report published by an expert commission for the revision of the local funding model proposes creating this tax at the local level in Spain.*

**Table 2. VAT rates: general and hotels. EU (28): 2018**

| COUNTRY                | GENERAL RATE (%) | HOTEL RATE (%) | DIFFERENCE (in percentage points) |
|------------------------|------------------|----------------|-----------------------------------|
| Germany                | 19               | 7              | -12.00                            |
| Austria                | 20               | 13             | -7.00                             |
| Belgium                | 21               | 6              | -15.00                            |
| Bulgaria               | 20               | 9              | -11.00                            |
| Croatia                | 25               | 13             | -12.00                            |
| Denmark                | 25               | 25             | 0.00                              |
| Slovakia               | 20               | 20             | 0.00                              |
| Slovenia               | 22               | 9.5            | -12.50                            |
| <b>Spain</b>           | <b>21</b>        | <b>10</b>      | <b>-11.00</b>                     |
| Estonia                | 20               | 9              | -11.00                            |
| Finland                | 24               | 10             | -14.00                            |
| France                 | 20               | 10             | -10.00                            |
| Greece                 | 24               | 13             | -11.00                            |
| Hungary                | 27               | 18             | -9.00                             |
| Ireland                | 23               | 9              | -14.00                            |
| Italy                  | 22               | 10             | -12.00                            |
| Latvia                 | 21               | 12             | -9.00                             |
| Lithuania              | 21               | 9              | -12.00                            |
| Luxembourg             | 17               | 3              | -14.00                            |
| Malta                  | 18               | 7              | -11.00                            |
| The Netherlands        | 21               | 6              | -15.00                            |
| Poland                 | 23               | 8              | -15.00                            |
| Portugal               | 23               | 6              | -17.00                            |
| United Kingdom         | 20               | 20             | 0.00                              |
| Czech Republic         | 21               | 15             | -6.00                             |
| Romania                | 19               | 9              | -10.00                            |
| Sweden                 | 25               | 12             | -13.00                            |
| Cyprus                 | 19               | 9              | -10.00                            |
| <b>EU (28) average</b> | <b>21.46</b>     | <b>10.98</b>   | <b>-10.48</b>                     |

Source: VAT rates applied in the member states of the European Union, European Commission.

Union which do not apply a reduced rate of VAT to the hotel sector (Denmark, Slovakia and the United Kingdom). In the other countries, the reduction exceeds an average of 10 percentage points. But why is the VAT first reduced and then an additional specific tax levied?

In the hotel sector, VAT has become one more parameter that determines the final price<sup>6</sup>. Therefore, a lower rate of VAT allows the sector to be more competitive internationally, an especially relevant factor in the highly competitive world

<sup>6</sup> Unlike what happens in the case of the international trade of goods, where application of the destination principle of taxation, which allows exporters to recuperate VAT paid in their home country, ensures that differences in VAT do not modify the relative prices of products.

tourism market (Jensen and Wanhill, 2002)<sup>7</sup>. This reduced VAT rate in turn allows the application of a tax on overnight stays, a figure that is still much lower than what it otherwise would have been with the application of the general VAT rate<sup>8</sup>. Furthermore, it also makes an interesting fiscal instrument available to local authorities, which they can use in the development of their tourism policies, in accordance with their specific preferences and needs. This is something that is not possible with VAT, as local authorities have no control over it.

In addition, the revenue collected from a tax on overnight stays is usually earmarked for the development of tourism-related policies. This facilitates the acceptance of the charge by the tourist industry, fearful of the impact of taxation. It is also important that the town and city councils can use the additional resources generated by the tax to compensate residents. As it has been said before, in the areas within the municipality more exposed to tourism, the ones that particularly suffer the negative externalities generated by tourism (overcrowding, noise, general deterioration and other inconveniences).

## References

- Gago, A.; Labandeira, X.; Picos, F. and Rodríguez, M. (2009): "Specific and general taxation of tourism activities. Evidence from Spain". *Tourism Management*, 30, 381-392.
- Jensen, T. C. and Wanhill, S. (2002): "Tourism's taxing times: value added tax in Europe and Denmark". *Tourism Management*, 23, 67-79.
- OECD (2014): *OECD Tourism Trends and Policies*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018): *OECD Tourism Trends and Policies*, OECD Publishing, Paris.
- Turisme de Barcelona (2017): *Estadístiques de turisme. Barcelona ciutat i entorn, 2016*.
- World Tourism Organization (1998): *Tourism taxation: striking a fair deal*.

---

<sup>7</sup> The economic importance of the tourist sector will undoubtedly also have helped achieve this favourable treatment.

<sup>8</sup> In 2010, Germany approved a reduction of VAT on hotels, from 19% to 7%; since then, the number of cities that have introduced a tax on overnight stays has not stopped rising.



**Thomas Davidoff**  
Sauder School of Business,  
University of British Columbia

## Taxing Foreigners: a Vancouver Perspective

Immigration and investment first from Hong Kong in the 1980s and 1990s and later from Mainland China have been cited as a cause for rising home prices in metropolitan Vancouver, B.C., Canada. This attribution has long been common in popular discourse. Recent jumps in prices (Figure 1 from the Real Estate Board of Greater Vancouver, March 2018 Statistics Package) have expanded the interest to academic econometric studies.<sup>1</sup>

Until recently, foreign buyers of high end homes compared to local buyers were treated favorably in Canadian cities relative to in large U.S. cities. Unlike in the U.S., Canadian homeowners cannot deduct mortgage interest or property taxes from their income taxes, so being a local taxpayer did not provide an advantage. Deducting interest and property taxes at a marginal rate of 40% above the standard deduction can be a significant benefit in expensive U.S. cities that is not available to most foreigners. Also, Canadian property taxes are quite low by U.S. standards as a fraction of property values. The current mill rate in the City of Vancouver is roughly 0.3%, whereas rates above 1% are not uncommon in the U.S. Income and sales taxes are generally higher in Canada than the U.S. Thus relative to U.S. “Superstar Cities” Vancouver has invited real estate investment and discouraged working. This has likely fed very high ratios of price to income

As a general matter, there is a great deal of controversy in the local media and among politicians as to what weights to put on international demand for investment or vacation properties, local and foreign speculation, immigration, local household formation, and restrictive zoning policies and other regulations as causes for the recent spectacular run-up

in prices. Local communities appear to have woken up to the need for more multifamily housing, and apartment construction (largely condominium; purpose-built rental requires subsidy) has hit record levels.

The debate around the role of foreign buyers in driving high and raising home prices in Vancouver echoes that in other supply-constrained “Superstar Cities” such as New York, San Francisco, Los Angeles, London, and Singapore. Asian and Australian cities have tried a variety of tax and restrictive measures to address foreign, second, and investment home demand.<sup>2</sup>

In the past two years, multiple tax policies have been put in place to put a thumb on the scale in favor of the local workforce. The first was a foreign buyer tax imposed by the Province of British Columbia, effective in early August, 2016. The foreign buyer tax is a charge of 15% (raised to 20% in February, 2018) of the purchase price (or fair market value) due upon transfer of title. Individuals who are not Canadian citizens or permanent residents (and are not part of a selective work permit program) must pay, and corporations or other entities that are controlled by foreign buyers must also pay. The fraction of the property owned by foreign buyers is multiplied by 20% to get the total bill. The tax applied through 2017 to Greater Vancouver, and has since been expanded to other jurisdictions in the Province where prices have risen rapidly.

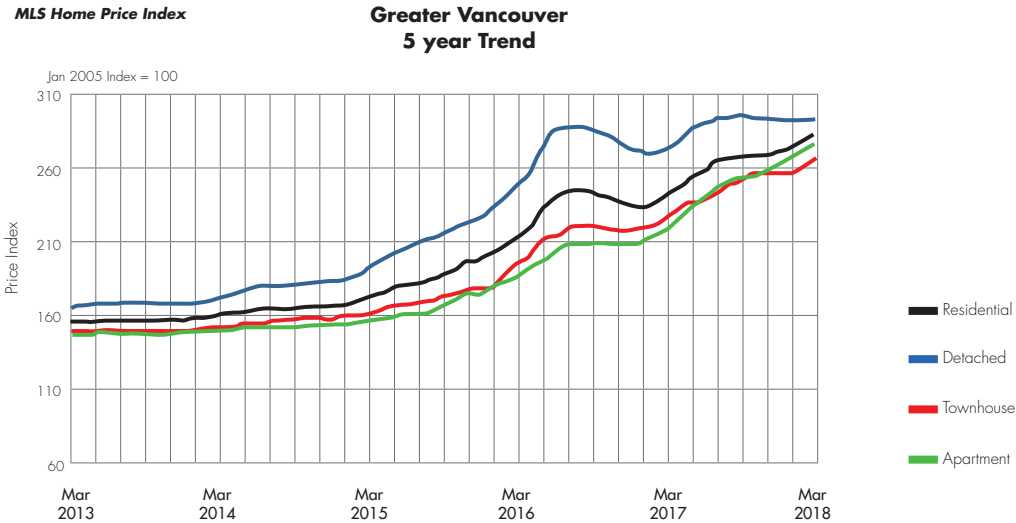
Shortly before the foreign buyer tax came into effect, the Province of British Columbia started collecting citizenship data on residential property owners. These are reported in

---

<sup>1</sup> Pavlov and Somerville (2016) and Favilukis and Van Nieuwerburgh (2017).

<sup>2</sup> See Choi (2014) and Suher (2016) for recent discussions.

**Figure 1: Vancouver Home Price Index**



Source: Real Estate Board of Greater Vancouver, March 2018 Statistics Package.

Figure 2, taken from Jens von Bergmann of Mountain Math. The fraction of buyers in Greater Vancouver fluctuated in the weeks leading up to the tax, and sharply dropped in the wake of the tax, from over 10% to under 2%. There was a very brief window of approximately one week in which foreign buyers could accelerate closings to avoid the tax, and so the fraction of foreign buyers rose a bit from a trough in the months after the tax was announced.

Since the enactment of the foreign buyers tax, single family transactions have slowed considerably and prices have been approximately flat, after increasing by roughly 30% over the prior year between the Summer of 2015 and Summer, 2016. However, relatively affordable apartments and townhomes saw prices skyrocket in the wake of the tax. This may be in part attributable to a switch from high-end to more affordable homes among foreign buyers, but also appears to reflect local demand: the rental market, long featuring low vacancy, has seen dramatic increases in rents over the last two or so years.

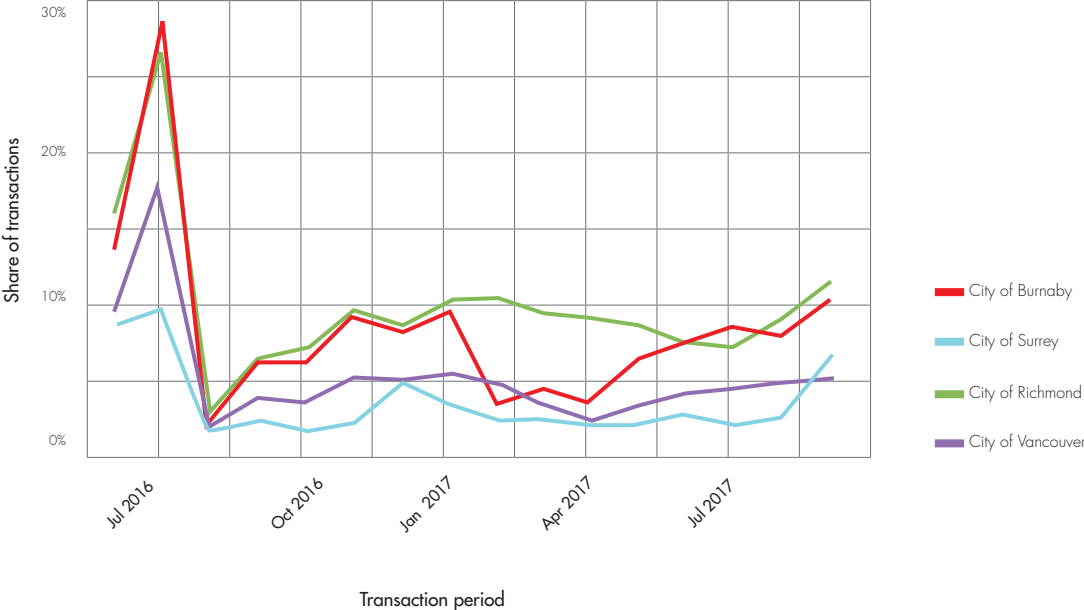
In late 2016, the City of Vancouver announced its own "Empty Homes Tax," which imposes a 1% annual surcharge on properties that are not either someone's primary residence or are a second home. This tax does not depend on the nationality of the property owner. The City of Vancouver estimates that approximately 3,000 homes out of approximately 184,000 may be subject to this extra tax, with revenues to the city of \$30 million in the first year. My own

collection of online rental listings suggests that there may have been an increase in the share of rental housing listings in Greater Vancouver that are within the City of Vancouver after Summer, 2015. However, there is little evidence concerning the impact of the tax on rentals or sales.

Starting in late 2015, along with UBC colleagues Tsur Somerville and Sanghoon Lee, and later Josh Gottlieb, I developed the "B.C. Housing Affordability Fund" (BCHAF) proposal ([housingaffordability.org](http://housingaffordability.org)). The idea was that property taxes would be increased by 1.5% (to an overall level of 2%, which would be at the high end of North American property tax rates (as it should be per Aura and Davidoff, 2008), but senior citizens, long-term residents of a given home, and veterans would be exempt from the tax. Moreover, a dollar-for-dollar reduction in the tax would be given for income tax paid from any primary residence by an owner, and dollar-for-dollar credits would be given for gross rental income declared on income tax returns pertaining to a particular property. Jurisdictions would opt in or out of this program, with revenues distributed to residents of those jurisdictions.

In February, 2018, the Province of British Columbia announced that a version of BCHAF (dubbed a "Speculation Tax") would be in their budget. The tax is not revenue-neutral, and jurisdictions where the tax applies are determined by the Province. Contrary to the original intent, different tax rates apply to second or empty homes owned by British Co-

**Figure 2: Foreign Purchases**



BC Open Data

Source: Real Estate Board of Greater Vancouver, March 2018 Statistics Package.

lumbia residents (0.5% above 400,000, with credits available), non-BC Canadian residents (1%, with fewer credits), and foreign owners (2%). At the same time, the Province has started to tax expensive homes at higher rates (0.2% extra between \$3 million and \$4 million, and 0.4% above that).

It is difficult to know how effective the foreign buyer tax has been, since federal mortgage policy and construction have been active since the tax came in, and because single family sales were slowing before the tax was imposed. However, it is clear that the apartments, which are necessarily the choice of most first-time buyers, have become significantly less affordable since the tax came into place. It can certainly be stated with confidence that Greater Vancouver did not become more affordable to first-time buyers in the wake of the foreign buyer tax. Whether taxes based on use (such as the empty homes and “speculation” taxes) will continue to raise significant revenue or drive second home owners into renting their properties or selling them remains to be seen.

**References**

Aura, S. and Davidoff, T. (2008): “Supply Constraints and Housing Prices”. *Economics Letters*, 99(2), 275-277.

Choi T. P. (2014): “Government Intervention in Property Market and its Public Response: A Study of Stamp Duties and other Measures in Hong Kong”. Dissertation, University of Hong Kong.

Favilukis, J. and Van Nieuwerburgh, S. (2017): “Out-of-Town Home Buyers and City Welfare”. 2017 Meeting Papers 486, Society for Economic Dynamics.

Pavlov, A. and Somerville, T. (2017): “Immigration, Capital Flows, and Housing Prices”. doi:http://dx.doi.org/10.14288/1.0357371.

Suher, M. (2016): “Is Anybody Home? The Impact and Taxation of Non-Resident Buyers”. Working Paper, New York University.



**Mariona Segú**  
RITM, Université Paris Sud – Saclay

## Does the taxation of vacant properties improve housing affordability in cities?

Vacant properties are a relatively common phenomenon across Western countries. In 2015, the average vacancy rate across OECD countries was equal to 10% of the housing stock<sup>1</sup>, although there is significant variation across countries (from 18% in Malta to less than 1% in Switzerland). Vacancy rates tend to be higher in Mediterranean countries, even during periods of high housing prices. One of the reasons may be the fact that the number of dwellings with respect to the population is higher in these countries.

To assess the need for taxation, it is crucial to understand why vacancy exists and whether it represents a market failure or an optimal outcome in equilibrium. While for policy makers it may seem obvious that reducing vacancy is a more efficient way to address housing affordability than promoting new construction (Cheshire, Hilber, and Koster, 2015), from an economic point of view, having a certain level of vacancy might be efficient. Theoretical literature has addressed this issue and described the process through which vacancy happens.

Vacancy occurs due to the existence of several market frictions (Han and Strange, 2015). First, houses are heterogeneous which implies that consumers and sellers need to spend time in a costly searching process. Second, there are significantly high transaction costs such as taxes or agency fees. And third, transactions are made under uncertainty, which implies that some negotiation takes place. All these factors determine duration of vacancy. Given that frictions can never be fully eliminated, in equilibrium, there is a positive level of structural vacancy (Wheaton, 1990) equivalent to the natural rate of unemployment in the labour market. Some authors have tried to estimate the natural rate of va-

cancy and, even though it can vary substantially across cities, its estimated value is around 5% (Rosen and Smith, 1983; Hagen and Hansen, 2010). Given that in Spain, according to the 2011 Census, the average vacancy rate among cities of more than 50,000 inhabitants was equivalent to 12.3%, one can suspect that the current level of vacancy is significantly above the natural rate.

Frictional vacancy is an involuntary vacancy; landowners would like to rent/sell their units but are struggling to find a tenant/buyer due to frictions. However, owners can also decide to voluntarily leave their units vacant due to two main reasons. First, real options in the housing market can play an important role. Cunningham (2006) shows that house-price uncertainty delays home construction and raises the value of vacant land. Similarly, in the presence of price uncertainty, an owner can choose to delay a transaction if he expects that prices will increase. Second, Gabriel et al. (1988) suggest that in the presence of restrictions on rents adjustment (such as tenant regulations), there may be some strategic holding of vacant units. Indeed, high levels of tenant protection can result in voluntary or strategic vacancy. For instance, if an owner cannot terminate a rent contract at particular time nor freely adjust the rent price, he might rationally decide to take the unit out of the rental market.

The introduction of a tax on vacant housing can play a role in reducing both types of vacancy. On the one hand, by increasing the cost of keeping a unit vacant, a landlord will have more incentives to mobilise the unit and to increase the effort spent in finding a tenant or a buyer; hence reducing frictional vacancy. On the other hand, it can compensate the distortions created by other factors, such as tenant protection regulation or the real option problem and therefore, alter the equilibrium level of voluntary vacancy. In the short term, it can increase the stock of housing units for sell or rent

---

<sup>1</sup> OECD Affordable Housing Database.

and reduce prices (Desgranges and Wasmer, 2000). On the contrary, a vacancy tax can also introduce new distortions as incentives for investment in housing are reduced. Hence, in the long run theory predicts a decrease in supply and an increase in prices.

Segú and Vignolles (2017) assess the introduction of a vacancy tax in the French context and find that the tax is responsible for a 13% decrease in vacancy rates while new construction does not seem to be affected at least in the medium term. The primary residence ratio increased as a result of the tax, which suggests that most of the vacant units became primary residences.

Few other countries have adopted a tax on vacancy. One example is in the UK, where, since 2013, municipalities can choose to charge up to 50% more of the Council Tax for vacant units. A first difficulty for the design of the tax is the measurement of the stock of vacant units. In particular, the distinction between vacant units and secondary residences is crucial and not accounted in the same way across countries<sup>2</sup>.

In Spain, the Local Finance Act theoretically allows municipalities to charge 50% more of the property tax to unoccupied units. However, in practise, local authorities are not legally able to define an "unoccupied" unit and hence cannot de facto implement the surcharge. Only some municipalities in the Basque Country tax differently vacant units. In Catalonia, there has been a tax on vacant units from July 2015 implemented at the regional level. It is charged on units that have been vacant for at least two years and only to legal entities. Owners can get a reduction in the tax payment if they allocate the unit into affordable housing. So far, there is no empirical paper assessing the impact of this tax.

The total welfare effect of a tax on vacant housing is the net impact of all its potential consequences, both at the short and at the long term. First of all, it is important to assess to what extent the reduction in the vacant stock has affected house affordability. Indeed, if the implementation of the tax results in a shifting from vacant to second homes without a change in ownership, house affordability will be unaffected. The research of Segú and Vignolles (2017) suggests that, it is not the case in France as the number of ownership changes increased with the tax and a majority of the units were shifted to primary residences. However, further research is necessary to understand who are the new oc-

cupants of the previously vacant units in terms of income, household characteristics and occupation status.

Secondly, it is important to consider the use that is given to tax revenues, which can potentially be used to improve house affordability. In the example of the vacancy tax in Catalonia, the authorities use the revenue to invest in the social housing sector which can eventually contribute to improve access to housing.

Total welfare can be decreased by the distortions on the housing market caused by the tax. Like mentioned above, theoretical papers predict a decrease in supply in the long term as incentive for investment are reduced. While in the French case, supply does not seem to have shrunken at the medium term, nothing is known about the quality of housing. If the time of vacancy is used to undertake quality reforms, a tax might reduce the length and the frequency of such improvements. However, often the design of the tax already takes into account this fact by applying the tax to units that have been vacant for a certain period (2 years in the case of France) and by allowing units that require substantial transformation works to be exempt of payment.

Finally, in the cities of Madrid and Barcelona, housing affordability might be challenged not only by vacant units (10%) but also by secondary residences (4%). Indeed, second homes can be considered as a sort of vacant units since they are only temporarily occupied, sometimes for very short periods of time. In this context, other type of taxes, such as second home taxes, might be more efficient in increasing housing affordability. While in London only 1.3% of the housing stock is second homes (2016), in Paris it is 7.9% of the total stock (2014). As a matter of fact, some French mayors and in particular the Parisian City Hall have increased taxation of secondary homes.

To conclude, a tax on vacancy can effectively reduce voluntary vacancy in contexts of real option problems or relevant tenant regulation. However, its implementation might be hindered by the local authorities' capacity to measure the vacant stock. Its impact on house affordability will depend on the nature of new occupiers and on the magnitude of the distortive effects in terms of long-term supply reduction.

<sup>2</sup> The French context is particular. The existence of a habitation tax paid by all residents, renters or owner-occupiers, allows for a clear counting of vacant units.

## References

- Cheshire, P.; Hilber, C. A. L. and Koster, H. R. A. (2018): "Empty homes, longer commutes: the unintended consequences of more restrictive local Planning". *Journal of Public Economics*, 158, 126-151.
- Cunningham, C. R. (2006): "House price uncertainty, timing of development, and vacant land prices: evidence for real options in Seattle". *Journal of Urban Economics*, 59, 1-31.
- Desgranges, G. and Wasmer, E. (2000): "Appariements sur le Marché du Logement". *Annales d'Economie et de Statistique*, núm. 58, 253-287.
- Gabriel, S. A. and Nothhaft, F. E. (2001): "Rental housing markets, the incidence and duration of vacancy, and the natural vacancy rate". *Journal of Urban Economics*, 49, 121-149.
- Han, L. and Strange, W. C. (2015): "The microstructure of housing markets: search, bargaining, and brokerage". *Handbook of regional and urban economics*, Duranton, Henderson, and Strange (eds.), Elsevier, vol. 5, 813-886.
- Hagen, D. and Hansen, J. (2010): "Rental housing and the natural vacancy rate". *Journal of Real Estate Research*, 32(4), 413-433.
- Rosen, K. T. and Smith, L. B. (1983): "The price-adjustment process for rental housing and the natural vacancy rate". *American Economic Review* 73(4), 779-786.
- Segú, M. and Vignolles, B. (2018): "Taxing Vacant Dwellings: Can fiscal policy reduce vacancy?" MPRA Paper.
- Wheaton, W. C. (1990): "Vacancy, search, and prices in a housing market matching model". *Journal of Political Economy*, 98, 1270-1292.

IEB Report 3/2018

---

# The Challenges of Public Budgeting After the Great Fiscal Crisis: Where Improvements and Reform Can Be Made



**Jordi Baños Rovira**  
Generalitat de Catalunya  
Universitat de Barcelona



**Daniel Montolio**  
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)  
Universitat de Barcelona

# The Challenges of Public Budgeting After the Great Fiscal Crisis: Where Improvements and Reform Can Be Made

According to the most recent economic and fiscal figures (IMF and EC 2018), the developed economies are characterized by high debt levels, exceeding 100% of GDP as a whole, and where more than one third have (in 2017) a debt exceeding 85% of GDP, three times as many as in 2000. Moreover, despite the current economic recovery and a marked correction of the structural budget deficits, expectations in the medium term are for a slow reduction (a total of 5pp up to 2023, according to the IMF 2018), thus maintaining significant risks with regard to sustainability. At the same time, and within this framework of restriction, the developed economies must begin to face the impacts derived from population aging (pensions, socio-health services, etc.) and social changes that demand more transparency in the public actions of those who manage the citizens' resources.

Facing these challenges requires, among other things, robust institutional and budgetary management models, which ensure the solvency of finances and rational decision-making, prioritizing and maximizing the social impact of resources. This IEB Report seeks to emphasize the need to make budget reforms if we hope to meet the challenges faced – from the use of information technology and sound risk management in budgeting (see the article by M. Cangiano and M. Miller), to the need to bring decision-making closer to the citizens through participatory budgeting (see the article by E. Ganuza), and the introduction of economic logic and budgetary coherence in the proposals of the political parties in their race to manage the “res publica” (see the article by S. Lago).

## **Practical Results-Based Resource Prioritization with Sustainable Finances**

To face the challenge of the sustainability of public finances, one of the instruments that public administrations here have often used is performance budgeting, defined as the mechanisms and processes designed to strengthen the link between resource allocation decisions and the systematic use of performance information (Robinson 2007). The study of different implementation experiences (Moynihan and Beazley 2016) has allowed us to identify the most critical aspects for developing a new generation of performance budgeting that is more realistic, simple, specific and self-contained, and, therefore, more effective in valuing performance information to guide decisions about budgetary priorities. Among these aspects are the development of a relevant and simple program and performance measures architecture, adaptation to the corresponding context; the development of skills in budget and cost analyses and evaluations; the systematization of processes of analysis and evaluation; and the adoption of flexible strategies of implementation over time that encourage learning and allow a cultural change to take place in the organization.

Clearly, this “new generation” of performance budgeting has to be coordinated and must strengthen the application of the main tools for achieving fiscal discipline and budgetary stability: that is, medium-term budget frameworks, together with the adoption of appropriate fiscal rules and regulations of fiscal responsibility. At the moment, this is our government's framework of reference, and therefore, any effort aimed at improving it can only be positive for the citizens.

The prioritization of resources can be carried out, as proposed by Cangiano and Miller in their contribution to this IEB Report, using the Financial Management Information System (FMIS), that is, an information system that tracks financial events and summarizes financial information and that facilitates the tackling of one of the main problems in public finance, namely the lack of a unitary vision of a government's priorities and objectives within an overarching public financial management architecture.

On the other hand, the prioritization of public resources can also be achieved through the empowerment of the citizens as Ganuza explains in his contribution. The opportunities that a participatory process offers the anonymous citizen to increase his or her political capacity and influence in public institutions, which can help to improve confidence in the main political institutions, a belief in clear decline in recent times.

### **Clear, Transparent and Democratic Accounts**

Public budgets constitute one of the main tools of government policy: providing information about the composition, origin and application (planned and executed) of public resources, they are also one of the main tools of democracy and accountability to citizens. In this regard, meeting the targets of allocative and operational efficiency in the management of public expenditure means having adequate information to ensure a rational selection of public financing initiatives from among the different options available, and in keeping with the actual availability of resources. Within the framework of performance budgeting, and also largely in relation with medium-term budgetary scenarios, robust scrutiny processes for public spending have become key tools in providing evidence for budgetary decision-making.

As Cangiano and Miller point out in their contribution, robust systems of economic-financial information, as well as the sound management of fiscal risks, are key factors in providing information for rational decision-making in relation to budgetary resources. At the same time, they can also facilitate greater budgetary transparency: making available to the public all relevant budgetary information (and associated resources), in formats, models and channels that should meet the needs of different agents; being explanatory, understandable, complete, accessible and reusable information, and including all phases of the budget cycle, with special emphasis on the settlement of accounts. In addition, as Lago proposes in his contribution, the generation of this rigorous information to support

decision-making should be extended to the political phase of budgeting, that is, to the election platforms of political parties. These documents can and should be seen as constituting the stage prior to what is strictly the next budgetary cycle and which should also form part of the scrutiny of public spending.

### **References**

- European Commission (2018): "European Economic Forecast Spring 2018". Institutional Paper 077, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, Luxembourg.
- International Monetary Fund (2018): *Fiscal Monitor April 2018: Capitalizing on Good Times*. World Economic and Financial Surveys, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Moynihan D. and Beazley, I. (2016): *Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*. International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Washington, D.C.
- Robinson, M. (ed.) (2007): *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. International Monetary Fund, Washington, D.C.



**Marco Cangiano**  
Overseas Development Institute (ODI)



**Mark Miller**  
Overseas Development Institute (ODI)

## Emerging Developments in Public Financial Management: the Role of Technology and the Managing of Fiscal Risks

The definition of public financial management (PFM) has evolved over the last few decades. The managing of public resources has expanded from the narrowly defined central government budget to the broader public sector (see for instance Cangiano et al., 2013).<sup>1</sup> The annual budget cycle, while still remaining the lynchpin of any PFM system, is now increasingly limited because of the need to extend the scope of PFM over the medium-to-long term. That said, PFM remains a ‘means to an end’, whose goal is to shed light on the trade-offs among policy objectives in terms of their relative costs and benefits. In this respect, governments continue to learn and innovate in the face of changing policy challenges. The global financial crisis provided a painful reminder that fiscal outcomes are not just the function of budgetary institutions.

The following discussion highlights two emerging developments that bear direct implications for how governments can support the achievement of desired fiscal outcomes but that at the same are still in their infancy as to their being duly reflected in a modern PFM system: the role of technology; and the managing of fiscal risks.

### The Role of Technology

The so-called digital revolution has left the proverbial station, but, contrary to other areas, has yet to be reconciled with standard economic policy tools<sup>2</sup> and, as we argue, become integral part of PFM.<sup>3</sup> Driven by IT developments, the agenda has so far been led by isolated if not fragmented initiatives largely built around IT innovations in the payment processing sphere and driven by finance inclusion concerns.<sup>4</sup> It is fair to say then that so far the IT agenda have stayed somewhat at the periphery of PFM and its more IT-driven components such a Financial Management Information System (FMIS). A few observations may help clarify this point and advance a few caveats.

---

\* We thank Seird Hadley for his thoughtful comments. The usual disclaimer applies.

<sup>1</sup> PFM remains at its core a set of processes and procedures that relate the expenditure of funds to the accomplishment of planned objectives (Schick, 2013).

<sup>2</sup> The debate on digitalization and its implications for monetary policy appears more advanced than that on how fiscal policy, and hence PFM, would be affected. See for instance the most recent issue of the IMF Finance and Development magazine *Money, Transformed: The Future Of Currency In A Digital World*, June 2018

<sup>3</sup> While often used interchangeably, digitization and digitalization refer to two different concepts: the former refers to the storage of information in digital form; the latter to the integration of digital technologies into broader systems, such as PFM. For an introduction, see Gupta et al. (2017).

<sup>4</sup> A recent Better Than Cash Alliance (2016) report reviewing the experience of 25 countries where digitization has already had an impact, concluded that “knowledge about digital payments has been highly fragmented. The lack of a broad and cohesive analytical framework has prevented governments and companies from leveraging the experiences of other markets and players to implement digital payments most effectively.” The same report also stressed that “until now there hasn’t been a coherent and tailorable framework available to governments and companies about how to realize these gains.”

The definition of digitalization of payments—in essence, digital access to and use of formal financial services—closely resembles that of an FMIS as “an information system that tracks financial events and summarizes financial information.”<sup>5</sup> Whereas digitalization is still a relatively new concept and its expansion within governments remains somewhat underdeveloped, FMISs have been around at least conceptually for quite a while. The growing *corpus* of evidence about their success in helping strengthen PFM systems points however to a “mixed” record. Their success is by and large explained by the existence of some of the basic components of a modern PFM system such as a unified chart of accounts, integrated with budget classification; a treasury single-account; and commitment control mechanisms.<sup>6</sup> Success also requires identifying government needs; developing customized solutions; and strengthening institutional capacity. But FMIS have often fallen short of expectations because they have been increasingly seen as the “silver bullet” solution to all governments’ problems. This leads us to what we see as the most relevant parallel with digitalization: the lack of a unitary vision of governments’ priorities and objectives within an overarching PFM architecture.

All that said, the digital revolution is marching on. Cangi-ano et al (2017) review a number of case studies—Mexico, Estonia, India, and Ghana—presenting a diverse range of approaches to developing a functional PFM that could meet respective policy objectives.

- Through consolidating payments services, **Mexico** aimed to rationalize payments and increase efficiency. It thus clearly illustrates the benefits of combining PFM modernization with the digitalization of government payments to drive financial inclusion.
- In **Estonia**, digitization has gone far beyond payments, to encompass virtually all government functions and engagement with citizens. The aim, again, has been to govern effectively and inclusively at lower cost.

<sup>5</sup> Diamond and Khemani (2005) define an FMIS as the “computerization of public expenditure management processes including budget formulation, budget execution, and accounting with the help of a fully integrated system for financial management of the line ministries (LMs) and other spending agencies. The full system should also secure integration and communication with other relevant information systems.”

<sup>6</sup> Of the 55 projects that had been completed by 2010, the World Bank Independent Evaluation Group concluded that nearly 64 percent of them were rated “moderately satisfactory.”

- Financial inclusion has also been a major focus of **India’s** digital transition, but equally important has been improving the efficiency of its vast array of subsidies and transfer schemes as well as creating auditable trails. India’s unique identification Aadhaar program in combination with digital payments has substantially reduced leakages in payments schemes. In Andhra Pradesh, aggregate take-up of payments and subsidized rations can now be monitored in real-time by town, individual bank or Fair Price Shop, and individuals.
- **Ghana’s** digitalization program, though far more limited in scope, had in the first instance the objective of reducing leakages in managing public payrolls through channeling payments into biometrically enabled accounts. Building on financial inclusion, the next stage intends to focus on broadening the tax net to include all formal wages and salaries.

These cases also prove the importance of high level leadership, a comprehensive and integrated approach, and explicit appreciation of risks, to which we now turn.

## The Managing of Fiscal Risks

The management of fiscal risks—identification and disclosure, analysis and quantification, and proper management—is still in its infancy. Fiscal risks are, simply put, factors that lead to differences between a government’s forecast and actual fiscal position. In other words, factors that may affect government’s performance in achieving stated objectives, from macro stabilization to service delivery. The link to what PFM is therefore obvious. Allen Schick along with his co-author Hana Polackova Brixí were at the frontier when they published their seminal contribution in 2002, but their early contributions along with many others’ was somewhat neglected.

Poor quality information of past, current, and expected fiscal developments—or, put in other words, lack of fiscal transparency—remains one of the most critical risk factors for public finances. In the recent financial crisis, although in many cases the crisis originated outside the fiscal perimeter, PFM systems failed to inform governments of their true underlying fiscal positions while at the same time braking the responsibility/accountability nexus of the heart of trust between governments and citizens. A 2012 IMF policy paper made thus the case for a re-vamped fiscal transparency code in which risk management was the most notable and

novel addition.<sup>7</sup> The most recent wave of Fiscal Transparency Evaluations based on the revised 2014 Fiscal Transparency Code attest to the fact that even in advanced economies fiscal risk management remains to be fully developed.<sup>8</sup>

A thorough discussion of what fiscal risk management entails is beyond the scope of this paper<sup>9</sup>, but three points may deserve further discussion. The mere existence of fiscal risks should not be used as an excuse for governments to avoid risks. It is in the very nature of government taking risks that the private sector would not otherwise undertake. The argument is well known and dates back to the Arrow-Lind (1970) theorem. Second, any discussion on fiscal risks put the quality of information squarely at the center. This is the very essence of a modern PFM system. Third, a disfunctional PFM system, much as poor quality information, is by itself an element of risks. As PFM evolves, so are the risks it will have to help identify and manage.

## References

Arrow, K. J. and Lind, R. C. (1970): "Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions". *American Economic Review*, 60, 364-78.

*Better Than Cash Alliance (BTCA) (2016): "Responsible Digital Payments Guidelines". July 20. <https://www.betterthancash.org/tools-research/case-studies/responsible-digital-payments-guidelines>.*

Bova, E.; Ruiz-Arranz, M.; Toscani, F. and Ture, H. E. (2016): "The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: a

New Dataset". IMF Working Paper 16/14, International Monetary Fund, Washington, D.C. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1614.pdf>.

Cangiano, M.; Gelb, A. and Goodwin-Groen, R. (2017): "Integration of Government Digitalization and Public Financial Management—Initial Evidence", in *Digital Revolutions in Public Financial Management*. International Monetary Fund, Washington, D.C.

Cangiano, M.; Curristine, T. and Lazare, M. (eds.) (2013): *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. International Monetary Fund, Washington, D.C.

Diamond, J. and Khemani, P. (2015): "Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries". IMF Working Paper WP/05/196, October, International Monetary Fund, Washington, D.C.

Gupta, S.; Keen, M.; Shah, A. and Verdier, G. (2017): *Digital Revolutions in Public Financial Management*. International Monetary Fund, Washington, D.C.

International Monetary Fund (2016): *Analyzing and Managing Fiscal Risks—Best Practices*. IMF Policy Paper, May, International Monetary Fund, Washington D.C. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf>.

International Monetary Fund (2014): Fiscal Transparency Code. <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>.

International Monetary Fund (2012): "Fiscal Transparency, Accountability, and Risk". IMF Policy Paper, August, International Monetary Fund, Washington, D.C. <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf>.

Schick, A. (2013): "Reflections on Two decades of Public Financial Management Reforms", in Cangiano, M.; Curristine, T. and Lazare, M. (eds.) (2013), *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. International Monetary Fund, Washington, D.C.

Schick, A. and Polackova Brix, H. (2002): *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*. World Bank, Washington, D.C. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15233>.

<sup>7</sup> That paper showed that in the ten countries that experienced the largest unexpected increases in general government gross debt as a share of GDP between 2007 and 2010, the main contributing factors were: incomplete information about the government's underlying fiscal position; underestimation of the likelihood and scale of shocks to the government's fiscal position; discretionary policy measures introduced in the wake of the crisis.

<sup>8</sup> The Code comprises a set of principles built around four pillars: (i) fiscal reporting; (ii) fiscal forecasting and budgeting; (iii) fiscal risk analysis and management; and (iv) resource revenue management. For each transparency principle, the Code differentiates between basic, good, and advanced practices to provide countries with clear milestones toward full compliance with the Code and ensure its applicability to the full range of IMF member countries. The Code as well as a number of Fiscal Evaluations Report are available at <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/>.

<sup>9</sup> For an updated discussion see IMF, 2016. Among the sources of fiscal risk, that paper identifies macroeconomic shocks, financial sector, legal cases, subnational governments, state-owned enterprises, private non-financial companies, natural disasters, public-private partnerships. On contingent liabilities in general, see also Bova et al., 2016.



**Ernesto Ganuza**  
Instituto de Estudios Sociales Avanzados  
CSIC

## Democracy Comes to Public Management: Participatory Budgeting

The decline in citizen confidence in the main political institutions can never pass unnoticed. And this is hardly surprising given that trust is one of those intangible factors that ensures the political system works. Just as confidence in the economy is critical, its absence from politics can be equally destabilizing. It can lead to the rise of authoritarian governments, it can isolate public administration from the people, it can be the motive for unjust public policies, etc. For many years the leading international organizations (for example, the OECD) have warned of the perverse consequences that the decline of confidence in politics can have in the more developed countries. Recovering it is one of the main objectives of these bodies.

Governments and administrations have promoted innumerable measures to revitalize citizen confidence, many of them aimed at improving public management, making it more transparent, providing greater control, etc. Others have targeted the political parties in an effort to make their activities less opaque. While others, arguably not so glamorous, have encouraged citizen participation in public management with participatory budgeting being the great global model for reforms of this type.

Broadly speaking, participatory budgeting is a process in which the citizens directly determine how to allocate part of the public budget. Just how exactly people participate varies greatly from one territory to another, but the general cycle is very similar. The government administration announces the participatory budget and calls on the public to debate public investment proposals. All these proposals are analysed by experts to ensure that the citizens eventually vote for specific proposals that the government will implement within the limits of prevailing legislation.

First developed in 1989, in a corner of the southern hemisphere (in the city of Porto Alegre, Brazil), today participatory budgeting is a tool used in cities on all five continents, rich and poor, in democratic and authoritarian countries (China), in small and big cities that include Paris, New York and Madrid. For a year now, the Portuguese state has been implementing the first participatory budget at the state level.

But just how can participation help revitalize politics? If participation has managed to multiply exponentially in the world, establishing itself as a strategic tool in the actions of the World Bank, which spent about 85 billion dollars in support of such programs over the last 15 years (Baiocchi and Ganuza, 2017), it is because the development of participatory budgeting has succeeded in uniting economic and administrative efficiency with massive citizen participation. The indicators of the quality of life in Porto Alegre increased significantly in the 1990s, while during the years that the city implemented participatory budgeting, its administrative management improved across the board. Participation ceased to be at odds with efficiency, as is highlighted in several case studies conducted in Brazil, which identify the positive effect of participation on citizen well-being (Touchton and Wampler, 2014) and the boost it gave to the 'associational environment' (Baiocchi et al., 2011). This effect ensured that the Brazilian experience transcended the specific cultural and political context of the country to become a tool deployed by progressive and conservative political parties throughout the world.

Participatory budgeting reached Spain in 2001, being adopted primarily by the Catalan (Rubí) and Andalusian (Córdoba) municipal governments. In the years up to 2011, participatory budgeting was deployed throughout the state. However, the economic crisis and the municipal elections

of that year represented a major setback in their use. But the 2015 local elections marked a fresh political turn in municipal governance and the economic recovery acted once more to boost their implementation. There are no exact data regarding their number, but arguably in 2018 there are more participatory processes being implemented than there were in 2011 (Francés et al., 2018). And Catalonia is undoubtedly the region where most participatory budgets are being deployed in Spain today.

Most of the participatory budgeting in Spain, both before and after 2011, involved a process in which the citizens could decide between 1 and 2% of the public budget allocation. In some municipalities, especially the smaller ones, this proportion might be higher. Most of the financial resources were allocated to investment in small infrastructure projects. As such their impact on public policy in Spain has never been great; however, they are uniquely attractive as they allow the citizens to participate directly in determining part of public policy. This has notable political benefits, not least in terms of generating political trust, but we should also not overlook the efficiency of the investments made. After so many years of witnessing municipalities spend public resources with little justification, participatory budgeting serves as a guarantee of transparency and publicity in public management, as studies of the Spanish experience show (Ganuza and Francés, 2012).

But nor should we overlook what such processes represent for the agency of citizenship, that is, the capacity that a participatory process such as this offers an anonymous citizen to increase his or her political capability and influence in the municipality. This usually translates into greater control over elected representatives, more concern for what happens in the city. For a decision to be taken in participatory budgeting, each participant is obliged to contrast their own preferences with those of their neighbours, which helps visualize the plurality of the city. The fact that there is also a need to prioritize proposals, given that public spending is always a finite resource, helps create an idea of the significance of public prioritization. All this generates a civic space that improves understanding of the limits of political action and strengthens the democratic sense of coexistence. In a recent study of such processes in Russian cities, the inhabitants pointed out that participatory budgeting offered a significant opportunity to improve coexistence in relation to matters of importance (Shulga and Vagin, 2018).

In Spain there have been two significant changes in the general morphology of the processes between the two dates identified above. First, there has been a shift in

participation. Before 2011, only between 1 and 2% of the population used to participate: the smaller the municipality, the greater the participation (Ganuza and Francés, 2012). In contrast, after 2015 there are municipalities that greatly exceed this figure of 2% participation (Francés et al., 2018). This is due, in the main, to the use of digital tools, which have been incorporated on a massive scale in the design of participatory processes. Before, any neighbour in the municipality would have to attend an assembly and make a proposal and vote for it. Today, in many places, for example, in Madrid and San Cugat del Vallés, proposals and votes are often made via the Internet. This has boosted participation, while at the same time addressing the problem of scale in large cities. The second change is also linked to new technologies, since their incorporation has reduced the quality of deliberation in the participatory processes. If before the citizenship could debate in person, today this is more difficult. The direct consequence is that people are now unlikely to discuss their preferences in advance and, so, the experience becomes a competitive process of proposals, rather than their collective construction.

The weakening of the deliberative process is a potential problem of participatory budgeting, but it is not the only one, nor the most serious. For example, previous studies (Ganuza and Francés, 2012) show that the process depends heavily on the ideology of the party in government. This can undermine the participatory experience, because if, in the eyes of the citizens, a high degree of impartiality is not achieved, the process can fail to generate trust. Another potential problem is ensuring that the technical and administrative dimensions of the process converge effectively with what is its more obviously participatory dimension. Governments often show little concern for implementing new procedures that might facilitate the development of the participatory process, and this can ultimately undermine the quality of participation. Ultimately, the process depends on the administration's executive body being able to incorporate the citizens' proposals into the budget for the following year. This is what makes or breaks the participatory process. Failure to implement the citizens' proposals can quickly lead to the public vanishing from the process.

Be that as it may, participatory budgeting has succeeded in incorporating the need for citizen participation on the political agenda. One of the clearest examples of the success and effectiveness of this experience can be found in the town of Cascais in Portugal. There more people take part in the participatory budgeting vote than in the municipal elections. Indeed, therein lies the greatest challenge of the process, consolidating it as a public management tool

within the administrations. Failure to do so will make it difficult for the promises offered by the participatory rhetoric to reach fruition. To be successful, administrations will have to incorporate this instrument within their internal dynamics, but not just as one more simple experience, but as part of the public management exercise. Its success goes hand in hand with another kind of political institutionalality, one that is more open and transparent, but it can only be developed if there is a firm commitment on the part of political technicians and representatives.

## References

Baiocchi, G. and Ganuza, E. (2017): *Popular democracy: the paradox of participation*. Stanford University Press.

Baiocchi, G.; Heller, P. and Silva, M. K. (2011): *Bootstrapping Democracy: transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford University Press.

Francés, F.; Carratalá, L. and Ganuza, E. (2018): "20 years of participatory budgeting in Spain", in Dias, N. (ed.), *Hope for Democracy* (in press).

Ganuza, E. and Francés, F. (2012): *El círculo virtuoso de la democracia*. Madrid: CIS.

Shulga, I. and Vagin, V. (2018): "Developing Participatory Budgeting in Russia", in Dias, N. (ed.), *Hope for Democracy* (in press).

Touchton, M. and Wampler, B. (2014): "Improving social well-being through new democratic institutions". *Comparative Political Studies*, 47(10), 1442-1469.



Santiago Lago-Peñas  
Universidad de Vigo

## Taking Responsibility for the Budgetary Impact of Election Platforms

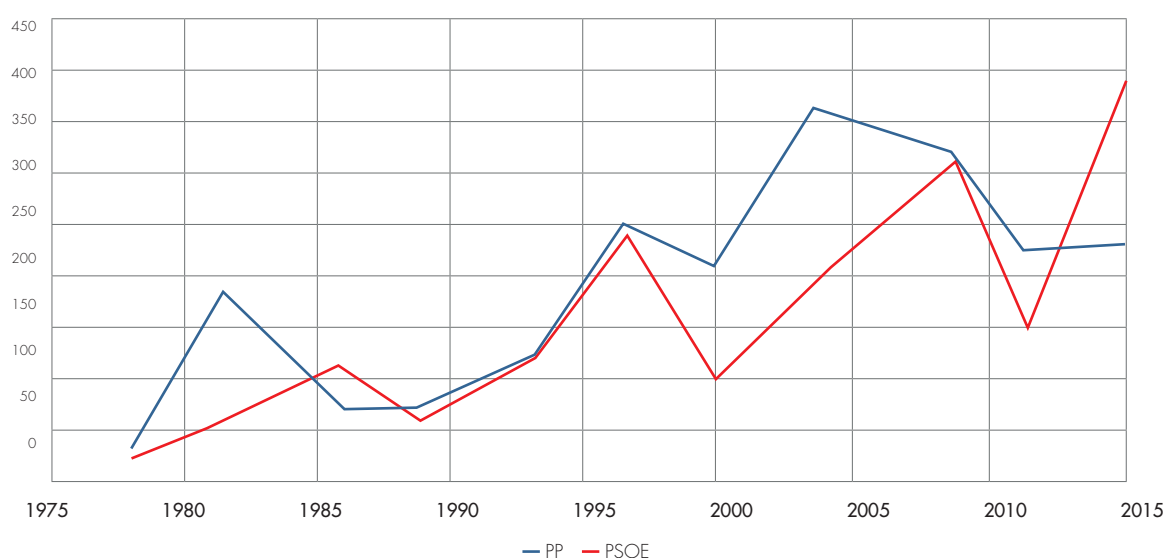
Public policy evaluation is a fundamental task for ensuring that political action and public management are conducted with a certain economic logic and budgetary coherence. Because, without evaluation, resources are prone to be squandered in a somewhat absurd fashion; without evaluation, we lose the ability to learn from past mistakes and successes, and from the experiences of other governments operating in the same tier in decentralized structures; in short, without evaluation, the public sector is left wide open to criticism regarding its lack of rigor and efficiency.

Unfortunately, the contrast between the unanimous consensus reached by academics with regard to evaluation and political practice in Spain is great. Political experiences characterised

by their solvency and which seek to do more than simply apply basic legal controls are an exception (Albi and Onrubia, 2015). Much work has yet to be done as regards institutional design if we are to have organizations that can boast the requisite levels of technical capacity, resources and independence, and if we are to ensure that the output of processes of evaluation can permeate the work of the legislative and executive powers and, ultimately, feed the process of accountability.

While substantial changes in this area are not visible on the horizon, a recent experience does give cause for optimism, suggesting that Spaniards today can count on independent evaluation bodies, with considerable technical expertise and influence in the public sector. I refer to the Independent

**Figure 1: Change in the total number of pages in the election platforms of the PP and the PSOE at successive general elections (1978–2015)**



Source: Various authors (2017).

**Table 1: Spanish opinions about election platforms**

|   |  |
|---|--|
| How important is the election platform in determining your vote?  | 42.4%: Very important<br>37.9%: Quite important    |
| Do you usually read the election platforms in full or in part before going to the polls?  | 38.6%: Yes, I always read them<br>40.1%: Sometimes |
| Do you consider it important to incorporate into the general platform the cost of the electoral measures and the means for financing them in order to avoid unfulfilled promises? | 63.4%: Very important<br>27.8%: Quite important    |
| Would you like to see the creation of an entity that would quantify and evaluate the cost of the economic measures proposed by the different parties?                             | 80.0%: Yes   |

Source: Fundación Transforma España (2015).

Note: Results of the survey conducted in April and May 2015 by Sigma Dos based on 1,000 interviews, with a margin of error of + 3.1% for a confidence level of 95.5%.

Authority for Fiscal Responsibility (AIReF), which, in a short period of time, has established itself as an essential reference for the analysis of budgetary stability in Spain, and developed a reputation for conducting high quality analyses, as attested by the evaluation of the institution undertaken by the OECD (Von Trapp et al., 2017).

It is within this general context that we need to consider the election platforms of the political parties – documents that can and should be seen as constituting the stage prior to what is strictly the next budgetary cycle. If the citizens inform themselves of the content of these platforms and this weighs ex-ante in their vote and ex-post in future elections, after verifying their compliance or otherwise with party pledges (Thomson, 2011), it is evident that budgetary coherence and stability begin to manifest themselves in the platforms of the parties that will later form government. Data for Spain, obtained from a survey conducted in 2015 by the Fundación Transforma España, show that both assumptions are to a large extent met (Table 1): namely, that 80% of respondents consider a party's election platform, as a whole, to be quite or very important in determining their vote, and that almost the same percentage claim to read them partially or in full.

It emerges that election platforms have tended to gain in length over time (Figure 1), without this having been offset by systematizations and quantifications that allow voters to undertake a comprehensive evaluation of all the platform's promises that are likely to have an impact on the budget. In the majority of cases, voters are not expert economists with the capacity and time to make the necessary calculations (Paldam and Nannestad, 2004), but nevertheless they would like to see these calculations. Returning to Table 1, more than 90% of respondents consider it important that the cost of a party's electoral promises and the means for financing them be incorporated in its platform.

Undoubtedly, the first step in ensuring the congruence of the electoral platforms needs to be taken by the parties themselves by providing clear and rigorous economic reports of their promises. But given the moral risk involved, we cannot stop here. What is required is a competent external and independent institution that can scrutinize these reports and the platforms as a whole. Here again, 80% of the respondents would like to see the appointment of such a body (Table 1).

Numerous details would have to be agreed upon.<sup>1</sup> The first of these would be whether such an evaluation would have to be mandatory or not. My opinion is that it should be voluntary.

The parties willing to go through this filter and open to hearing the opinions of external experts on their proposals, so as to improve their budgetary coherence, would adhere to the initiative. Those unwilling to do so would have to explain their reasons and assume the impact to their reputation from not participating. The second would be the scope of such an evaluation. In this case, I favour pragmatism and the adoption of a gradual approach. The Dutch experience (Bos and Teulings, 2011), the most successful and ambitious to date, comprises an evaluation that examines the impact of the platform on national income and its distribution, on unemployment, on gender issues and on the environment.<sup>2</sup> But in the short term what would be assumable, and at the same time a notable advance, would be an estimation of the direct effect of all proposals on public expenditure and revenue, so that any risks for fiscal stability could be identified. In addition, it would be reasonable to concentrate the initiative in the first place at the state level and not include, at this juncture, election platforms at the sub-state level. Where there should be no doubt is that the evaluation should result in a concise, informative public document.

## References

Albi, E. and Onrubia, J. (2015): *Economía de la gestión pública. Cuestiones fundamentales*. Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid.

Bos, F. and Teulings, C. (2011): "Evaluating election platforms: A task for fiscal councils? Scope and rules of the game in view of 25 years of Dutch practice". MPRA Working Paper 31536. <https://ideas.repec.org/p/pramprapa/31536.html>.

Fundación Transforma España (2017): *Coherencia económica de los programas electorales*. Fundación Transforma España, Madrid.

Fundación Transforma España (2015): *Estudio de opinión pública sobre los programas electorales*. Sigmados. <http://transformaespana.es/wp-content/uploads/2016/05/INFORME-DECALOGO.pdf>

Paldam, M. and Nannestad, P. (2000): "What do voters know about the economy? A study of Danish data, 1990–1993". *Electoral Studies*, 19, 363-391.

Thomson, R. (2011): "Citizens' evaluations of the fulfillment of election pledges: Evidence from Ireland". *The Journal of Politics*, 73(1), 187-201.

Von Trapp, L.; Nicol, S.; Fontaine, P.; Lago-Peñas, S. and Suyker, W. (2017): *Review of the Independent Authority for Fiscal Responsibility (AIReF)*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

<sup>1</sup> The objective of the recent report published by the Fundación Transforma España (2017) is to offer answers to most of the questions that can be posed by citizens and political organizations.

<sup>2</sup> The entity responsible for the evaluation is the Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), an autonomous body within the Ministry of Economy, but with independence to perform its tasks. Although the evaluation is voluntary, the loss of credibility from opting out means all parties accept it. An advantage in the Dutch case with respect to Spain is the predictability of the electoral calendar. The evaluation process is costly and technically complex, requiring highly qualified personnel with a high level of training. Many months before the elections (about nine), the parties prepare their electoral proposals and send them to the CPB, which has three months to complete its confidential evaluation. Each platform is evaluated by a team of researchers who work exclusively with that party and are subject to a strict ethical code of confidentiality. During the evaluation process, the platforms undergo changes and the parties adjust them in the light of feedback from the CPB. Finally, a few months before the elections, the platforms and the CPB evaluations are published. For further details, see chapter four of Fundación Transforma España (2017).

# The Present and Future of Tax Havens



**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 country<sup>1</sup> 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 imperfectly<sup>2</sup>, 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 collection<sup>3</sup>, 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

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 firms<sup>4</sup>. These strategies, known as “profit shifting” between the companies of a multinational group<sup>5</sup>, 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 exchanges<sup>6</sup> with tax havens – are, as expected, more effective than those of a unilateral nature<sup>7</sup>. 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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).

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

<sup>7</sup> For example, according to the evidence presented in Niels Johannessen’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%.

## 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.



**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.<sup>1</sup> Media and academics, while still referring to tax havens, occasionally use other terms such as 'secrecy jurisdictions' or 'treasure islands'.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup> 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 competition 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 loopholes for exploiting international differences in tax systems.

---

\* 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.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> See Hines (2010), Sharmar (2010), Hebous (2014), and Schjelderup (2016).

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

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.<sup>4</sup>

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).<sup>5</sup>

## **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 digitaliza-

<sup>4</sup> See Keen and Konrad (2013).

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

tion, 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

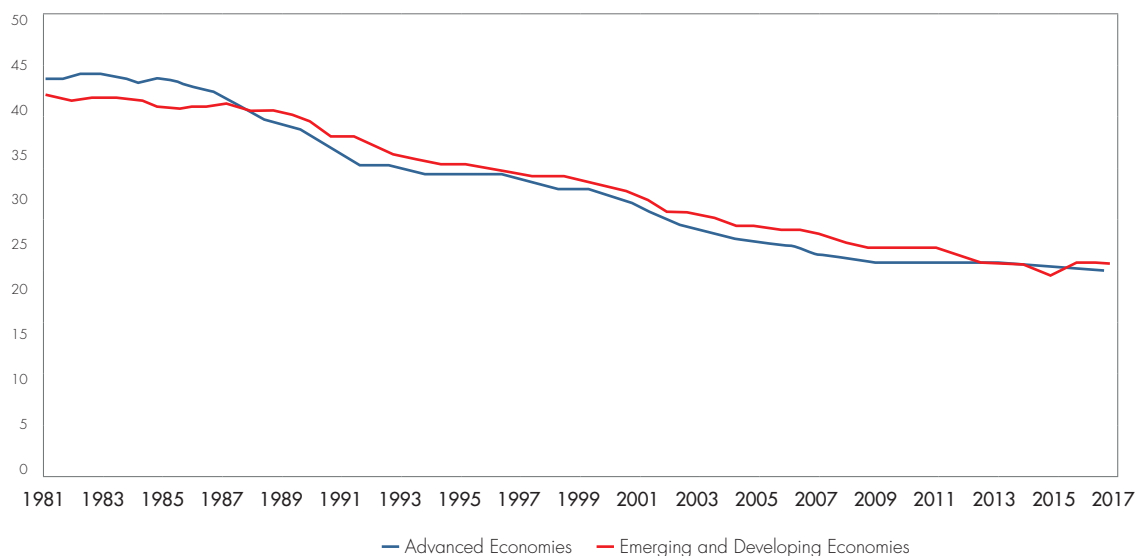
criterion.<sup>6</sup> The EU, in 2017, published a list of 'non-cooperative jurisdictions', which currently contains only 5 non-EU countries (all together has a negligible share in total FDI from or into the EU). Overall, the achievement of the various attempts to produce lists of jurisdictions is not 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.

<sup>6</sup> 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 Columbia 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)

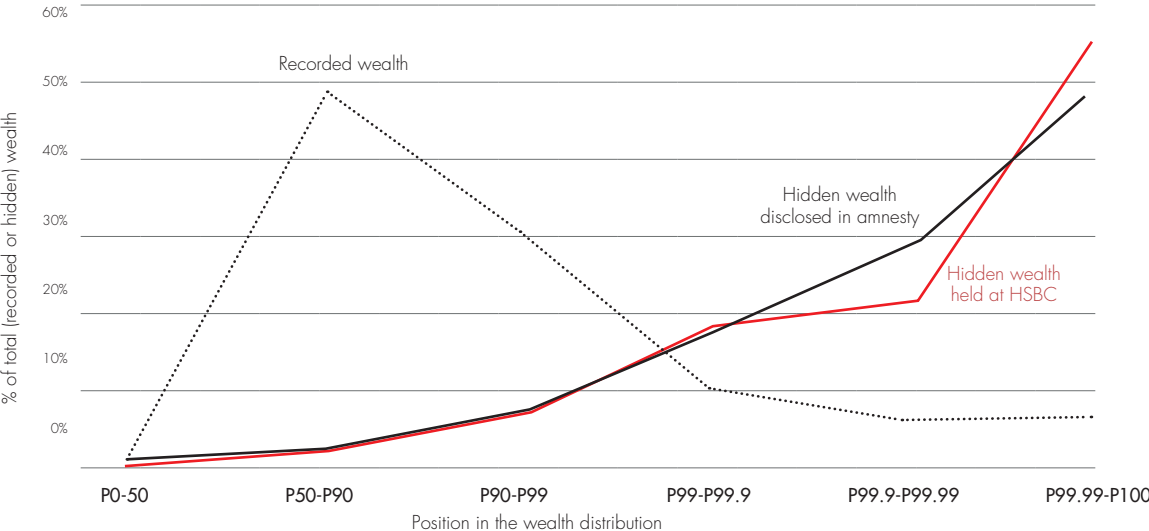
**Do Our Enforcement Policies Work?**

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.

Johannessen 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 Palteva, 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](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](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](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](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.<sup>1</sup> 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 report<sup>2</sup> 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

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

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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-

<sup>3</sup> 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. Tørsløv 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 Hebovs, 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'économique*, 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.

### Baños Rovira, Jordi

---

Jordi Baños Rovira graduated in Economics from the University of Barcelona and holds a Master's Degree in Public Finance and a Postgraduate Certificate in Local Finance from this same university. He has also completed postgraduate studies in Accounting and Public Auditing at the University of Zaragoza, a Master's Degree in Public Management at the Public Administration School of Catalonia (EAPC) and has taken executive education courses in Public Financial Management at Georgia State University and Harvard University. He is currently Director of the Economic Evaluation of Public Policies at the Generalitat of Catalonia, Associate Professor at the University of Barcelona, teacher at the EAPC and consultant of the International Monetary Fund and the World Bank. Prior to this, he was Director of Strategic Planning and Budget Analysis at the Barcelona City Council. He is a specialist in government financial management, with a particular concern for public budgeting, budgetary reform and techniques, budget analysis and the economic evaluation of public policies. He has published articles in the *Government Finance Review*, the *European Public Mosaic*, the *Revista Econòmica de Catalunya*, and in *Nota de Economia* and *Papers d'Economia* of the Department of Economy of the Generalitat of Catalonia.

### Bertoméu-Sánchez, Salvador

---

Salvador Bertoméu-Sánchez is currently a PhD candidate at the European Center for Advanced Research in Economics and Statistics (ECARES) at the Université libre de Bruxelles (ULB) under the supervision of Antonio Estache. He is also a teaching assistant in microeconomics and mathematics for undergraduate students. He holds a degree in Economics from the Solvay Brussels School of Economics and Management at the ULB. He has worked as an external consultant for the World Bank and the Inter-American Development Bank on projects related to the water and sanitation sectors, and their regulation in developing countries. His research interests are in public economics (especially public infrastructure services and their regulation) and political economy. He has published in *Transport Policy* and *Utilities Policy*.

### 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.

### Cangiano, Marco

---

Marco Cangiano is a former assistant director of the International Monetary Fund (IMF) and is currently an independent consultant affiliated with the London-based Overseas Development Institute (ODI) and the United Nations Capital Development Fund. Between 1991 and 2016 he has held a number of positions at the IMF. Among these, between 2008 and 2015 he was head of the divisions responsible for public financial management in the Fiscal Affairs Department; prior to that he headed the Budget Strategy Division of the IMF Office of Budget and Planning. Over the years, he has presented and lectured on a range of fiscal topics in Washington and abroad, including at the OECD Senior Budget Officers' meetings,

the Harvard Kennedy School of Government, and the NYU's Wagner Graduate School for Public Service. He is a graduate of La Sapienza University in Rome (Italy) and holds an MSc in economics from the University of York (UK). He published on energy economics, pension reforms, fiscal transparency, and tax policy; and co-edited "Public Financial Management and Its Emerging Architecture", published by the IMF in April 2013.

### Davidoff, Thomas

---

Thomas Davidoff holds a PhD in Economics and Urban Studies and Planning from M.I.T., and a Master's in Public Affairs and Urban and Regional Planning from Princeton University. He is the Stanley Hamilton Associate Professor of Real Estate Finance and Director of the Centre for Urban Economics and Real Estate at the University of British Columbia's Sauder School of Business. Davidoff's published research on housing markets, insurance and aging includes publications in *The Journal of Urban Economics*, *The American Economic Review*, *The Review of Financial Studies*, *The Journal of Public Economics*, *The Journal of Risk and Insurance* and *Real Estate Economics*. Davidoff is an Editor at the *Journal of Housing Economics*.

### De Rus, Ginés

---

Ginés de Rus holds a PhD in Economics from the University of Leeds (United Kingdom), and is Professor of Applied Economics at the University of Las Palmas de Gran Canaria and lectures in cost-benefit analysis at the Carlos III University of Madrid. He is a research associate at FEDEA and director of the Abertis-FEDEA Chair in Infrastructure and Transport Economics. He has worked as an advisor to the European Commission, the European Investment Bank, the World Bank, the Inter-American Development Bank and the Asian Development Bank. He has published extensively in the fields of infrastructure and transport economics, regulation and cost-benefit analysis. Most notable among his publications is the book "Introduction to cost-benefit analysis: looking for reasonable shortcuts" (Edward Elgar, 2010).

### Durán-Cabré, José M<sup>a</sup>

---

José M<sup>a</sup> Durán-Cabré holds a degree and a PhD in Economics and Business Sciences from the University of Barcelona (having been awarded the "Premio extraordinario" for the most outstanding graduate in his promotion and the Economic and Social Council Prize), a law degree from the same university and an MSc in Fiscal Studies from the University of Bath (UK). He is currently Associate Professor of Public Finance and Tax Systems at the University of Barcelona specializing in various areas of fiscal policy, especially, taxation of wealth, taxation and fiscal federalism and fiscal reform. He has published various articles in such journals as *International Tax and Public Finance*, *Review of Income and Wealth*, *Journal of Tax Administration* and *Hacienda Pública Española*, and written a number of books and book chapters published, among others, by Ariel, Edward Elgar Publishing, the Institute for Fiscal Studies and Thomson Civitas. He is a researcher and the Director of the Barcelona Economics Institute (IEB).

### Estache, Antonio

---

Antonio Estache is currently Professor of Economics at the Université libre de Bruxelles (ULB). He teaches public economics, the economics of regulation, environmental economics, and development economics. He is also a member of European Center for Advanced Research in Economics and Statistics (ECARES) in Brussels and has been advising various governments and international organizations on PPPs, regulation, and other infrastructure related policies. Prior to joining ULB, he worked at the World Bank for 25 years on infrastructure privatization, public services and environmental regulation, public sector

management, and tax reforms. He has published extensively in those fields, including in the *Journal of Public Economics*, *Journal of Regulatory Economics*, *Journal of Development Economics*, the *Journal of Economic Literature*, *World Development* and the *World Bank Economic Review*.

### 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*.

### Ganuzá, Ernesto

---

Ernesto Ganuzá holds a PhD in Sociology from the Complutense University of Madrid. He has been Visiting Professor at Brown University, New York University and the CNRS in France. He is currently working as a researcher in the DEMOCRETS group at the Institute of Advanced Social Studies run by CSIC. His work examines the relationships between citizenship and democracy. He has participated in international research projects on the implementation of democratic innovations, and has acted as an advisor to various administrations on their development of actions in this policy area. Together with Gianpaolo Baiocchi, he has recently written “Popular Democracy: the Paradox of Participation”, published by Stanford University Press.

### 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*.

### Lago-Peñas, Santiago

---

Santiago Lago-Peñas is Professor of Applied Economics and Director of GEN at the University of Vigo. He conducts research in the field of fiscal federalism, the local public economy and studies relationships between economics and politics and family businesses. His work has been widely published, most notably in the *European Journal of Political Economy*, *Public Choice*, *Economic Modelling*, *Economics and Politics*, *Papers in Regional Science*, *Publius: the Journal of Federalism*, *Economics of Governance*, *Public Finance Review*, *Contemporary Economic Policy*, *Applied Economics*, and *Environment and Planning C: Government and Policy*. He is the executive editor of *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics* and associate editor of *e-pública*. He is also co-director of the Network of Researchers in Regional Financing and Financial Decentralization in Spain (RIFDE), director of the Galician Economic Forum, director of the University of Vigo's Chair in Family Businesses, researcher at the Barcelona Institute of Economics and a frequent collaborator with FUNCAS. He has been a consultant for the OECD, the Forum of Federations, the European Commission (H2020) and other institutions.

### Matas, Anna

---

Anna Matas holds a PhD in Economics from the Autonomous University of Barcelona (UAB) and a Master's Degree in Transport Economics from the University of Leeds. She is currently Professor of Applied Economics at the UAB, and Director of the Infrastructure and Transport Research Program at the Barcelona Institute of Economics. She has conducted her research, primarily, in the field of infrastructure and transport economics. She has been constantly engaged in projects under Spain's National Research Plan and is currently the principal investigator of one of them. Her work has been published in many leading journals, including *Transportation Research*, *Transportation*, *Regional Studies*, *Papers in Regional Science* and *Energy Economics*.

### Miller, Mark

---

Mark Miller is a Senior Research Fellow at the Overseas Development Institute (ODI). Mark's research focuses on how the international community engages on questions of public finance to promote development and how it could play that role more effectively in future. Before joining ODI, Mark worked for the World Bank Group in East Asia, providing advice to governments and parliamentarians in the region (Lao PDR, Malaysia, Myanmar and Thailand) on public finance issues. Previously, Mark spent three years in the Budget Department of the Malawian government working as a senior economist in the budget department and latterly as a DFID-financed technical adviser.

### Montolio, Daniel

---

Daniel Montolio is currently Associate Professor in Economics at the University of Barcelona (Spain) and holds an MSc (with distinction) and a PhD in Economics both from the University of York (UK). He is also researcher and board member at the Barcelona Institute of Economics (Spain) and member of the Barcelona CityLab from the UN-HABITAT program on SaferCities. He was a visiting researcher at the University of Rosario in 2013 (Colombia) and at the InterAmerican Development Bank in 2015 (USA). His research focuses on economics of crime and also on public, regional and urban economics. He has published various articles in international journals such as *Regional Science and Urban Economics*, *Journal of Economic Geography*, *Journal of Law and Economics*, *Journal of Macroeconomics*, *Journal of Economic Psychology*, *Fiscal Studies*, *International Review of Law and Economics*, *Urban Studies*, *Papers in Regional Science*, *Empirical Economics*, *Applied Economics* and *Applied Economics Letters*, among others.

### Proost, Stef

---

Stef Proost is Full Professor at the KULeuven (B) and has held visiting professorships at KTH Stockholm and several other universities in Europe and the US. At the KULeuven he teaches transport, environmental and energy economics at the Faculty of Economics and Business and at the Engineering Faculty. He is the director of a group of researchers at the Department of Economics that deals with environment, energy and transport topics. He is co-founder of the spin-off company Transport Mobility Leuven (TML). His interest lies in public policy questions: optimal pricing and investment in transport and its relation with urban and regional policies, choice of policy instruments for environmental policy, energy pricing, and investment questions. He has been coordinator of several EU consortia dealing with efficient pricing and investment in private and public transport. He has published in the *Journal of Urban Economics*, *Economics of Transportation*, *Transportation Research Part B* and *Transportation Research Part A*.

### Segú, Mariona

---

Mariona Segú holds a degree in Economics from the Pompeu Fabra University in Barcelona. In 2013 she moved to Paris where she obtained a Master's in "Public Policy and Development" from the Paris School of Economics. She is currently a PhD student at the RITM Laboratory run by the Paris Sud University-Paris Saclay, where her thesis is being supervised by Miren Lafourcade and Gabrielle Fack. She conducts research in the field of urban economics, with a specific focus on the housing market and its relations with public policy and other phenomena that affect that market. In 2017 she completed a research visit at the NYU Furman Center, funded by a Palladio Foundation scholarship.

### Solé-Ollé, Albert

---

Albert Solé-Ollé is Professor of Economics at the University of Barcelona, and Director of the Fiscal Federalism Research Program at the Barcelona Institute of Economics (IEB). He has been visiting professor at the University of California at Irvine, and is a Fellow of the CESifo Research Network. His research focuses on Public Economics and Fiscal Federalism and, more concretely, on local taxation, inter-governmental transfers and political economy of subnational governments. His works have been published in journals like: *Journal of Public Economics*, *European Economic Review*, *Journal of Urban Economics*, *Regional Science and Urban Economics*, *International Tax and Public Finance*, *European Journal of Political Economy*, *Public Choice*, and *Journal of Regional Science*, among others.

### Viladecans-Marsal, Elisabet

---

Elisabet Viladecans-Marsal is Associate Professor of Economics at the Universitat de Barcelona, Director of the Cities Research Program at the Barcelona Institute of Economics (IEB) and Director of the Chair UB Smart Cities. She is a regular Visiting professor the Department of Economics of the University of California at Irvine, and is a Research Fellow of the Center of Economic Policy Research (CEPR) and the CESifo Research Network. Her research focuses on Urban Economics and Public Economics. More concretely, her current research topics include the agglomeration economies and the location of firms, the impact of infrastructures on city growth and suburbanization, the effectiveness of local development policies, land use regulation and city growth and the impact of social interaction on residential choice. Her works have been published in journals like *Journal of Urban Economics*, *Journal of Public Economics*, *Journal of Economic Geography*, *Journal of Regional Science or Regional Science* and *Urban Economics*, among others.

# Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas

El Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas se publica cada año, desde 2009, con el objetivo de analizar cuestiones de gran relevancia y actualidad relacionadas con el federalismo fiscal y las finanzas públicas.

Cada tema tratado cuenta con varias contribuciones de reconocidos expertos externos al IEB y con el análisis de investigadores del IEB especialistas en la materia. Las contribuciones son breves con la finalidad de poder abarcar temas de mayor actualidad y se enfocan para llegar a una audiencia amplia, no utilizando un lenguaje excesivamente técnico y teniendo una clara orientación divulgativa. Nuestra finalidad es contribuir, con rigor, al debate público en cuestiones de interés social.

El Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas '18 engloba los cuatro IEB Reports publicados a lo largo de 2018 que versan sobre: *La financiación de las infraestructuras, Turismo y gentrificación en ciudades globales: ¿podría ser útil la política fiscal?*, *Los retos de la presupuestación pública tras la gran crisis fiscal: líneas de mejora y reformas por afrontar*, y *El presente y futuro de los paraísos fiscales*. Todos ellos, sin duda, son temas de máximo interés y actualidad.

**Las opiniones expresadas en el Informe no reflejan las opiniones del IEB.**

## La financiación de las infraestructuras

|   |    |
|---|----|
| <b>La financiación de las infraestructuras de transporte: un tema pendiente</b> Anna Matas.....   | 69 |
| <b>Principios económicos de la financiación de las infraestructuras</b> Ginés de Rus.....   | 71 |
| <b>Los camiones y el pago por el deterioro de las carreteras de la Unión Europea</b> Stef Proost.....   | 74 |
| <b>La colaboración publicoprivada en Europa: de las promesas de la teoría a los fracasos de la práctica</b><br>Salvador Bertoméu-Sánchez y Antonio Estache..... | 77 |

## Turismo y gentrificación en ciudades globales: ¿podría ser útil la política fiscal?

### Fiscalidad, turismo y especulación inmobiliaria en las grandes ciudades

|   |    |
|---|----|
| Albert Solé-Ollé y Elisabet Viladecans-Marsal.....  | 83 |
| <b>Los impuestos turísticos sobre las pernoctaciones: una opción a valorar en el ámbito local</b><br>José M <sup>o</sup> Durán-Cabré..... | 86 |
| <b>Extranjeros que pagan impuestos: una perspectiva de Vancouver</b> Thomas Davidoff.....   | 90 |
| <b>¿Puede el impuesto a los pisos vacíos mejorar el acceso a la vivienda?</b> Mariona Segú.....   | 94 |

## Los retos de la presupuestación pública tras la gran crisis fiscal: líneas de mejora y reformas por afrontar

### Los retos de la presupuestación pública tras la gran crisis fiscal: líneas de mejora y reformas por afrontar

|   |     |
|---|-----|
| Jordi Baños Rovira y Daniel Montolio.....   | 99  |
| <b>Avances incipientes en la gestión de las finanzas públicas: el papel de la tecnología y la gestión de los riesgos fiscales</b> Marco Cangiano y Mark Miller..... | 101 |
| <b>La democracia ha llegado a la gestión pública: los presupuestos participativos</b> Ernesto Ganuza.....   | 105 |
| <b>La responsabilidad en el impacto presupuestario de los programas electorales</b> Santiago Lago-Peñas.....  | 108 |

## El presente y futuro de los paraísos fiscales

|   |     |
|---|-----|
| <b>El presente y futuro de los paraísos fiscales</b> Alejandro Esteller-Moré.....   | 113 |
| <b>Jurisdicciones con un régimen impositivo atractivo</b> Shafik Hebous.....  | 115 |
| <b>La evasión fiscal con cuentas en paraísos fiscales: repaso de los estudios empíricos y temas de investigación futura</b> Niels Johannesen..... | 120 |
| <b>El traslado de beneficios y el papel de los paraísos fiscales</b> Katarzyna Anna Bilicka.....  | 124 |

IEB Report 1/2018

---

# La financiación de las infraestructuras



**Anna Matas**  
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)  
Universitat Autònoma de Barcelona

## La financiación de las infraestructuras de transporte: un tema pendiente

Las infraestructuras de transporte, siempre que estén adecuadamente planificadas, tienen un impacto positivo en el crecimiento económico de una región. Bajo este supuesto, en las últimas décadas la inversión en proyectos de transporte ha sido una política prioritaria en la agenda de muchos gobiernos. No obstante, a pesar del elevado volumen de recursos destinado a la construcción y mantenimiento de infraestructuras—los países desarrollados destinan entre un 3 y un 5% del PIB a infraestructuras de transporte—, no siempre se ha prestado atención suficiente a cuáles deben ser los principios que guíen la financiación de las mismas.

A grandes rasgos, en los países europeos se observa que mientras los aeropuertos y los puertos han tendido a financiarse con las aportaciones de los usuarios —aunque en algunos casos con importantes subvenciones cruzadas entre ellos—, en las infraestructuras de red —carreteras y ferrocarril— ha predominado la financiación con cargo al presupuesto público, exceptuando los países que han financiado las vías de alta capacidad mediante peaje. En los últimos años, no obstante, un número creciente de países han introducido sistemas de tarificación con cargo al usuario para financiar las carreteras, aunque no en todos se ha seguido el mismo criterio. Respecto al automóvil, predominan los países que han optado por un sistema de viñeta —un pago fijo válido para un cierto periodo temporal—, junto con los que disponen de un sistema de peaje mediante barrera. Por el contrario, respecto a los vehículos pesados predominan ya los países que tarifican de acuerdo con los kilómetros recorridos (European Commission, 2017).

Hay que continuar avanzando hacia un sistema de financiación eficiente y compatible con las decisiones de inversión, y ello por varios motivos. En primer lugar, en la medida que el precio pagado por el uso de la infraestruc-

tura se aleja del coste marginal, distorsiona la asignación del tráfico entre modos de transporte y genera necesidades de inversión ineficientes. En segundo lugar, el criterio de financiación debe tener la capacidad de internalizar las externalidades causadas por el transporte. Finalmente, tal y como ha puesto de manifiesto la última crisis económica, las restricciones presupuestarias condicionan el ritmo de la inversión, lo que obliga a preguntarse por el papel que la inversión privada puede jugar en la financiación. Las contribuciones recogidas en este informe abordan, desde distintas perspectivas, cada uno de estos temas.

Ginés de Rus enfatiza que la provisión óptima de infraestructuras requiere abordar conjuntamente las decisiones sobre inversión, construcción y explotación, y el tipo de financiación. La falta de interrelación entre estas decisiones genera, en la práctica, las principales distorsiones entre modos de transporte y las dificultades de financiación. El autor aboga por avanzar hacia un sistema de financiación eficiente que repercuta el coste del uso de la infraestructura sobre los usuarios. Frente al dilema de si el usuario debe pagar solo los costes marginales o también los costes de construcción de la infraestructura, de Rus alerta de las pérdidas de eficiencia que se generan cuando el sector público asume todos los costes irre recuperables de una infraestructura. Por último, en relación con la carretera, propone un sistema de precios que incluya el coste de su mejora y mantenimiento y a la vez internalice los costes ambientales y de congestión, acompañado, allí donde sea preciso, de otras medidas que aumenten su aceptabilidad política.

En el contexto de la Unión Europea, Stef Proost analiza como la competencia en la imposición sobre el combustible diésel afecta al transporte de mercancías por carretera. Con base en un modelo desarrollado en un artículo más

extenso (Mandell and Proost, 2016), el autor concluye que dicha competencia fiscal, sobre todo por parte de países pequeños, ha reducido la capacidad recaudatoria de este impuesto y explica que un buen número de países hayan introducido un impuesto basado en la distancia. Además, los países pequeños pueden tener incentivos para fijar un impuesto por kilómetro superior al óptimo, dado que los camiones difícilmente pueden cambiar su ruta para evitar su pago. La situación final podría ser una carga fiscal superior a la óptima, tal y como ejemplifica el caso de Suiza. La decisión de la UE de fijar un límite superior a la tarifa por kilómetro, igual al coste medio de infraestructura, se sitúa en la dirección correcta.

En la tercera contribución, Salvador Bertoméu-Sánchez y Antonio Estache argumentan que, a pesar de sus ventajas teóricas, las debilidades institucionales que acompañan a los contratos de colaboración público-privada (PPP) se traducen en importantes fallos. La principal dificultad reside en cómo regular el elevado poder de mercado que tienen los agentes privados de forma que se alcance una correcta asignación de riesgos entre las partes contratantes. La experiencia europea muestra que, aunque muchos de los contratos tuvieron éxito, otros muchos fracasaron. La teoría económica ha identificado correctamente los riesgos asociados a las PPP. Aun así, estos riesgos todavía no se han incorporado en los contratos. Un elemento adicional todavía no resuelto es el de los riesgos asociados a la complejidad de las prácticas financieras. En suma, para poder aprovechar todo el potencial que ofrecen las PPP, y evitar que los fracasos los pague el contribuyente, los gobiernos deben estar dispuestos a afrontar las debilidades institucionales.

## Referencias bibliográficas

European Commission (2017): Support study for the impact assessment accompanying the revision of the Eurovignette Directive (1999/62/EC). Final Report, DG for Mobility and Transport, 2017.

Mandell, S. y Proost, S. (2016): "Why truck distance taxes are contagious and drive fuel taxes to the bottom". *Journal of Urban Economics*, 93, 1-17.



**Ginés de Rus**  
Universidad de las Palmas de Gran Canaria  
FEDEA  
Universidad Carlos III de Madrid

## Principios económicos de la financiación de las infraestructuras

Al gobierno le corresponden varias tareas en la provisión de infraestructuras: planificar, evaluar los proyectos, controlar calidad y seguridad, garantizar que se minimicen sus costes durante el ciclo de vida de dichos proyectos y determinar el mecanismo básico de su financiación. Para ello el gobierno ha de optar por una de estas tres fórmulas: la provisión pública directa, alguna modalidad de asociación público-privada o la privatización (Engel *et al*, 2014).

### **Planificar respetando la libertad de elección de los individuos**

El objetivo del gobierno de proveer un conjunto óptimo de infraestructuras exige, en primer lugar, utilizar la metodología de evaluación económica para seleccionar los mejores proyectos. El gobierno debe mantener neutralidad tecnológica en el sentido de tomar las decisiones de inversión con criterios técnicos que se aplicarían por igual a los distintos modos de transporte, y definir una política de inversión y tarificación óptimas.

La mayor dificultad se da en las infraestructuras ferroviarias y en las viarias. En ambos casos, el gobierno decide cómo se financia la infraestructura. Tanto en la provisión pública directa como en el caso de las concesiones, el gobierno decide si se cobra directamente por su uso o se deja el acceso libre y se financia mediante impuestos.

### **¿Cómo y por quién deben pagarse las infraestructuras?**

Cuando se cobra por el uso de la infraestructura, generalmente se piensa en el objetivo de recaudar fondos para cubrir costes. Esta función recaudatoria de los precios ha

propiciado que muchos puedan percibir como financieramente equivalente una autopista en la que el usuario paga un peaje directamente cuando la utiliza, y otra en la que “paga indirectamente” mediante un “peaje en la sombra”, una denominación para la financiación de una infraestructura de acceso libre, en la que la iniciativa privada adelanta los fondos para su construcción, y en la que el gobierno paga, posteriormente, a las empresas un peaje por cada usuario que utiliza la carretera.

Al margen de problemas de equidad no menores, la apariencia de equivalencia de estos dos modelos de financiación reside en que los ciudadanos van a pagar, en cualquier caso, directamente como usuarios o, en diferido, como cuando pagan los impuestos destinados a los peajes en la sombra. Sin embargo, los dos modelos sólo son equivalentes en apariencia. Con el peaje en la sombra, el papel de señalización de los precios para la asignación de recursos desaparece. Aunque la iniciativa privada cobre en función del uso, dicho uso (el volumen de tráfico, su composición y su distribución temporal) es diferente con acceso gratuito que cuando hay que pagar. El peaje en la sombra imposibilita diferenciar precios según los costes marginales por periodo temporal o tipo de vehículo. Tampoco debe olvidarse que el pago diferido mediante impuestos añade el coste de la distorsión de los mismos sobre la economía, ni que cuando los usuarios pagan es más probable que tengan algo más de poder frente al oferente del servicio.

Podría pensarse que la provisión privada de la infraestructura con pago directo del usuario elimina el problema de la construcción de elefantes blancos (obras de rentabilidad social negativa), sin embargo, no hay garantía alguna de que esto ocurra a menos que el diseño de los contratos de concesión asignen los riesgos de manera que al sector privado le sea costoso construirlos.

## Los principios económicos para la provisión eficiente de infraestructuras están interrelacionados

Los principios mencionados no son separables. La selección de proyectos, su construcción y explotación eficiente y el tipo de financiación han de abordarse conjuntamente. La neutralidad tecnológica es fundamental en este terreno, como lo es el evitar distorsiones en otros modos de transporte.

Elegir el modelo de pago directo por el usuario remite a la discusión económica de si debemos tratar de cubrir con ingresos de los usuarios los costes totales en cada modo de transporte, con el fin de no alterar la competencia entre los mismos, o se deben ignorar los costes enterrados de la capacidad existente y cobrar sólo los costes marginales. Aunque en condiciones ideales el coste marginal a corto y a largo coinciden (Mohring and Harwitz, 1962; Mohring, 1965; Newbery, 1988) en la realidad (indivisibilidades, incertidumbre de demanda, etc.) ambos tipos de tarificación difieren significativamente, especialmente en los ferrocarriles.

En la práctica esta discusión se traduce en quién debe pagar los elevados costes fijos del ferrocarril. Ignorar los costes enterrados del ferrocarril y tarificar según el coste marginal a corto no puede obviar que la desviación de tráfico desde los aeropuertos que tienen sobrecapacidad suponen un ahorro muy bajo, creando además dificultades financieras en dichas infraestructuras. Tampoco pueden ignorarse los incentivos perversos que se generan en las compañías ferroviarias altamente subvencionadas, la pérdida de eficiencia de los impuestos que se requieren para financiar sus déficits, el coste reputacional que supone no repercutir en costes los excesos de inversión en capacidad, y las implicaciones de equidad.

Además, cuando existen redes alternativas para resolver un problema común (caso de la infraestructura de alta velocidad y la aeroportuaria en movilidad interurbana de distancia media) la tarificación elegida puede conducir a resultados diametralmente opuestos en cuanto al tipo de redes que se desarrollan con consecuencias de largo plazo irreversibles (de Rus y Socorro, 2017).

La lección que se desprende de todo lo anterior es que no se puede planificar una red de transporte ignorando las interrelaciones mencionadas. Es inadecuado planificar separando por modos de transporte, separando construcción y tarificación o ignorando los efectos sobre la competencia

intermodal que se derivan de las decisiones de inversión y tarificación (de Rus, 2015; Engel et al, 2015).

## Precios eficientes

La tarificación óptima de las infraestructuras requiere que los precios incentiven conductas óptimas. En el caso de las carreteras, muchas de ellas ya construidas y amortizadas, requiere cobrar por el coste de su mejora y mantenimiento e internalizar las externalidades por el CO<sub>2</sub>, por el ruido, la contaminación local y la congestión (Engel et al, 2018).

En el caso de contaminación local y/o congestión en las zonas urbanas, las políticas de limitación de tráfico del tipo matrículas par-impar y similares son altamente ineficientes (Cantillo and Ortúzar, 2014), mientras que las de tipo *congestion charging*<sup>1</sup> son preferibles, sin descuidar los costes administrativos del sistema.

## Equidad y aceptabilidad política

La aceptabilidad política de la tarificación por contaminación local y congestión puede aconsejar que estas políticas basadas en impuestos pigouvianos se hagan neutras desde el punto de vista impositivo, mediante una reducción paralela de los tributos fijos, como es el caso del impuesto de circulación. También se pueden adelantar los fondos que se van a recaudar para invertir en transporte público aumentando así su aceptabilidad social.

Una idea para conseguir que la tarificación por congestión desplace a mecanismos administrativos ineficientes de restricción de tráfico en las grandes ciudades consiste en considerar que el derecho a la circulación lo tienen los ciudadanos. Cuando el regulador decide el número de vehículos que pueden entrar en la ciudad, digamos la mitad de los existentes, y los asigna por matrícula par-impar a los días de la semana, un mecanismo de subasta entre los que desean vender su derecho y los que quieren comprarlo permitiría alcanzar un resultado equivalente al del *congestion charging*.

---

<sup>1</sup> <https://tfl.gov.uk/modes/driving/congestion-charge>

## Referencias bibliográficas

Cantillo, V. y Ortúzar, J. (2014): "Restricting the Use of Cars by License Plate Numbers: a Misguided Urban Transport Policy". *DYNA*, 81(188), 75-82.

de Rus, G. (2015): "La política de infraestructuras en España. Una reforma pendiente". Fedea Policy Papers, FEDEA.

de Rus, G. y Socorro, P. (2017): "Inversión y tarificación de infraestructuras de transporte". Fedea Policy Papers, FEDEA.

Engel, E.; Fischer, R. y Galetovic, A. (2014): *The Economics of Public-Private Partnerships*. Cambridge University Press.

Engel, E.; Fischer, R. y Galetovic, A. (2018): "Políticas eficientes de inversión y tarificación de la infraestructura del transporte en España". Working Paper, FEDEA (próxima publicación).

Engel, E.; Fischer, R.; Galetovic, A. y de Rus, G. (2015): "Colaboración Público-Privada en infraestructuras: Reforma del sistema concesional español de autopistas de peaje". Fedea Policy Papers, FEDEA.

Mohring, H. (1965): "Urban Highway Investment" In Dorfman, R. (Ed.), *Measuring Benefits of Government Investments*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

Mohring, H. y Harwitz, M. (1962): *Highway Benefits: an Analytical Framework*. Evanston Ill: Northwestern University Press.

Newbery, D. M. (1988): "Road User Charges in Britain". *The Economic Journal*. (Conference 1988), 161-176.



**Stef Proost**  
KULeuven

## Los camiones y el pago por el deterioro de las carreteras de la Unión Europea

Los camiones, y en menor medida los autobuses, deterioran las carreteras. Es su peso por eje a la tercera o cuarta potencia lo que daña el pavimento, pero también provocan contaminación acústica, accidentes y congestión. Esto es por todos conocido y los gobiernos de todo el mundo han intentado limitar estas externalidades de distintas maneras: mediante la regulación del peso por eje y mediante un gravamen sobre los camiones en función de sus externalidades. Los ingresos recaudados contribuyen al mantenimiento de las carreteras. Para países con autopistas de peaje, implementar un buen sistema de tarificación no es muy difícil, pero la mayoría de los países han aplicado una combinación de viñeta anual con impuestos sobre el diésel para los camiones.

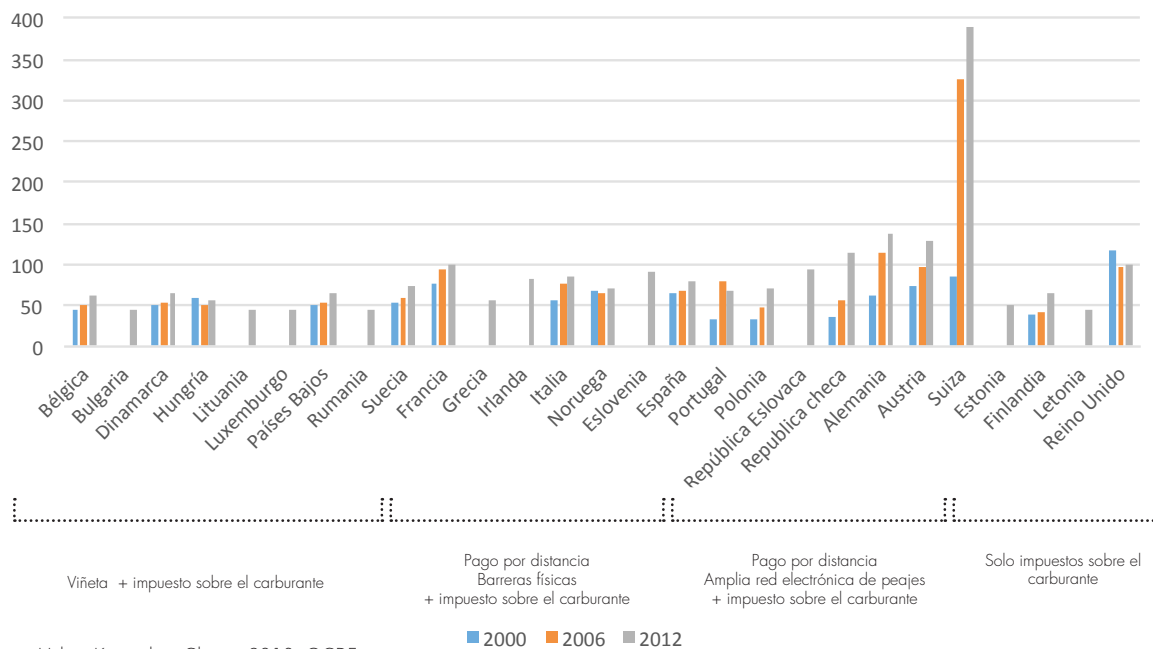
Estos sistemas de segunda preferencia, sin embargo, están sufriendo cada vez más presiones por el fuerte crecimiento experimentado por el transporte internacional por camión en los últimos 30 años a raíz de la integración y la ampliación de la economía europea. Algunos Países colindantes han intentado poner en práctica un sistema de viñeta que puede discriminar en función de las características de cada vehículo (peso por eje, reducción de emisiones). La misma viñeta nacional es válida en los países vecinos, con lo que se ahorran muchos costes de transacción dado que la viñeta puede utilizarse en los viajes internacionales. Desafortunadamente, cuando los países consensuaron el nivel de precios de dicha viñeta, el resultado fue el mínimo común denominador. Dado que el precio de las viñetas era bajo, el impuesto sobre el diésel se convirtió en la principal fuente de financiación y en el instrumento regulador para los camiones.

Cuando los camiones atraviesan varios países, mantener un elevado impuesto sobre el diésel entraña diversas dificultades:

una de las principales, la competencia fiscal sobre el diésel. Como los camiones pueden llenar sus depósitos y recorrer al menos 2.000 km, simplemente repostan donde sale más a cuenta. Pensemos ahora en dos países vecinos, uno grande y otro más pequeño. Si el país grande rebaja sus impuestos sobre el diésel por debajo de los costes externos y de los costes de deterioro de la carretera, habrá mucho tráfico de camiones nacionales que pagarán menos del coste social total, lo que es una ineficiencia económica. Podría obtener mayores ingresos fiscales de los camiones extranjeros que transportan mercancía entre los dos países, pero ese beneficio puede ser reducido, pues un país grande no necesita mucho comercio internacional. Pensemos ahora en las decisiones del país pequeño: tiene mayores incentivos para rebajar su impuesto sobre el diésel. En realidad, obtendrá unos elevados ingresos fiscales, ya que numerosos camiones del país grande se desplazarán al pequeño para llenar el depósito por menos dinero y esto compensará los precios más bajos de los camiones nacionales dentro de su propio país. Que los países más pequeños se intenten beneficiar de rebajar los impuestos con respecto a los países más grandes es uno de los argumentos básicos de la literatura relativa a la competencia fiscal y se aplica también al tabaco, al alcohol y al impuesto sobre beneficios de las empresas multinacionales (Kanbur y Keen, 1992). En 2012, el impuesto especial aplicado al diésel era de 0,47 euros por litro en Alemania y de solo 0,30 euros por litro en Luxemburgo. Estos 0,30 euros por litro se acercaban al valor mínimo del impuesto especial al carburante establecido por los ministros de Finanzas de la Unión Europea; de no ser así, Luxemburgo habría reducido aún más su impuesto especial sobre el diésel.

Todos los países que han sufrido una intensa competencia en el impuesto sobre el diésel por parte de sus vecinos han

**Gráfico 1: Pagos de un camión estándar de 40 t con un radio nacional de 400 km. Políticas de pago a 2012**



Fuente: Hysten, Kauppi y Chong, 2013, OCDE

tenido que reaccionar. En el Gráfico 1 podemos ver, para varios países, los pagos totales por el uso de la carretera para un camión de 40 toneladas que opera en un radio de 400 km entre el año 2000 y el 2012. Se puede observar que varios países empiezan a introducir nuevos instrumentos en este periodo: Suiza, Alemania, Austria, República Checa, Eslovaquia, Polonia, más tarde seguidos por Bélgica (2016) y los Países Bajos (2018). Un instrumento verdaderamente novedoso para los camiones es el pago basado en la distancia recorrida. Se trata de un sistema de pago electrónico que permite a los camiones pagar por kilómetro recorrido en un país.

Es interesante comprobar por qué los países se ven más o menos forzados a introducir este nuevo sistema de cobro (Mandell y Proost, 2016). Pensemos en dos países idénticos, A y B, que están relacionados por un intenso tráfico internacional de camiones y que utilizan solo impuestos sobre el diésel. Los impuestos sobre el diésel inicialmente se fijan al mismo nivel. Imaginemos ahora que el país A reduce en un euro su impuesto sobre el diésel para un viaje de 100 km en su territorio, pero introduce un pago según la distancia equivalente a un euro por cada 100 km. Para los camiones nacionales del país A, no cambiará nada: pagarán exactamente lo mismo. Sin embargo, todo el tráfico internacional llenará el depósito en el país A, lo cual

representará una ganancia en ingresos fiscales para este país. La mejor respuesta del país B será introducir también un pago según la distancia y reducir su impuesto sobre el diésel.

Pero no se acaba aquí la cosa. Los impuestos sobre el diésel se reducirán al mínimo, pero le sustituirán progresivamente pagos según la distancia cada vez más elevados. Estamos ante el riesgo de que la tarificación sobre los camiones sea demasiado elevada. La mayoría del tráfico internacional puede decidir dónde repostar carburante, pero tienen que usar las carreteras de los países que forman parte de sus rutas de costes mínimos. Es decir, los camiones lo tendrán difícil para evitar los pagos según la distancia, porque en muchos casos no podrán cambiar la ruta. A los países de tamaño pequeño y medio con mucho tráfico internacional les conviene incrementar la tarifa pagada según la distancia y empezar a cobrar más de lo que le suponen sus costes externos. Por su parte, los camiones nacionales también pagarán demasiado, pero esto puede ser menos importante que el margen de beneficio extra obtenido con los camiones extranjeros. Este cambio de instrumentos desde los impuestos sobre el diésel hasta los pagos basados en la distancia ha transformado el problema de una carga impositiva excesivamente baja como consecuencia de la competencia fiscal a un problema de carga excesiva para

los camiones. El altísimo nivel de pagos en Suiza, que se aprecia en el Gráfico 1, es un claro ejemplo de este sobrepago, ya que la mayoría de los camiones que van hacia Italia tienen que pasar por Suiza.

¿Qué puede hacerse para limitar las cargas impositivas sobre los camiones? La Unión Europea puede decretar que los pagos y los costes externos vayan a la par. Sin embargo, esto es difícil de poner en práctica porque la estimación de costes externos es compleja y utiliza valoraciones subjetivas de los perjuicios a la salud y de la contaminación acústica, entre otros. Por ejemplo, un país puede alegar que tiene un ecosistema único que precisa protección a toda costa. Lo que ha hecho en la Unión Europea es obligar a cada uno de sus miembros a fijar un límite máximo para la tarifa basada en la distancia. La opción elegida es que el pago según la distancia no puede superar los costes de infraestructura medios. Se trata de un límite superior inteligente, porque el tráfico internacional y nacional utilizan la misma infraestructura de carreteras. Dado que un Estado miembro no puede discriminar entre un camión nacional y uno extranjero, lo mejor que puede hacer es imponer un pago según la distancia que se corresponda con el mejor nivel de inversión para el tráfico nacional (Van der Loo y Proost, 2013).

La actual regulación de la Unión Europea limita los pagos según la distancia para los Estados miembros, pero, desafortunadamente, esto no es vinculante para Suiza, por no ser miembro de la Unión. La única opción para la Unión Europea es negociar con Suiza, vinculándolo con otros asuntos para llegar a un acuerdo.

Van der Loo, S. y Proost, S. (2013). "The European Road Pricing Game: How to Enforce Optimal Pricing in High-Transit Countries under Asymmetric Information". *Journal of Transport Economics and Policy*, 47, 399-418.

## Referencias bibliográficas

Kanbur, A. y Keen, M. (1993): "Jeux sans frontières: Tax Competition when Countries Differ in Size". *American Economic Review*, 83, 877-892.

Hylén, B.; Kauppila, J. y Chong, E., (2013): "Road Haulage Charges and Taxes". DP 2003-08, OECD-International Transport Forum.

Mandell, S. y Proost, S. (2016): "Why Truck Distance Taxes are Contagious and Drive Fuel Taxes to the Bottom". *Journal of Urban Economics*, 93, 1-17.



**Salvador  
Bertoméu-Sánchez**  
ECARES, Université libre de Bruxelles



**Antonio Estache**  
ECARES, Université libre de Bruxelles

## La colaboración publicoprivada en Europa: de las promesas de la teoría a los fracasos de la práctica

Los contratos de colaboración publicoprivada (PPP) en sectores tan diversos como el transporte, la educación, la energía, la sanidad, las tecnologías de la información y la comunicación o el agua y el saneamiento se han convertido en un instrumento político habitual desde principios de los años noventa. Esto es así porque en principio pueden: a) reducir las restricciones financieras, al conseguir que el socio privado se encargue de la financiación del sector, b) transferir el riesgo operativo y financiero al socio privado, y c) aumentar la eficiencia en la prestación del servicio. El concepto se empezó a popularizar entre los políticos de todo el mundo después de la puesta en marcha de la iniciativa de financiación privada (*Private Finance Initiative*) en Reino Unido en 1992. Se convirtió en una especie de escaparate que también utilizaban los organismos internacionales para «vender» las PPP a escala internacional. A partir de ahí, se cerraron muchas operaciones, pero también afloraron los problemas.

### **Regulación de las PPP: la dimensión que a los gobiernos les gustaba olvidar**

Las PPP se han convertido en un gran negocio para los bancos, las consultoras y los inversores institucionales. Solo en los últimos cinco años se han firmado más de 6.000 contratos en todo el mundo. Su preparación siempre ha sido la parte fácil de las PPP. Lo difícil llega con la supervisión del cumplimiento de los compromisos y con la necesidad de abordar *ex post* las omisiones del contrato. Esto es lo que la regulación debería prever y no lo está haciendo lo suficientemente bien.

Siempre ha habido un cierto consenso en torno a la necesidad de regulación para gestionar el significativo poder de mercado que tienen los socios privados en muchas PPP. Asimismo, también ha suscitado un cierto interés la creación de instituciones de regulación independientes para evitar los ajustes arbitrarios procedentes de mandatos políticos en cuanto al diseño y la regulación de las PPP. En la práctica, el cambio ha sido más formal que real. Pese a la creación de organismos reguladores independientes, la voluntad política de ceder el control ha sido limitada. En general, esto ha hecho que los inversores perciban un mayor riesgo regulatorio, por lo que exigen mayores tasas de rentabilidad para cerrar las operaciones de PPP.

La internalización de este riesgo se explicita en las cláusulas de compensación, ahora ya estándares, incluidas en los contratos de PPP para proteger a los operadores privados, a los accionistas y a las entidades de crédito. Muchos contratos también imponen una cláusula de arbitraje internacional para evitar los órganos judiciales locales en caso de conflicto. Dicha cláusula ha sido un punto importante de desacuerdo entre Canadá y los Estados Unidos, por un lado, y la Comisión Europea, por el otro, durante las negociaciones de recientes acuerdos comerciales, como el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) y el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP) (véase Griller *et al.*, 2017). La cuestión se reduce a pedirle a Europa que ceda soberanía reguladora para incrementar las posibilidades de que las operaciones de PPP lleguen a buen puerto.

Todo esto muestra que existe un "trade-off" más amplio entre el deseo de los grupos de interés privados de personalizar el entorno regulatorio para cubrirse las espaldas ante los riesgos políticos locales (o "capturar" el proceso regulatorio) y el deseo de los estamentos públicos locales de mantener el control regulatorio aún a riesgo de perder oportunidades de PPP. Los principales perdedores en ambos casos son los usuarios y los contribuyentes, como se observa en los estudios empíricos que han analizado la repercusión de las renegociaciones de los contratos (entre otros, Engel *et al.*, 2014, o Estache y Saussier, 2014). En última estancia, esto significa que las promesas de transferencia de riesgos al sector privado y de menores costes presupuestarios no se harán realidad.

### Las PPP en Europa

En muchos sentidos, la experiencia de PPP en la Europa continental es representativa de la experiencia internacional. Si bien la región tardó en confiar en las PPP, según el Centro Europeo Experto en Colaboración Público-Privada (EPEC), entre el año 2000 y el 2016, se firmaron 1.563 proyectos por un valor de 306.500 millones de euros. Muchos de estos contratos funcionaron bien, pero muchos otros fracasaron (algunos de manera estrepitosa y recurrente), reflejando que políticos y burócratas habían subestimado los enormes retos de las PPP. Entre los fracasos más conocidos:

- La selección inadecuada de los licitadores en los procesos de contratación pública, lo que ilustra el proceso de liquidación de Carillion, la constructora más grande del Reino Unido, en enero de 2018.
- Los numerosos casos de corrupción que salpicaron a proyectos de PPP en España.
- Las recurrentes injerencias políticas en las decisiones regulatorias sobre evaluación de proyectos de energía en Bélgica, Francia, España o el Reino Unido.
- La situación de concurso de acreedores en que se encuentran muchos aeropuertos regionales españoles construidos mediante PPP tras unas previsiones de tráfico poco realistas.
- Las masivas renegociaciones de autopistas de peaje en Francia, España o Portugal, con transferencia ex post de los riesgos de la PPP a los contribuyentes.

- El cierre de escuelas escocesas construidas mediante PPP por problemas de diseño en materia de seguridad.

Todos estos incidentes conllevan riesgos descritos en las publicaciones teóricas, incluidas muchas de las que contribuyeron a que algunos economistas fueran galardonados con un Premio Nobel (Hart, Maskin y Tirole, en particular).

### ¿Qué dice la teoría económica sobre el alcance de los errores de las PPP?

La teoría en materia de contratos, contratación pública y regulación ha identificado muchos de los riesgos que la experiencia europea ilustra. Estas contribuciones teóricas incluyen la identificación de:

- Dificultad de redactar contratos completos (entre otros, Grossman y Hart, 1986; Hart y Moore, 1999; Maskin y Tirole, 1999; Hart, 2003; Dewatripont y Legros, 2005; Iossa y Martimort, 2015; Saussier y De Brux, 2017)
- Selección inadecuada de los licitadores en los concursos públicos (Dimitri *et al.*, 2006)
- Infravaloración de los riesgos de colusión entre licitadores o entre licitadores y gobierno o burócratas (Martimort y Pouyet, 2008)
- Asignación de riesgos corrupta o mal definida (Iossa y Martimort, 2014, Iossa, Spagnolo y Vellez 2014)
- Corrupción e incompetencia en la implementación y ejecución de contratos (Coviello *et al.*, 2016, y Estache y Foucart, 2018)
- Consecuencias fiscales negativas de restricciones presupuestarias blandas (De Bettignies *et al.*, 2014)
- Ineficiencias de las subvenciones relacionadas con el coste de los fondos públicos (Engel *et al.*, 2014).
- Múltiples efectos negativos endógenos y exógenos derivados de diversos tipos de contratos incompletos bajo información imperfecta (Laffont y Tirole, 1993, Estache y Saussier, 2014).

Cada una de estas ideas documenta conceptualmente la ineficiencia, la inequidad y/o el coste presupuestario de los fallos observados en Europa. Ahora bien, entre los profesionales que preparan las PPP, pocos han

tenido acceso a estos estudios, ya que los equipos de financiación de proyectos suelen tener perfiles relacionados con el derecho, la ingeniería o las finanzas, están preparados para afrontar la dimensión financiera de los contratos, más que el diseño de la regulación o la contratación pública. Además, se sigue prefiriendo la contratación pública y los procesos de regulación estandarizados a los procesos diseñados para adaptarse a las características locales y contextuales, y esta es una de las razones por las que muchos contratos precisan retoques durante su vigencia.

A pesar de su relevancia, la teoría en materia de contratos, contratación pública y regulación tiene sus limitaciones. En particular, no han sido capaces de internalizar la relevancia de las prácticas financieras habituales. En primer lugar, obvian el modo en que la creatividad y complejidad relacionadas con las prácticas de financiación de los proyectos instrumentalizan los contratos (Gatti, 2013) y, por ende, las opciones regulatorias. En segundo lugar, pasan por alto el mayor peso de los fondos de cobertura, los fondos de pensiones y otras opciones de financiación similares que afectan directamente al desempeño de las PPP. En una de las escasas publicaciones sobre la interacción entre regulación y finanzas, Bremberger *et al.* (2016) observan que el patrón temporal del reparto de dividendos es menos estable en las empresas de servicios públicos sujetas a regulación por incentivos que en aquellas sujetas a regulación basada en costes. Ello impacta en los niveles de riesgo y, en consecuencia, en las tarifas contractuales medias. Un último ejemplo lo encontramos en el Reino Unido en 2017. Durante más de 10 años varias compañías de agua privatizadas recurrieron al endeudamiento de forma considerable para pagar dividendos en lugar de usarlo para financiar la inversión y el mantenimiento, dando lugar a problemas de calidad en el sector. La cuestión es que las finanzas tienen un peso más importante de lo que reconocen los estudios académicos sobre PPP, y esto implica que es preciso llevar a cabo más investigación conceptual sobre la interacción entre finanzas y regulación.

## Conclusiones

Puede que estemos ante el mejor y el peor momento de las PPP. El mejor, porque muchos gobiernos de todo el mundo, si no la inmensa mayoría, siguen apostando por las PPP para financiar ciertos sectores, y muchos organismos multilaterales siguen promocionando activamente las PPP en países en vías de desarrollo y emergentes. Ahora bien, también estamos ante el peor momento de las PPP, ya que

cada vez hay más evidencias sobre las consecuencias no deseadas de las PPP fallidas (Hall, 2015). Esto incrementa la percepción de los riesgos de oferta y demanda, y de excesiva incertidumbre regulatoria, lo que podría explicar la lenta tendencia a la baja en el número de operaciones a nivel mundial.

Desde un punto de vista intelectual, el aumento de las reservas en torno a las PPP por parte del mercado es una buena noticia, porque evidencia que la teoría ha acertado al anticipar las consecuencias de las debilidades institucionales. Desde una perspectiva práctica, sin embargo, son malas noticias porque también significa que los gobiernos no están dispuestos, o no son capaces, de abordar esas debilidades. A menos que se encuentre una solución, las PPP continuarán siendo una herramienta mucho menos útil de lo que podrían ser. Y los usuarios y los contribuyentes seguirán pagando las consecuencias.

## Referencias bibliográficas

- Bremberger, F.; Cambini, C.; Gugler, K. y Rondi, L. (2016): "Dividend Policy in Regulated Network Industries: Evidence from the EU". *Economic Inquiry*, 54(1), 408-432.
- Coviello, D.; Moretti, L.; Spagnolo, G. y Valbonesi, P. (2017): "Court Efficiency and Procurement Performance". *The Scandinavian Journal of Economics*, <https://doi.org/10.1111/sjoe.12225>.
- de Bettignies, J. E. y Ross, T. W. (2009): "Public-Private Partnerships and the Privatization of Financing: an Incomplete Contracts Approach". *International Journal of Industrial Organization*, 27, 358-368.
- Dewatripont, M. y Legros, P. (2005): "PPPs: Contract Design and Risk Transfer". *European Investment Bank Papers*, 10(1), 120-141.
- Dimitri, N.; Piga, G. y Spagnolo, G. (Eds.) (2006): *Handbook of Procurement*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Engel, E.; Fischer, R. D. y Galetovic, A. (2014): *The Economics of Public Private Partnerships: A Basic Guide*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Estache, A. y Foucart, R. (2018): "The Scope and Limits of Accounting and Judicial Courts Intervention in Inefficient

- Public Procurement". *The Journal of Public Economics*, 157, January, 95–106.
- Estache, A. y Saussier, S. (2014): "Public-Private Partnerships and Efficiency: a Short Assessment". *DICE Report*, 12(3), 8.
- Gatti, S. (2013 ): Project Finance in Theory and Practice: Designing, Structuring, and Financing Private and Public Projects, 2<sup>nd</sup> edition. Academic Press.
- Griller, S.; Obwever, W. y Vranes, E. (Eds.) (2017): Mega-Regional Trade Agreements: CETA, TTIP, and TiSA: New Orientations for EU External Economic Relations. Oxford University Press.
- Grossman, S. J. y Hart, O. D. (1986): "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration". *Journal of Political Economy*, 94(4), 691-719.
- Hall, D. (2015): Why Public-Private-Partnerships (PPPs) Don't Work: the Many Advantages of the Public Alternative. Public Services International Research Unit, University of Greenwich, UK.
- Hart, O. D. (2003): "Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks and an application to public-private partnership". *The Economic Journal*, (113), 69-76.
- Hart, O. D. y Moore, J. (1990): "Property Rights and the Nature of the Firm". *Journal of Political Economy*, (98), 1119-1158.
- Holmström, B. y Milgrom, P. (1991): "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design". *Journal of Law, Economics and Organization*, (7), 24-52.
- Iossa, E. y Martimort, D. (2012): "Risk Allocation and the Cost and Benefits of Public-Private Partnership". *The RAND Journal of Economics*, 43, 442-474.
- Iossa, E. y Martimort, D. (2014): Corruption in Public-Private Partnerships, Incentives and Contract Incompleteness. DICE Report, 12, 14.
- Iossa, E.; Spagnolo, G. y Vellez, M. (2014): "The Risks and Tricks in Public-Private Partnerships". In Peitz, M. y Spiegel, Y. (Eds.), *The Analysis of Competition Policy and Sectoral Regulation*. Singapore. World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 455-489.
- Iossa, E. y Martimort, D. (2015): "The Simple Microeconomics of Public Private Partnerships". *Journal of Public Economic Theory*, 17(1), 4-48.
- Laffont, J. J. y Tirole, J. (1993): A Theory of Incentives in Procurement and Regulation. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Levin, J. y Tadelis, S. (2010): "Contracting for Government Services: Theory and Evidence from U.S. Cities". *The Journal of Industrial Economics*, 58, 507-541.
- Martimort, D. y Pouyet, J. (2008): "To Build or Not to Build: Normative and Positive Theories of Public-Private Partnerships". *International Journal of Industrial Organization*, 26, 393-411.
- Maskin, E. y Tirole, J. (1993): "Public-Private Partnerships and Government Spending Limits". *International Journal of Industrial Organization*, 26, 412-420.
- Saussier, S. y de Brux, J. (Eds.) (2017): The Economics of Public-Private Partnerships: Theoretical and Empirical Developments. Kluwer.



IEB Report 2/2018

---

# Turismo y gentrificación en ciudades globales: ¿podría ser útil la política fiscal?



**Albert Solé-Ollé**  
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)  
Universitat de Barcelona



**Elisabet Viladecans-Marsal**  
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)  
Universitat de Barcelona

## Fiscalidad, turismo y especulación inmobiliaria en las grandes ciudades

En las grandes ciudades se exacerba el debate sobre los efectos negativos de los no residentes (turistas o compradores de inmuebles) en el bienestar de los que viven y trabajan de forma permanente en esos espacios. Se pueden identificar tres grandes tipos de efectos.

En primer lugar, los visitantes generan efectos directos sobre la calidad de vida de los residentes: externalidades medioambientales (ruido...), deterioro de los servicios públicos (congestión en el transporte público...) y, finalmente, incremento del gasto público para mantener la calidad (y de los impuestos necesarios para financiarlo).

En segundo lugar, los alojamientos turísticos (hoteles, apartamentos reglados u otro tipo de oferta) ocupan espacios que podrían destinarse a otros usos (vivienda para residentes...). Si la oferta de vivienda es limitada, esto puede ocasionar un incremento de los precios de la vivienda y de los alquileres. Esto puede beneficiar a los propietarios, pero perjudica a inquilinos y a nuevos compradores, que pueden verse expulsados de sus barrios, un problema que ha aumentado a raíz del *boom* de apartamentos de alquiler de plataformas digitales como Airbnb. Las crecientes protestas contra el turismo en Barcelona y otras ciudades tienen su origen en estos fenómenos (*The Economist*, 2016).

En tercer lugar, los efectos sobre el mercado inmobiliario también están provocados por los especuladores no residentes; es decir, los que compran vivienda como inversión. En ocasiones, el objetivo de inversión se mezcla con el deseo de tener una segunda residencia. En cualquier caso, este tipo de actividad también puede generar efectos negativos. Primero, las compras especulativas tienen efectos en los precios de la vivienda y los alquileres. Segundo, se ha demostrado que la especulación contribuye a formar bur-

bujas inmobiliarias que, si explotan, pueden tener efectos económicos graves<sup>1</sup>.

En la mayoría de las ciudades afectadas por estos problemas se ha generado una fuerte controversia sobre el peso de todos estos factores en la crisis de acceso a la vivienda. Según la cobertura mediática, la culpa debería recaer únicamente en los efectos derivados de los no residentes y la reciente evidencia empírica parece apuntar en la misma dirección, aunque todavía hay pocos estudios con estándares científicos adecuados y, además, cubren muy pocas ciudades<sup>2</sup>. Sin embargo, hay otras posibles explicaciones a la crisis de acceso a la vivienda: el aumento de la demanda local (en el caso del alquiler, los problemas de acceso pueden deberse al desplazamiento de la compra por las dificultades de acceso al crédito hipotecario), el incremento de la demanda residencial de los no residentes (por el aumento de atractivo de estas ciudades como lugar para trabajar y vivir), la falta de oferta de suelo y la regulación urbanística que dificultan la construcción de vivienda, o la falta de vivienda social para hacer frente a los efectos sobre la población más vulnerable.

---

<sup>1</sup> El reciente trabajo de Gao *et al.* (2018) muestra como los efectos económicos (destrucción de puestos de trabajo, aumento del paro) del pinchazo de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos durante el *boom* fueron mucho más acusados en las áreas en que el porcentaje de ventas no destinadas a vivienda principal era más elevado.

<sup>2</sup> Por ejemplo, el estudio de Sá (2016) para Londres atribuye alrededor del 20% del incremento de los precios de la vivienda durante los últimos años a los efectos de la inversión extranjera. El estudio de Cvijanovic y Spaenjers (2015) para París recoge resultados similares, si bien restringido a barrios muy concretos. El trabajo de Sheppard y Udell (2018) observa también, para Nueva York, un impacto positivo de las licencias de Airbnb sobre los precios de las viviendas próximas.

En cualquier caso, bien de forma fundamentada bien para hacer frente a la presión popular, numerosas ciudades han adoptado políticas para mitigar estos problemas. Entre los instrumentos fiscales utilizados, encontramos los siguientes: la tasa turística, que suele gravar las pernoctaciones hoteleras y se emplea en numerosas ciudades (París, Ámsterdam...); el impuesto sobre segundas residencias y sobre viviendas vacías (Francia...) y los impuestos sobre transacciones de segundas residencias (Reino Unido...) o sobre las transacciones realizadas por no residentes (Vancouver, Singapur...). Las experiencias conocidas indican que el impacto de estas medidas sobre la actividad económica (turística y e inmobiliaria) es reducido en algunos casos (tasa turística), pero puede llegar a ser notable en otros (impuestos sobre no residentes). Además, en muchos casos, se opta por la regulación en lugar de apostar por figuras fiscales (probablemente porque las ciudades suelen tener más competencias en el ámbito regulatorio que en el fiscal). Un ejemplo de este tipo de política consiste en prohibir la construcción de segundas residencias cuando estas superan un determinado porcentaje del parque inmobiliario (es el caso de Suiza; véase Hilb y Schön, 2016). Aquí también incluiríamos las moratorias hoteleras y las restricciones del número de licencias de apartamentos adoptadas por numerosas ciudades. Dada la inexistencia de estudios solventes que evalúen este tipo de medidas, resulta difícil extraer a una conclusión general sobre sus efectos y sobre su mérito relativo con respecto a la fiscalidad.

En este IEB REPORT se incluyen tres contribuciones que describen los pros y contras de tres tipos de intervenciones fiscales:

– José M<sup>o</sup> Durán-Cabré (IEB y Universitat de Barcelona) analiza la tasa turística, que grava las pernoctaciones en establecimientos hoteleros y similares. Su contribución repasa la experiencia internacional al respecto, poniendo en relación la tasa con el resto de los impuestos que gravan la actividad turística (en especial, el IVA). El autor señala las bondades de este impuesto: efecto reducido sobre la actividad turística, exportación de la carga fiscal —y, por ende, pocos costes políticos— e instrumento de internalización de los costes sociales generados por el turismo. Además, el autor considera que este impuesto debe asignarse a los gobiernos locales, que en principio pueden adaptarlo a las circunstancias locales (tipología turística, intensidad de las externalidades generadas). Finalmente, propone un modelo basado en la aplicación de un tipo reducido de IVA al sector turístico (importante para garantizar la competitividad internacional del sector) combinado con un impuesto local sobre pernoctaciones.

– Thomas Davidoff (Sauder School of Business, University of British Columbia) estudia el papel de los impuestos que gravan las transacciones inmobiliarias realizadas por no residentes, haciendo hincapié en el caso de Vancouver. Esta ciudad ha recibido una cantidad sustanciosa de inversión inmobiliaria de Hong Kong y China, lo que se considera que ha provocado el incremento de precios de la vivienda en esa ciudad. Por este motivo, tanto la provincia de la Columbia Británica como la ciudad de Vancouver han aprobado ciertos cambios fiscales que afectan a las propiedades adquiridas por no residentes. En 2016, por ejemplo, la provincia aprobó un impuesto sobre compra de viviendas por parte de ciudadanos sin residencia permanente en Canadá igual al 15%. El propio autor, junto con otros expertos, propuso aplicar un recargo sobre el impuesto sobre bienes inmobiliarios (multiplicándolo por cuatro) totalmente deducible del impuesto sobre la renta personal, lo que implica que solo se paga si no se trabaja en la provincia. La provincia de la Columbia Británica ha aprobado recientemente un recargo similar, conocido popularmente como impuesto sobre la especulación (*speculation tax*). La contribución del profesor Tom Davidoff es una prueba de que se pueden diseñar instrumentos fiscales adecuados para los objetivos que se persiguen. Ahora bien, su contribución no se muestra optimista sobre la capacidad de estas medidas de abaratar el acceso a la vivienda en Vancouver.

– Mariona Segú (Paris School of Economics) se centra en el caso de los impuestos sobre las viviendas vacías, analizando a fondo la experiencia francesa. En Francia, en 2013, se introdujo un impuesto sobre viviendas vacías en áreas urbanas con profundos problemas de acceso a la vivienda. Tras evaluar los efectos de este impuesto, se observa una reducción significativa en el número de viviendas vacías, que han pasado a ser vivienda principal y también se observa que no se ha reducido la construcción de viviendas. Parece que el impuesto francés ha contribuido a solucionar los problemas de acceso a la vivienda. Asimismo, Segú analiza las dificultades de aplicar una figura de este tipo en España y advierte de que, llegado el caso, sería necesario extender la medida a las viviendas de segunda residencia, también gravadas con un recargo en el caso francés.

Se trata de tres contribuciones escritas por expertos de primera línea en materia de economía urbana y fiscalidad. Sus textos ilustran que es posible diseñar figuras fiscales que contribuyan a resolver problemas complejos. Sin embargo, también insisten en la necesidad de conocer mejor los efectos de este tipo de políticas y ponen de manifiesto la gran escasez de estudios solventes en la materia.

## Referencias bibliográficas

Cvijanovic, D. y Spaenjers, C. (2015): "Real estate as a luxury good: non-resident demand and property prices in Paris". HEC Paris Research Paper No. FiN-2015-1073.

"Second homes – Stay Away. There's a new villain in town—at weekends and during the summer". *The Economist*, 14 de mayo 2016, 12-13.

Gao, Z.; Sockin, M. y Xiong, W. (2018): "Economic consequences of housing speculation". Mimeo, Princeton University, <http://wxiong.mycpanel.princeton.edu/papers/Speculation.pdf>.

Hilber, C. y Schoni, O. (2016): "The housing market impacts of banning second home investments". London School of Economics, <http://personal.lse.ac.uk/hilber/WorkingPapers.html>.

Sá, F. (2016): "The effect of foreign investors on local housing markets: evidence from the UK". CEPR Discussion Paper DP116587.

Sheppard, S. y Udell, A. (2018): "Do Airbnb properties affect house prices?" Ponencia presentada en la Conferencia de la American Economic Association, San Diego, Estados Unidos.



José Mª Durán-Cabré  
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)  
Universitat de Barcelona

## Los impuestos turísticos sobre las pernoctaciones: una opción a valorar en el ámbito local

La importancia creciente del turismo como sector económico es indudable: en los países de la OCDE en 2016 representa de manera directa un 4,2% del PIB, generando un 6,9% del empleo total (OCDE, 2018). El número de turistas internacionales en el mundo alcanzó la cifra de 1.235 millones, con un crecimiento respecto al año anterior del 3,9%. En el caso español, estas cifras son mucho más llamativas, puesto que el peso directo del turismo en el PIB es el más elevado de todos los países de la OCDE, superando el 11%, y generando más del 13% del total de empleo. El número de turistas internacionales superó en 2016 los 75 millones en España, tercer país del mundo con más turistas.

Sin embargo, además de ser una fuente clara de crecimiento económico y de creación de empleo, el desarrollo del turismo también genera ciertos costes derivados de la congestión, sobre el medio ambiente y de otros impactos sociales y culturales. Cuanto mayor sea el peso del turismo y su concentración en el tiempo y en el territorio, también son mayores y más perceptibles los costes sociales derivados del mismo<sup>1</sup>. Además, se produce una cierta asimetría entre quienes se benefician del turismo y quienes más soportan sus costes: mientras los primeros se distribuyen de manera difusa por todo el territorio de un país o ciudad, los

segundos se concentran especialmente en las zonas más turísticas.

En este contexto resulta importante encontrar instrumentos de política económica que permitan al sector público corregir los costes sociales con la finalidad de maximizar el bienestar social. Y los impuestos relacionados con el turismo pueden desempeñar un papel importante. El objetivo de esta contribución precisamente es analizar las características de los impuestos que recaen sobre el turismo, en particular de los que gravan las pernoctaciones en hoteles y establecimientos similares, y que están siendo utilizados de manera creciente por gobiernos locales con la finalidad de aumentar sus ingresos a la vez que internalizan los costes sociales derivados del turismo.

Los impuestos que recaen específicamente sobre las actividades turísticas empiezan a surgir a partir de los años sesenta, a medida que el turismo crece y con él su potencialidad recaudatoria (World Tourism Organization, 1998)<sup>2</sup>. Sin embargo, este uso creciente también se debe a ciertas características de los impuestos turísticos que resultan atractivas desde un punto de vista económico (Gago *et al.*, 2009):

- Son un instrumento de recaudación eficiente porque provocan pocos cambios en el comportamiento de

<sup>1</sup> Por ejemplo, en la ciudad de Barcelona, el número de pernoctaciones en hoteles ha crecido espectacularmente en pocos años: de cerca de 8 millones en 2000, a 14 millones en 2010 hasta superar los 19 millones en 2016 (Turisme de Barcelona, 2017). La congestión, el ruido, las molestias y el deterioro de determinadas áreas han provocado la queja de vecinos de las zonas más turísticas.

<sup>2</sup> Una excepción la encontramos en Francia e Italia, donde desde principios del siglo XX algunos municipios han venido aplicando la *taxe de séjour* o *tassa di soggiorno*, respectivamente, impuesto sobre las pernoctaciones en establecimientos hoteleros.

los agentes económicos. Con frecuencia los destinos turísticos no tienen sustitutos directos, por peculiaridades asociadas al clima, ubicación, arquitectura, museos, etc. Esto provoca un poder monopolístico por el lado de la oferta, mientras que por el lado de la demanda cambios en el precio apenas generan modificaciones en el comportamiento.

- Suelen recaer en gran parte sobre no residentes, lo que permite la exportación de la carga fiscal. Esta circunstancia facilita su utilización por parte de los políticos.
- Actúan en cierta medida como sustitutos del precio de los servicios públicos consumidos por los turistas. La presencia de turistas ocasiona un incremento en los costes de determinados servicios públicos, como la seguridad, la recogida de basuras o la limpieza de las calles, entre otros. El impuesto turístico se puede justificar, por tanto, de acuerdo con el principio del beneficio.
- Permiten internalizar las externalidades negativas provocadas por el turismo (congestión, molestias, mayor deterioro de determinadas áreas, etc.), mejorando con ello la eficiencia económica.
- Finalmente, el incremento en el precio que los impuestos provocan puede facilitar una mejora en la calidad del turismo e, incluso, si su importe varía según el periodo del año, contribuir a reducir la estacionalización del turismo, reduciendo con ellos las externalidades negativas.

En consecuencia, existen argumentos económicos favorables a la utilización de los impuestos relacionados con el turismo.

De entre la pluralidad de figuras tributarias existentes en el sistema comparado relacionadas con el turismo, destacan en particular los impuestos que gravan las pernoctaciones<sup>3</sup>. Fue introducido por primera vez en Francia hace más de cien años, bajo el nombre de *taxe de séjour*, con la finalidad de contribuir al desarrollo de localidades termales. Posteriormente su aplicación se ha ido extendiendo

<sup>3</sup> La OCDE (2014) incluye todos los impuestos indirectos, tasas y precios públicos que afectan principalmente a actividades relacionadas con el turismo y los agrupa en seis grandes categorías impositivas que son: i) Entradas y salidas: gravan las entradas y salidas del territorio de un país; ii) Transporte aéreo: gravamen sobre el aterrizaje o espera de aviones; iii) Hotel y alojamiento: imposición por pernoctación en hoteles y establecimientos similares; iv) Impuestos sobre el consumo: principalmente el IVA, que no recae únicamente sobre el turismo, pero que puede tener una importancia elevada; v) Medio ambiente: gravámenes específicamente relacionados con el turismo y con una finalidad medio ambiental; vi) Incentivos fiscales con la finalidad de fomentar el desarrollo del sector turístico.

**Tabla 1: Los tipos impositivos del impuesto sobre las pernoctaciones en algunas ciudades de Europa (2017)**

| ALEMANIA                         |   |
|----------------------------------|---|
| Berlín                           | 5%  |
| Colonia                          | 5%  |
| Hamburgo                         | Según el precio de la habitación. Ej:<br>- entre 50 y 100 €: 2 €<br>- entre 100 y 150 €: 3 €<br>- entre 150 y 200 €: 4 €  |
| FRANCIA                          |   |
| Lyon                             | Según la categoría del hotel. Ej:<br>- 3 estrellas: 1,10 €<br>- 4 estrellas: 1,65 €<br>- 5 estrellas: 2,47 €  |
| Marsella                         | Según la categoría del hotel. Ej:<br>- 3 estrellas: 1,50 €<br>- 4 estrellas: 2,25 €<br>- 5 estrellas: 3 €<br>- Palacios: 4 €  |
| París                            | Según la categoría del hotel. Ej:<br>- 3 estrellas: 1,50 €<br>- 4 estrellas: 2,25 €<br>- 5 estrellas: 3 €<br>- Palacios: 4 €  |
| PAÍSES BAJOS                     |   |
| Ámsterdam                        | 5%  |
| ITALIA                           |   |
| Floencia                         | Según la categoría del hotel. Ej:<br>- 3 estrellas: 3,50 €<br>- 4 estrellas: 4,50 €<br>- 5 estrellas: 5 €   |
| Milán                            | Según la categoría del hotel. Ej:<br>- 3 estrellas: 3 €<br>- 4 estrellas: 4 €<br>- 5 estrellas: 5 €   |
| Roma                             | Según la categoría del hotel, la ubicación y la temporada. Ej: en el centro, temporada alta<br>- 3 estrellas: 4 €<br>- 4 estrellas: 6 €<br>- 5 estrellas: 7 €       |
| Venecia                          | Según la categoría del hotel, la ubicación y la temporada. Ej: en el centro, temporada alta<br>- 3 estrellas: 3,50 €<br>- 4 estrellas: 4,50 €<br>- 5 estrellas: 5 € |
| PORTUGAL                         |   |
| Lisboa                           | €1  |
| ESPAÑA <sup>1</sup>              |   |
| Cataluña:<br>Barcelona           | Según la categoría del hotel. Ej:<br>- 3 estrellas: 0,65 €<br>- 4 estrellas: 1,10 €<br>- 5 estrellas: 2,25 €  |
| Cataluña:<br>demás<br>municipios | Según la categoría del hotel. Ej:<br>- 3 estrellas: 0,45 €<br>- 4 estrellas: 0,90 €<br>- 5 estrellas: 2,25 €  |
| Islas Baleares                   | Según la categoría del hotel y cuando no sea en temporada baja. Ej:<br>- 3 estrellas: 1 €<br>- 4 estrellas: 1,5 €<br>- 5 estrellas: 2 €                             |

<sup>1</sup> Impuesto propio regulado por las comunidades autónomas.  
Fuente: elaboración propia.

a otros países y en general grava las estancias en hoteles y establecimientos similares, como los apartamentos turísticos, recayendo sobre sus clientes, si bien son las empresas quienes deben cumplir con el impuesto: lo repercuten a los clientes y lo ingresan a la administración.

El impuesto lo aplican y recaudan los gobiernos subcentrales, habitualmente los municipios, quienes pueden decidir si lo aplican o no y cómo se configura, dentro de los márgenes que generalmente una ley nacional establece. Esto permite que cada municipio pueda configurar el impuesto según sus circunstancias y preferencias, algo especialmente relevante si mediante el impuesto se pretenden internalizar las externalidades negativas del turismo. Éstas pueden variar sensiblemente, de manera que es en el ámbito local donde mejor se pueden estimar. También el perfil del turismo puede variar sensiblemente en cada localidad y con ello el efecto del impuesto sobre el sector turístico.

Un ejemplo interesante lo encontramos si comparamos el turismo de dos ciudades italianas: Venecia y Milán. En Venecia es conocido los problemas que ocasiona un elevado número de turistas. El impuesto por pernoctación además de variar según el tipo de establecimiento y su categoría, como es común, también tiene en cuenta la zona del municipio donde esté situado (las zonas alejadas del centro disfrutan de una rebaja de hasta el 30%) y el periodo del año (en temporada baja, que es únicamente el mes de enero, hay una reducción del 30%). La acumulación de reducciones permite que el impuesto en un mismo establecimiento, por ejemplo un hotel de tres estrellas, varíe entre un mínimo de 1,70 € y un máximo de 3,50 € por noche. En cambio, en Milán, donde el peso del turismo es menor y tiene un perfil más ligado a los negocios, el tipo impositivo varía en función únicamente del tipo de establecimiento y de su categoría. Ahora bien, cuando la estancia se produce en el marco de un congreso considerado de importancia relevante, los tipos impositivos se reducen en un 50%. Por otro lado, atendiendo a las preferencias de cada ciudad, el número máximo de noches consecutivas que quedan gravadas varía (14 en Milán, por 5 en Venecia) o el tratamiento de los niños (exentos en Milán hasta los 18 años, mientras que en Venecia están exentos los menores de 10 años, y entre los 10 y los 16 años hay una reducción del 50%). Cada municipio regula el tributo de acuerdo con sus preferencias. En la Tabla 1, se destacan algunos tipos impositivos del impuesto en vigor en otras ciudades europeas.

En España, sin embargo, y a pesar de la importancia del sector turístico, la actual normativa de las haciendas locales no pre-

**Tabla 2: Tipos impositivos IVA: general y hoteles. UE (28): 2018**

| PAÍS                 | TIPO GENERAL (%) | TIPO HOTELES (%) | Diferencia (puntos porcentuales) |
|----------------------|------------------|------------------|----------------------------------|
| Alemania             | 19               | 7                | -12,00                           |
| Austria              | 20               | 13               | -7,00                            |
| Bélgica              | 21               | 6                | -15,00                           |
| Bulgaria             | 20               | 9                | -11,00                           |
| Croacia              | 25               | 13               | -12,00                           |
| Dinamarca            | 25               | 25               | 0,00                             |
| Eslovaquia           | 20               | 20               | 0,00                             |
| Eslovenia            | 22               | 9,5              | -12,50                           |
| <b>España</b>        | <b>21</b>        | <b>10</b>        | <b>-11,00</b>                    |
| Estonia              | 20               | 9                | -11,00                           |
| Finlandia            | 24               | 10               | -14,00                           |
| Franca               | 20               | 10               | -10,00                           |
| Grecia               | 24               | 13               | -11,00                           |
| Hungría              | 27               | 18               | -9,00                            |
| Irlanda              | 23               | 9                | -14,00                           |
| Italia               | 22               | 10               | -12,00                           |
| Letonia              | 21               | 12               | -9,00                            |
| Lituania             | 21               | 9                | -12,00                           |
| Luxemburgo           | 17               | 3                | -14,00                           |
| Malta                | 18               | 7                | -11,00                           |
| Países Bajos         | 21               | 6                | -15,00                           |
| Polonia              | 23               | 8                | -15,00                           |
| Portugal             | 23               | 6                | -17,00                           |
| Reino Unido          | 20               | 20               | 0,00                             |
| República Checa      | 21               | 15               | -6,00                            |
| Romania              | 19               | 9                | -10,00                           |
| Suecia               | 25               | 12               | -13,00                           |
| Chipre               | 19               | 9                | -10,00                           |
| <b>UE (28) media</b> | <b>21,46</b>     | <b>10,98</b>     | <b>-10,48</b>                    |

Fuente: VAT rates applied in the Members State of the European Union, Comisión Europea.

vé la aplicación de este impuesto, circunstancia que ha sido aprovechada por Baleares y Cataluña para introducirlo como un impuesto propio autonómico<sup>4</sup>. Sin embargo, los gobiernos locales de estas comunidades no pueden regularlo<sup>5</sup>.

La aplicación de un impuesto por pernoctación supone aplicar un gravamen especial sobre un tipo de consumo que también queda gravado por el IVA, como impuesto general sobre el consumo. Ahora bien, en el caso del turismo se produce una peculiaridad que además resulta paradójica: hay un impuesto especial, pero en el IVA queda gravado a un tipo reducido. Como se puede observar

<sup>4</sup> Baleares lo introdujo por primera vez en 2001, aunque lo derogó en octubre de 2003. En 2016, lo introduce nuevamente, si bien con importantes modificaciones. Cataluña, por su parte, lo aplica desde noviembre de 2012.

<sup>5</sup> El informe publicado por la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local propone la creación de este impuesto en el ámbito local español.

en la Tabla 2, en la Unión Europea únicamente hay tres países que no apliquen un IVA reducido a los servicios de hostelería (Dinamarca, Eslovaquia y el Reino Unido), mientras que en los demás el ahorro de aplicar un tipo reducido supera en promedio los 10 puntos porcentuales. Pero, ¿por qué se bonifican primero en el IVA, para luego establecer un impuesto especial adicional?

En los servicios hoteleros el IVA se convierte en un parámetro más del precio final que paga el turista<sup>6</sup>. Por tanto, un IVA menor permite ser más competitivo a nivel internacional, algo relevante en el mercado mundial del turismo que se caracteriza por ser muy competitivo (Jensen y Wanhill, 2002)<sup>7</sup>. Ahora bien, este IVA reducido facilita, a su vez, la aplicación de un impuesto sobre las pernoctaciones, cuyos tipos impositivos son además mucho más bajos de los que habría con el IVA general<sup>8</sup>. Pero además, permite que los gobiernos locales dispongan de un interesante instrumento fiscal para el desarrollo de su política turística, de acuerdo con sus preferencias y necesidades, algo no posible con el IVA, donde carecen de poder normativo.

Además, la recaudación del impuesto suele destinarse al desarrollo de políticas relacionadas con el turismo, lo que también facilita su aceptación por parte de la industria turística, temerosa del impacto del impuesto. Importante también es que el municipio puede utilizar los recursos adicionales generados con el impuesto para compensar a los residentes en las zonas más turísticas de su localidad, quienes padecen especialmente las externalidades negativas generadas por el turismo (congestión, ruido, molestias, deterioro, etc.).

## Referencias bibliográficas

Gago, A.; Labandeira, X.; Picos, F. y Rodríguez, M. (2009): "Specific and general taxation of tourism activities. Evidence from Spain". *Tourism Management*, 30, 381-392.

<sup>6</sup> A diferencia de lo que sucede en el caso del comercio internacional de bienes, donde la aplicación del principio de tributación en destino, permitiendo al exportador recuperar el IVA soportado en su país, asegura que las diferencias en el IVA no alteren los precios relativos de los productos.

<sup>7</sup> La importancia económica del sector turístico sin duda también habrá ayudado a lograr este tratamiento favorable.

<sup>8</sup> Alemania aprobó en 2010 una reducción del IVA sobre los hoteles pasando del 19 al 7%; a partir de esta fecha, el número de ciudades que ha introducido el impuesto sobre las pernoctaciones no ha dejado de crecer.

Jensen, T. C. y Wanhill, S. (2002): "Tourism's taxing times: value added tax in Europe and Denmark". *Tourism Management*, 23, 67-79.

OCDE (2014): *OECD Tourism Trends and Policies*, OECD Publishing, Paris.

OCDE (2018): *OECD Tourism Trends and Policies*, OECD Publishing, Paris.

Turisme de Barcelona (2017): *Estadístiques de turisme. Barcelona ciutat i entorn*, 2016.

World Tourism Organization (1998): *Tourism taxation: striking a fair deal*.



**Thomas Davidoff**  
Sauder School of Business,  
University of British Columbia

## Extranjeros que pagan impuestos: una perspectiva de Vancouver

La inmigración y la inversión llegadas de Hong Kong en los años ochenta y noventa, y, más tarde, de la China continental, se han citado como una de las causas de la subida de precios del mercado inmobiliario de la ciudad de Vancouver (Columbia Británica, Canadá). Este discurso se ha repetido hasta la saciedad entre las capas más populares, pero, recientemente, los elevados incrementos de precios registrados (gráfico 1, Real Estate Board of Greater Vancouver, marzo de 2018, Statistics Package) han suscitado el interés de los estudios académicos<sup>1</sup>.

Hasta hace poco, y a diferencia de las grandes ciudades estadounidenses, en las urbes canadienses los compradores de vivienda extranjeros de inmobiliario de alta calidad recibían un trato de favor en comparación con los compradores nacionales. Al contrario de lo que sucede en los Estados Unidos, los propietarios canadienses no se pueden deducir los intereses hipotecarios o los impuestos inmobiliarios en la declaración de la renta, por lo que ser un contribuyente nacional no comportaba ventaja alguna. La deducción de intereses e impuestos inmobiliarios a un tipo marginal del 40% por encima de la deducción habitual pueden ser una ventaja significativa en las carísimas ciudades estadounidenses, una ventaja que escapa a la mayoría de los extranjeros. Por otro lado, los impuestos inmobiliarios canadienses son bastante bajos para la norma estadounidense con proporción a los valores inmobiliarios. En estos momentos el impuesto sobre bienes inmuebles de la ciudad de Vancouver se sitúa aproximadamente en el 0,3%, mientras que en los Estados Unidos no es extraño que supere el 1%. Los impuestos sobre la renta y los aplicables a las ventas suelen ser más elevados en Canadá

que en los Estados Unidos. Así pues, en comparación con las ciudades superestrella estadounidenses, Vancouver recibe con los brazos abiertos la inversión inmobiliaria y, en cambio, no parece dar muchas facilidades a los que trabajan en la ciudad. Esto probablemente ha contribuido a que la relación del precio con respecto a la renta sea muy elevada.

En términos generales, existe una enorme controversia en los medios de comunicación locales y los políticos con respecto a cómo valorar como causas de la espectacular subida de precios la demanda internacional de inversión o de vivienda vacacional, la especulación local y extranjera, la inmigración, la formación de hogares locales y las políticas de regulación de suelo restrictivas, además de otras regulaciones. La comunidad local parece haber despertado ante la necesidad de viviendas multifamiliares, y la construcción de pisos ha alcanzado niveles récord (sobre todo apartamentos; las viviendas que se construyen para alquiler requieren subvenciones).

El debate en torno al papel de los compradores extranjeros que hacen que se disparen los precios de la vivienda de Vancouver refleja el de otras ciudades superestrella con restricciones de oferta como Nueva York, San Francisco, Los Ángeles, Londres y Singapur, entre otras. Algunas ciudades australianas y asiáticas han intentado aplicar distintas medidas restrictivas y fiscales para abordar la demanda inmobiliaria por parte de extranjeros, de segundas residencias y de inversión<sup>2</sup>.

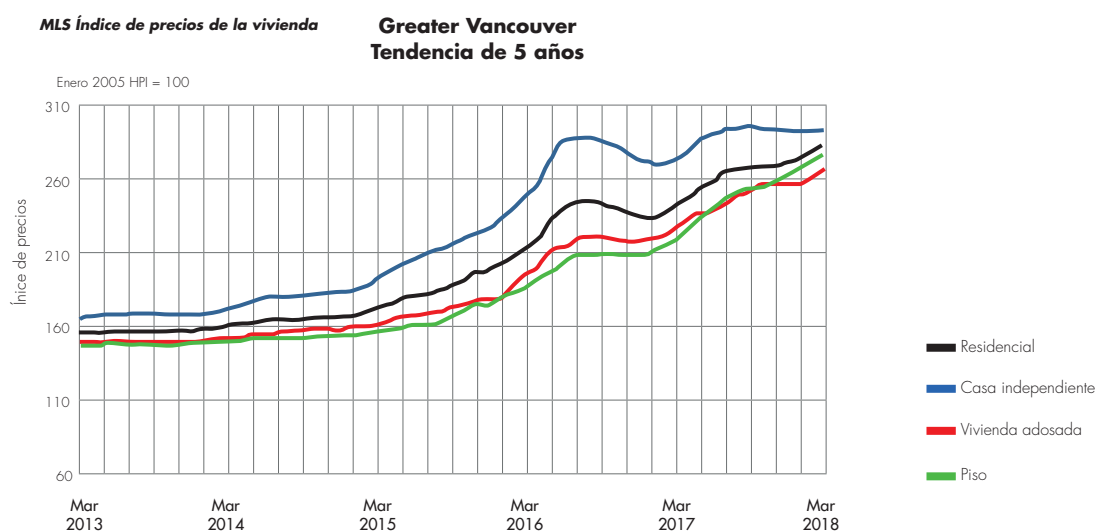
En los últimos dos años se han aplicado distintas políticas

---

<sup>1</sup> Pavlov y Somerville (2016), y Favilukis y Van Nieuwerburgh (2017).

<sup>2</sup> Véase Choi (2014) y Suher (2016).

## Gráfico 1: Índice de precios de viviendas de Vancouver



Fuente: Real Estate Board of Greater Vancouver, marzo de 2018, Statistics Package.

fiscales para romper una lanza a favor de la población trabajadora local. La primera fue un impuesto sobre los compradores extranjeros en la provincia de la Columbia Británica, que entró en vigor a principios de agosto de 2016. Este impuesto consistía en un 15% (un 20% en febrero de 2018) del valor de compra (valor de mercado) a pagar a la transferencia de la titularidad. Todo el que no sea ciudadano canadiense o residente permanente (y que no pertenezca a un programa de permiso de trabajo selectivo) deberá pagar este impuesto, al igual que las empresas o entidades controladas por extranjeros. La fracción de la propiedad en manos de compradores extranjeros se multiplica por un 20% para obtener el total a pagar. El impuesto se aplicó en 2017 en la zona de Greater Vancouver y, desde entonces, se ha ampliado a otras jurisdicciones de la provincia con rápidas subidas de precios.

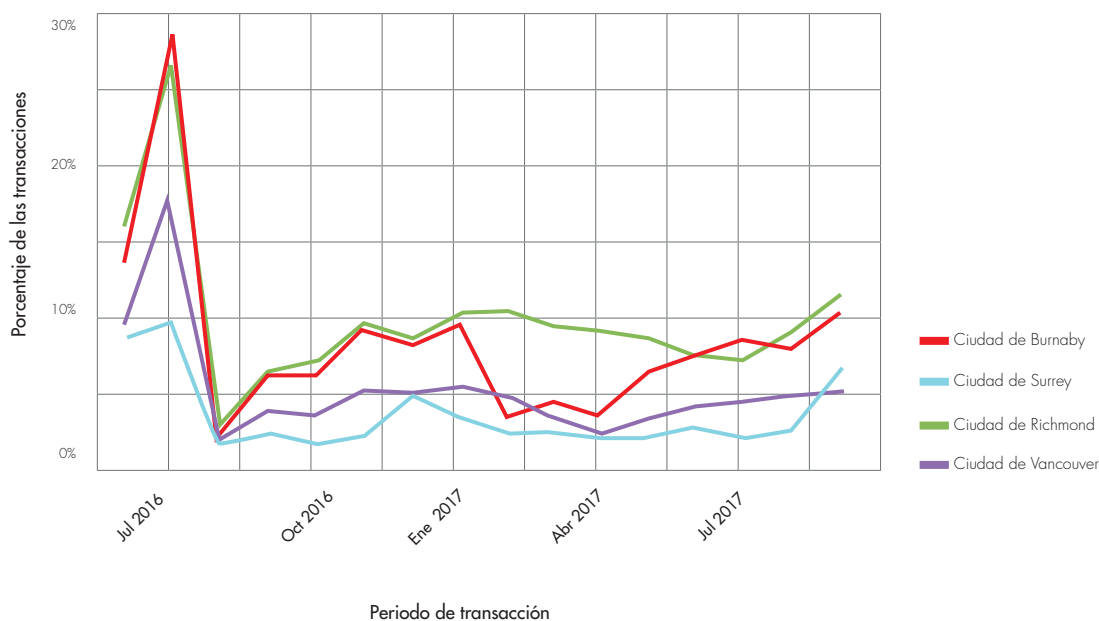
Poco antes de que entrara en vigor el impuesto sobre los compradores extranjeros, la provincia de la Columbia Británica empezó a recopilar datos sobre los propietarios de inmobiliario residencial. Dichos datos se reflejan en el Gráfico 2, extraído de Jens von Bergmann, de Mountain Math. El número de compradores en Greater Vancouver fluctuó en las semanas previas a la aplicación del impuesto y cayó en picado al principio de la aplicación del impuesto, de más del 10% a por debajo del 2%. Se observa asimismo un lapso muy breve, aproximadamente una semana, en que los compradores extranjeros parece que aceleraron los acuerdos para evitar el impuesto, por lo que el número

de compradores extranjeros subió un poco en los meses posteriores al anuncio de la aplicación del impuesto.

Desde la aprobación de este impuesto sobre compradores extranjeros, las transacciones por parte de núcleos familiares se han reducido considerablemente y los precios se han mantenido relativamente estables, tras incrementarse casi un 30% el año anterior, entre el verano 2015 y el verano de 2016. Sin embargo, pisos y casas relativamente asequibles hasta entonces vieron como sus precios se disparaban tras el impuesto. Esto, en parte, puede deberse a una transferencia desde las viviendas de alto nivel a viviendas más asequibles entre los compradores extranjeros, pero también parece reflejar la demanda local: el mercado de alquiler, que solía reflejar una escasa desocupación, ha experimentado un aumento de precios espectacular en los últimos dos años.

A finales de 2016 la ciudad de Vancouver anunciaba un impuesto para viviendas desocupadas (*empty homes tax*), que impone un 1% de recargo anual a las viviendas que no son residencia principal o segunda residencia. Este impuesto no depende de la nacionalidad del propietario. La ciudad de Vancouver estima que aproximadamente 3.000 viviendas del total de 184.000 pueden estar sujetas a este impuesto extraordinario, por lo que la ciudad podría obtener unos ingresos de 30 millones de dólares el primer año. Por algunas propiedades que sigo por Internet, detecto un incremento en la cuota de

**Gráfico 2: Compras por parte de extranjeros**



BC Open Data

Fuente: Real Estate Board of Greater Vancouver, marzo de 2018, Statistics Package.

viviendas de alquiler de la zona de Greater Vancouver que se encuentran dentro de la ciudad de Vancouver después del verano de 2015. Sin embargo, no hay pruebas empíricas sobre el impacto del impuesto sobre los alquileres o las ventas.

Hacia finales de 2015, junto con investigadores de la University of British Columbia (UBC) Tsur Somerville y Sanghoon Lee —más tarde se sumó Josh Gottlieb—, creamos una propuesta de creación de un fondo para el acceso a la vivienda a un precio asequible en la Columbia Británica (B.C. Housing Affordability Fund, BCHAF) ([housingaffordability.org](http://housingaffordability.org)). La idea era aumentar un 1,5% los impuestos inmobiliarios (a un nivel general del 2%), con lo que se situarían en el nivel superior de los tipos impositivos inmobiliarios de Norteamérica (como debería ser, según Aura y Davidoff, 2008), pero los ciudadanos de edad más avanzada, los residentes de larga duración en una misma vivienda y los veteranos de guerra estarían exentos de pagar el impuesto. Además, se aplicaría una reducción hasta el límite permitido en la declaración de la renta para la residencia principal por propietario, y deducciones hasta el límite permitido para alquileres brutos declarados en la declaración de la renta para vivienda particular. Las distintas jurisdicciones podrían acogerse a este programa, y los ingresos derivados del mismo se distribuirían entre los residentes de esas jurisdicciones.

En febrero de 2018 la provincia de la Columbia Británica anunciaba la inclusión en sus presupuestos de una versión del BCHAF (el llamado «impuesto a la especulación»). Este impuesto no es neutro en cuestión de ingresos y las jurisdicciones en que se aplica vienen determinadas a nivel provincial. Al contrario de la propuesta original, se ha optado por diferentes tipos impositivos si se trata de segundas residencias o viviendas desocupadas de propietarios residentes en la Columbia Británica (un 0,5% si se superan los 400.000, con deducciones disponibles), si se trata de no residentes canadienses de la Columbia Británica (un 1%, con menos deducciones) o si se trata de extranjeros (un 2%). Al mismo tiempo, la provincia ha empezado a gravar las viviendas más caras con tipos más elevados (un 0,2% más entre 3 millones y 4 millones de dólares, y un 0,4% extra por encima de esa cantidad).

Es difícil valorar la efectividad del impuesto sobre compradores extranjeros, porque se ha estado aplicando una política federal para las hipotecas y para la construcción desde que el impuesto entró en vigor, y porque las ventas familiares se ralentizaron antes de la aplicación del impuesto. Ahora bien, está claro que los pisos —que suelen ser la primera opción de los que compran por primera vez— se han encarecido significativamente desde que el impuesto

entró en vigor. Se puede afirmar con seguridad que, para los que compran por primera vez, Greater Vancouver no es más asequible tras la aplicación del impuesto sobre compradores extranjeros. Está por ver si los impuestos basados en el uso (tales como los impuestos a las viviendas desocupadas y los impuestos a la especulación) seguirán aportando ingresos significativos o si llevarán a los propietarios de segundas viviendas a alquilar sus propiedades o a venderlas.

### **Referencias bibliográficas**

Aura, S. y Davidoff, T. (2008): "Supply Constraints and Housing Prices". *Economics Letters*, 99(2), 275-277.

Choi T. P. (2014): "Government Intervention in Property Market and its Public Response: A Study of Stamp Duties and other Measures in Hong Kong". Tesis, University of Hong Kong.

Favilukis, J. y Van Nieuwerburgh, S. (2017): "Out-of-Town Home Buyers and City Welfare". 2017 Meeting Papers 486, Society for Economic Dynamics.

Pavlov, A. y Somerville, T. (2017): "Immigration, Capital Flows, and Housing Prices". doi:<http://dx.doi.org/10.14288/1.0357371>.

Suher, M. (2016): "Is Anybody Home? The Impact and Taxation of Non-Resident Buyers". Working Paper, New York University.



**Mariona Segú**  
RITM, Université Paris Sud – Saclay

## ¿Puede el impuesto a los pisos vacíos mejorar el acceso a la vivienda?

Las viviendas vacías son un fenómeno relativamente habitual en los países occidentales. En 2015, la tasa media de viviendas vacías en los países de la OCDE equivalía al 10% del parque de viviendas<sup>1</sup>, si bien la variación según el país es significativa (desde el 18% en Malta hasta menos del 1% en Suiza). Las tasas de desocupación suelen ser más elevadas en los países mediterráneos, incluso en periodos en que los precios de la vivienda son elevados. Una de las razones puede ser que en estos países el número de viviendas por habitante es más elevado que en el norte de Europa.

Para valorar la necesidad de un impuesto que grave estas viviendas, es fundamental comprender a qué se debe esa desocupación y si refleja un fallo del mercado o un resultado óptimo en equilibrio. Desde el punto de vista de político, puede parecer obvio que reducir la desocupación es más eficiente para mejorar el acceso a la vivienda que promover nueva construcción (Cheshire, Hilber y Koster, 2015); sin embargo, desde el punto de vista económico, un cierto nivel de desocupación puede ser eficiente. La literatura teórica ha abordado esta cuestión y ha descrito el proceso a través del cual se crea la desocupación.

La desocupación ocurre por la existencia de distintas fricciones de mercado (Han y Strange, 2015). Primero, las viviendas son un bien heterogéneo, lo que implica que los consumidores y los vendedores deben dedicar tiempo a un costoso proceso de búsqueda. Segundo, los costes de transacción tales como los impuestos o las comisiones de las inmobiliarias son significativamente elevados. Y tercero, las transacciones se hacen en un entorno de incertidumbre, lo que implica un cierto grado de negociación. Todos estos

factores determinan la duración de la desocupación. Dado que las fricciones no se pueden eliminar por completo, en equilibrio, hay un nivel positivo de desocupación estructural (Wheaton, 1990) equivalente a la tasa natural de desempleo del mercado laboral. Ciertos autores han intentado hacer una estimación de la tasa natural de desocupación y, aunque puede variar de forma sustancial según la ciudad, su valor estimado se sitúa en torno al 5% (Rosen y Smith, 1983; Hagen y Hansen, 2010). Teniendo en cuenta que en España, según el censo de 2011, la tasa de desocupación media entre las ciudades de más de 50.000 habitantes equivalía al 12,3%, uno puede sospechar que el actual nivel de desocupación está significativamente por encima de la tasa natural.

La desocupación friccional es una desocupación involuntaria; a los propietarios les gustaría alquilar o vender sus viviendas, pero les cuesta encontrar un inquilino o comprador debido a las fricciones. Sin embargo, los propietarios también pueden decidir voluntariamente dejar vacía su vivienda, principalmente por dos razones. En primer lugar, en el mercado inmobiliario el problema de las *opciones reales* puede tener un peso importante. Cunningham (2006) demuestra que la incertidumbre en torno al precio de la vivienda retrasa la construcción de viviendas y aumenta el valor del suelo desocupado. Del mismo modo, en presencia de incertidumbre de precios, un propietario puede optar por retrasar una transacción si prevé que los precios van a subir. En segundo lugar, Gabriel *et al.* (1988) sugieren que, frente a la imposibilidad de ajustar constantemente el alquiler (a causa por ejemplo de una duración determinada del alquiler), mantener la vivienda desocupada puede ser estratégico. De hecho, una elevada protección de los inquilinos puede derivar en que la desocupación voluntaria sea estratégicamente rentable. Por ejemplo, si un propietario no puede terminar un contrato de alquiler en un

<sup>1</sup> Base de datos de viviendas disponibles de la OCDE.

momento dado ni ajustar libremente el precio del alquiler, racionalmente podría decidir que le beneficia más sacar la vivienda del mercado de alquiler.

La introducción de un impuesto sobre las viviendas vacías puede tener un papel importante en la reducción de ambos tipos de desocupación. Por un lado, al incrementar el coste de tener la vivienda vacía, el propietario tendría más incentivos para movilizar la vivienda y aumentar el esfuerzo en el proceso de búsqueda de inquilino o comprador; de este modo, se reduciría la desocupación friccional. Por otro lado, puede compensar las distorsiones creadas por otros factores, como la reglamentación de protección de los inquilinos o el problema de la opción real y, por tanto, reducir el nivel de equilibrio de las desocupaciones voluntarias. A corto plazo, puede aumentar el número de viviendas en alquiler o en venta y reducir los precios (Desgranges y Wasmer, 2000). Asimismo, un impuesto sobre las viviendas vacías también puede introducir nuevas distorsiones, ya que los incentivos para invertir en inmobiliario se reducen. En consecuencia, a largo plazo la teoría predice una reducción de la oferta y un aumento de los precios.

Segú y Vignolles (2017) han estudiado la introducción de un impuesto sobre las viviendas vacías en el contexto francés y concluyen que el impuesto explica un 13% de disminución en la desocupación, mientras que la nueva construcción no parece quedar afectada, al menos a medio plazo. La proporción de residencias principales aumentó a resultas del impuesto, lo que sugiere que la mayoría de las viviendas desocupadas pasaron a ser residencias principales.

Otros países también han adoptado un impuesto sobre las viviendas vacías. Un ejemplo lo encontramos en el Reino Unido, donde, desde 2013, los municipios pueden optar por gravar un 50% más las viviendas vacías con el impuesto sobre la vivienda (*council tax*). Una primera dificultad para el diseño de este impuesto es cuantificar el número de viviendas desocupadas. En particular, es fundamental distinguir entre vivienda desocupada y segunda residencia, lo cual no se contabiliza del mismo modo en todos los países<sup>2</sup>.

En España, la ley de las haciendas locales en teoría permite a los municipios aplicar un recargo del 50% al impuesto sobre bienes inmuebles en caso de que una vivienda esté desocupada. Sin embargo, en la práctica, las autoridades locales no pueden definir legalmente lo que se en-

tiende por vivienda desocupada y, por tanto, no pueden implementar *de facto* ese recargo. Solo algunos municipios del País Vasco gravan de forma diferente las viviendas desocupadas. En Cataluña, existe un impuesto a las viviendas vacías desde julio de 2015. Se aplica a las viviendas de personas jurídicas que han estado desocupadas durante al menos dos. Los propietarios pueden obtener una reducción del impuesto si destinan la vivienda a un alquiler asequible. Hasta el momento, no se han publicado estudios empíricos que analicen el impacto de este impuesto.

El efecto global para el bienestar social de un impuesto sobre viviendas vacías es el impacto neto de todas sus consecuencias potenciales, tanto a corto como a largo plazo. Primero de todo, es importante valorar hasta qué punto la reducción de las viviendas desocupadas afecta a la oferta de viviendas asequibles. Efectivamente, si la aplicación del impuesto se traduce en que se pasa de viviendas desocupadas a segundas residencias sin cambio de propiedad, la oferta de viviendas asequibles no variará. Sin embargo, la investigación de Segú y Vignolles (2017) sugiere que no es el caso de Francia, ya que el número de cambios de propiedad aumentó con el impuesto, y en la mayoría de los casos las viviendas se convirtieron en residencias principales. No obstante, es necesario investigar más en ese sentido para comprender quiénes son los nuevos ocupantes de esas viviendas anteriormente vacías en términos de ingresos, características del hogar y régimen de ocupación.

En segundo lugar, es importante plantearse el uso que se está dando a los ingresos derivados de ese impuesto, que en principio podrían utilizarse para mejorar la oferta de viviendas asequibles. En el ejemplo del impuesto sobre las viviendas vacías de Cataluña, las autoridades utilizan los ingresos para invertir en el sector de la vivienda social, lo que en principio contribuye a mejorar el acceso a la vivienda.

Por otro lado, el bienestar total puede disminuir por las distorsiones del mercado inmobiliario creadas por este impuesto. Como ya se ha mencionado anteriormente, los estudios realizados predicen la disminución de la oferta a largo plazo, pues se reducirán los incentivos para la inversión. Mientras que en el caso francés, la oferta no parece haber disminuido a medio plazo, no se tienen datos sobre la calidad de las viviendas. Si el tiempo de desocupación se utiliza para llevar a cabo reformas para mejorar la calidad de la vivienda, imponer un impuesto puede reducir la duración y la frecuencia de dichas obras de mejora. Sin embargo, a menudo, el diseño del impuesto ya tiene en cuenta esta casuística al aplicarse a partir de un determinado tiempo

<sup>2</sup> El contexto francés es particular. La existencia de un impuesto concreto (*taxe d'habitation*), pagado por todos los residentes, inquilinos o propietarios-ocupantes, permite un recuento claro de las viviendas desocupadas.

de desocupación (dos años en el caso de Francia) y al permitir que las viviendas que requieran obras importantes queden exentas del pago del impuesto.

Finalmente, en ciudades como Madrid y Barcelona, el problema del acceso a la vivienda puede estar afectado no solo por el volumen de viviendas desocupadas (un 10%), sino también por el de residencias secundarias (4%). Efectivamente, las segundas residencias se pueden considerar un tipo de vivienda desocupada, ya que solo están habitadas temporalmente y, a veces, durante periodos de tiempo muy cortos. En este contexto, otro tipo de impuestos, tales como el impuesto sobre las segundas residencias, sería más eficiente para aumentar la oferta de viviendas asequibles. Mientras que en Londres solo un 1,3% (2016) del parque de viviendas se compone de segundas residencias, en París ese porcentaje es del 7,9% (2014). En realidad, algunos alcaldes franceses —en particular, el ayuntamiento de París— ya han aumentado la tributación a las segundas residencias.

Para concluir, un impuesto sobre las viviendas vacantes puede reducir de forma efectiva la desocupación voluntaria en contextos donde el problema de las opciones reales está presente o allí donde la regulación del mercado del alquiler es significativa. Sin embargo, su aplicación puede quedar complicada debido a la dificultad de las autoridades locales de cuantificar el número de viviendas desocupadas. Su impacto sobre la mejora del acceso a la vivienda dependerá de la naturaleza de los nuevos ocupantes y de la magnitud de los efectos distorsionadores en términos de reducción de la oferta a largo plazo.

## Referencias bibliográficas

Cheshire, P.; Hilber, C. A. L. y Koster, H. R. A. (2018): "Empty homes, longer commutes: the unintended consequences of more restrictive local Planning". *Journal of Public Economics*, 158, 126-151.

Cunningham, C. R. (2006): "House price uncertainty, timing of development, and vacant land prices: evidence for real options in Seattle". *Journal of Urban Economics*, 59, 1-31.

Desgranges, G. y Wasmer, E. (2000): "Appariements sur le Marché du Logement". *Annales d'Economie et de Statistique*, núm. 58, 253-287.

Gabriel, S. A. y Nothhaft, F. E. (2001): "Rental housing markets, the incidence and duration of vacancy, and the

natural vacancy rate". *Journal of Urban Economics*, 49, 121-149.

Han, L. y Strange, W. C. (2015): "The microstructure of housing markets: search, bargaining, and brokerage". *Handbook of regional and urban economics*, Duranton, Henderson, and Strange (eds.), Elsevier, vol. 5, 813-886.

Hagen, D. y Hansen, J. (2010): "Rental housing and the natural vacancy rate". *Journal of Real Estate Research*, 32(4), 413-433.

Rosen, K.T. y Smith, L.B. (1983): "The price-adjustment process for rental housing and the natural vacancy rate". *American Economic Review* 73(4), 779-786.

Segú, M. y Vignolles, B. (2018): "Taxing Vacant Dwellings: Can fiscal policy reduce vacancy?" MPRA Paper.

Wheaton, W. C. (1990): "Vacancy, search, and prices in a housing market matching model". *Journal of Political Economy*, 98, 1270-1292.



IEB Report 3/2018

---

# Los retos de la presupuestación pública tras la gran crisis fiscal: líneas de mejora y reformas por afrontar



**Jordi Baños Rovira**  
Generalitat de Catalunya  
Universitat de Barcelona



**Daniel Montolio**  
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)  
Universitat de Barcelona

# Los retos de la presupuestación pública tras la gran crisis fiscal: líneas de mejora y reformas por afrontar

De acuerdo con los datos económicos y fiscales más recientes (FMI y CE, 2018), las economías desarrolladas se caracterizan por un elevado endeudamiento, superior al 100% del PIB en su conjunto; de hecho, en más de un tercio de estos países, esta deuda supera el 85% del PIB (2017), y esto es el triple de países que en el año 2000. Además, a pesar de la actual recuperación económica y una importante corrección de los déficits presupuestarios estructurales, a medio plazo se prevé una lenta reducción (5 puntos porcentuales hasta 2023, según el FMI (2018)), por lo que su sostenibilidad corre un riesgo importante. Por otro lado, en este escenario de restricción, las economías desarrolladas deben empezar a afrontar las consecuencias derivadas del envejecimiento poblacional (pensiones, servicios sociosanitarios, entre otros) y los cambios sociales que reclaman más transparencia en la actuación pública de los que gestionan los recursos de los ciudadanos.

Abordar esta compleja situación requiere, entre otros aspectos, sólidos modelos institucionales y de gestión presupuestaria que permitan la solvencia de las finanzas y una toma de decisiones racional, con priorización y maximización del impacto social de los recursos. Este IEB Report insiste en la necesidad de afrontar reformas presupuestarias para dar respuesta a los retos que tenemos por delante. Desde la utilización de tecnología de la información y una sólida gestión de riesgos en el ámbito presupuestario (aportación de M. Cangiano y M. Miller) hasta la necesidad de acercar la toma de decisiones a la ciudadanía mediante presupuestos participativos (aportación de E. Ganuza), pasando por la introducción de la lógica económica y la coherencia presupuestaria de las propuestas de los partidos políticos en la carrera por alcanzar la gestión de la res publica (aportación de S. Lago).

## **Priorización práctica de los recursos por resultados con unas finanzas sostenibles**

Para afrontar el reto de la sostenibilidad de las finanzas públicas, uno de los instrumentos que suelen emplear las administraciones públicas de nuestro país es la presupuestación por resultados, definida como los mecanismos y procesos diseñados para fortalecer la vinculación entre las decisiones de asignación de recursos y el uso sistemático de información de resultados (Robinson, 2007). La revisión de diferentes experiencias de aplicación (Moynihan y Beazley, 2016) ha permitido identificar aquellos aspectos más críticos para desarrollar una nueva generación de presupuestación por resultados, más realista, sencilla, concreta y acotada; en consecuencia, un proceso más efectivo para poner en valor la información de los resultados para la toma de decisiones presupuestarias. Entre estos aspectos, se encuentran el desarrollo de una arquitectura de programas e indicadores relevante y sencilla; la adaptación al contexto correspondiente; el desarrollo de habilidades de análisis presupuestario, costes y evaluación; la sistematización de procesos de análisis y evaluación, y la adopción de estrategias de implementación adaptativas y flexibles a lo largo del tiempo que permitan construir un aprendizaje y un cambio cultural en la organización.

Evidentemente, esta «nueva generación» de presupuestación orientada a resultados debe coordinarse y cabe reforzar la aplicación de los principales instrumentos para el logro del objetivo de la disciplina fiscal y la estabilidad presupuestaria: los escenarios o marcos presupuestarios a medio plazo, junto con la adopción de unas reglas fiscales y una normativa de responsabilidad fiscal adecuadas. Este es, actualmente, nuestro marco de referencia de la administración y, por ende, cualquier esfuerzo dirigido a su mejora solo puede revertir positivamente en la ciudadanía.

La priorización de los recursos se puede llevar a cabo, tal y como proponen Cangiano y Miller en este IEB report, a través de un sistema de información de administración financiera o, lo que es lo mismo, un sistema de información económica que siga los acontecimientos financieros y resume la información financiera de la administración. Este sistema permitirá resolver uno de los principales problemas de las finanzas públicas: la falta de visión unitaria de las prioridades y los objetivos de los gobiernos dentro de una arquitectura global de las finanzas públicas.

Por otra parte, la priorización de los recursos públicos también puede llevarse a cabo empoderando a la ciudadanía, tal y como explica Ganuza en su aportación. La capacidad que un proceso participativo ofrece al ciudadano anónimo para aumentar su capacidad política y de influencia en las instituciones públicas puede contribuir a mejorar la confianza en las principales instituciones políticas, una confianza en claro declive en los últimos tiempos.

### **Unas cuentas claras, comprensibles y democráticas**

En cuanto a los presupuestos públicos, se trata de uno de los principales instrumentos y herramientas de información de la política gubernamental: informan de la composición, el origen y la aplicación (prevista y realizada) de los recursos públicos y son, por tanto, una de las principales herramientas de democracia y rendimiento de cuentas para con la ciudadanía. En este sentido, el cumplimiento de las metas de eficiencia asignativa y operativa en la gestión del gasto público supone contar con información adecuada para una selección racional de la financiación de iniciativas públicas, dentro de las diferentes opciones disponibles y de acuerdo con la disponibilidad real de recursos. En el marco de la presupuestación por resultados y, en gran medida, los escenarios presupuestarios a medio plazo, la existencia de sólidos procesos de escrutinio del gasto público deviene una herramienta fundamental de obtención de datos para la toma de decisiones.

Como apuntan Cangiano y Miller en su aportación, contar con sistemas de información económico-financiera robustos y adecuados, así como con una buena gestión de los riesgos fiscales, es clave para facilitar información con vistas a una toma de decisiones racional sobre los recursos presupuestarios. A su vez, también puede facilitar una mayor transparencia presupuestaria: poner a disposición de la ciudadanía la información presupuestaria relevante (y los recursos asociados) en los formatos, modelos y canales que satisfagan a los diversos agentes; una información

explicativa, comprensible, íntegra, tratable y reutilizable, y que comprenda todas las fases o etapas del ciclo presupuestario, con hincapié en la liquidación de las cuentas. Además, tal como propone Lago en su aportación, es preciso ampliar la generación de esta información rigurosa y adecuada para la toma de decisiones en la fase política de los presupuestos, es decir, en los programas electorales de los partidos políticos. Estos documentos pueden y deben verse como la etapa previa del ciclo presupuestario en sentido estricto y también deben centrar la atención en el proceso de escrutinio del gasto público.

### **Referencias bibliográficas**

Comisión Europea (2018): "European Economic Forecast Spring 2018". Institutional Paper 077, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Comisión Europea, Luxemburgo.

Fondo Monetario Internacional (2018): *Fiscal Monitor April 2018: Capitalizing on Good Times*. World Economic and Financial Surveys, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Moynihan D. y Beazley, I. (2016): *Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, Washington, D.C.

Robinson, M. (ed.) (2007): *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.



**Marco Cangiano**  
Overseas Development Institute (ODI)



**Mark Miller**  
Overseas Development Institute (ODI)

## Avances incipientes en la gestión de las finanzas públicas: el papel de la tecnología y la gestión de los riesgos fiscales

La definición de la gestión de las finanzas públicas ha evolucionado en las últimas décadas. La gestión de los recursos públicos ha pasado del presupuesto del gobierno central — con un acotamiento estricto— al del sector público más amplio (véase, por ejemplo, Cangiano *et al.*, 2013)<sup>1</sup>. El ciclo presupuestario anual, si bien sigue siendo la pieza clave de todo sistema de gestión de las finanzas públicas, es ahora cada vez más limitado, por la necesidad de ampliar el alcance de gestión del medio plazo al largo plazo. Dicho esto, la gestión de las finanzas públicas sigue siendo un «medio para alcanzar un fin»: su cometido es arrojar luz al equilibrio de los objetivos políticos, en términos de costes y beneficios relativos. Al respecto, los gobiernos siguen aprendiendo e innovando, a la vista de los cambiantes desafíos políticos. La crisis financiera mundial trajo consigo un doloroso recordatorio: los resultados fiscales no dependen solo de las instituciones presupuestarias.

Este documento destaca dos avances incipientes con implicaciones directas en la contribución de los gobiernos a los resultados fiscales deseados, si bien su presencia en el sistema de gestión de las finanzas públicas moderno está dando todavía sus primeros pasos. Nos referimos a la tecnología y a la gestión de los riesgos fiscales.

### El papel de la tecnología

La llamada «revolución digital» ya está en marcha, pero a diferencia de lo acaecido en otras disciplinas, en política económica todavía debe conciliarse con las herramientas habituales<sup>2</sup> y, a nuestro parecer, debe devenir parte integral de la gestión de las finanzas públicas<sup>3</sup>. Alimentada por los avances informáticos, la agenda hasta ahora se caracterizaba por iniciativas aisladas, si no fragmentadas, que se construían en torno a las innovaciones informáticas del procesamiento de los pagos, y se movía por la preocupación de que las finanzas fueran inclusivas<sup>4</sup>. Es justo decir, pues, que hasta ahora la agenda tecnológica ha quedado

---

<sup>2</sup> El debate sobre la digitalización y sus implicaciones para la política monetaria parece más avanzado que el de cómo puede afectar a la política fiscal y, por tanto, a la gestión de las finanzas públicas. Véase, por ejemplo, el último número de la revista Finanzas y Desarrollo del FMI: «El dinero se transforma: el futuro del dinero en una economía digital», junio de 2018.

<sup>3</sup> Aunque menudo se usan indistintamente, en inglés, *digitization* y *digitalization* se refieren a dos conceptos diferentes: el primero tiene que ver con el almacenamiento de información con un formato digital; el segundo, con la integración de la tecnología digital en sistemas más amplios, como la gestión de las finanzas públicas. Para una introducción sobre el tema, véase Gupta *et al.* (2017).

<sup>4</sup> Un reciente estudio de Better Than Cash Alliance (2016), que revisaba la experiencia de 25 países en que la digitalización había tenido repercusiones claras, concluía lo siguiente: «los datos sobre pagos digitales han estado muy fragmentados. La falta de un marco analítico amplio y cohesionado ha impedido que los gobiernos y las empresas se hagan eco de la experiencia de otros mercados y actores para implementar los pagos digitales de forma más efectiva». El mismo informe puntualizaba que «hasta ahora no ha habido un marco personalizable y coherente para gobiernos y empresas sobre cómo materializar esas ganancias».

---

\* Agradecen las útiles aportaciones de Seird Hadley. Los derechos de autor aplicables son los habituales.

<sup>1</sup> La gestión de las finanzas públicas consiste en un conjunto de procesos y procedimientos que relacionan el gasto de recursos con el cumplimiento de los objetivos previstos (Schick, 2013).

relegada en cierto modo a la periferia de la gestión de las finanzas públicas y sus componentes más tecnológicos, tales como los sistemas de información de administración financiera (*financial management information systems*, FMIS). Veamos algunas observaciones que pueden aclarar este punto y salvar ciertas distancias.

La definición de «digitalización de pagos» —básicamente, acceso digital a los servicios financieros formales y a su uso— es bastante parecida a la del sistema de información de administración financiera: «sistema de información que analiza los acontecimientos financieros y resume la información financiera»<sup>5</sup>. Mientras que la digitalización es un concepto relativamente nuevo y su presencia en el ámbito público sigue siendo, en cierto modo, escasa, los sistemas de información de administración financiera ya llevan tiempo entre nosotros, al menos conceptualmente. Sin embargo, los crecientes ejemplos de que contribuyen al fortalecimiento de los sistemas de gestión de las finanzas públicas aportan datos «heterogéneos». Su éxito se explica muy bien por la presencia de ciertos componentes básicos de un sistema de gestión de las finanzas públicas moderno, tales como un plan general contable unificado, integrado con la nomenclatura presupuestaria; una gestión unificada integral de flujos de tesorería (cuenta única de tesorería); mecanismos de control de los compromisos adquiridos<sup>6</sup>. Justificar su éxito requiere asimismo identificar las necesidades de los gobiernos, desarrollar soluciones personalizadas y fortalecer la capacidad institucional. Ahora bien, los sistemas de información de administración financiera a menudo se han quedado cortos porque, cada vez más, se consideran la «solución milagrosa» para todos los problemas del gobierno. Esto nos lleva a lo que consideramos el paralelismo más pertinente con la digitalización: la ausencia de visión unitaria de las prioridades y los objetivos de los gobiernos con una estructura global de la gestión de las finanzas públicas.

Dicho esto, la revolución digital está en marcha. Cangiano *et al.* (2017) revisan una serie de estudios de caso —México, Estonia, la India y Ghana— y presentan distintos enfoques

<sup>5</sup> Diamond y Khemani (2005) definen el sistema de información de administración financiera de la siguiente manera: «Informatización de los procesos de gestión del gasto público; entre otros, formulación del presupuesto, ejecución de presupuesto y contabilidad con ayuda de un sistema para la gestión financiera completamente integrado de los ministerios competentes y otros organismos que efectúan los gastos. Además, todo el sistema debería garantizar la integración y la comunicación con otros sistemas informáticos pertinentes».

<sup>6</sup> De los 55 proyectos que se han completado en 2010, el grupo de evaluación independiente del Banco Mundial concluía que prácticamente el 64% de ellos se podían considerar «moderadamente satisfactorios».

para desarrollar una gestión de las finanzas públicas funcional que pueda responder a los objetivos políticos pertinentes.

- Mediante la consolidación de los servicios de pago, **México** pretendía racionalizar los pagos e incrementar la eficiencia. Este caso ilustra claramente las ventajas de combinar la modernización de la gestión de las finanzas públicas con la digitalización de los pagos a la administración para impulsar la inclusión financiera.
- En **Estonia**, la digitalización ha ido más allá de los pagos; alcanza prácticamente a todo lo relacionado con las funciones gubernamentales y el compromiso con los ciudadanos. El objetivo, de nuevo, era gobernar de forma efectiva e inclusiva a un menor coste.
- La inclusión financiera también ha tenido un peso fundamental en la transición digital de la **India**, pero igual de importante ha sido mejorar la eficiencia de sus considerables subvenciones y programas de transferencia, así como crear registros auditables. El programa de identificación personal Aadhaar, en combinación con los pagos digitales, ha reducido sustancialmente las pérdidas en los pagos. En el estado de Andhra Pradesh, el uso agregado de los pagos y de los productos de racionamiento subsidiados puede seguirse a tiempo real por ciudad, banco, tienda y persona.
- El programa de digitalización de **Ghana**, si bien mucho más limitado en su alcance, tenía en un primer momento el objetivo de reducir las pérdidas en la gestión de las nóminas públicas, mediante pagos canalizados por cuentas con identificación biométrica. Basándose en la inclusión financiera, la próxima etapa pretende centrarse en ampliar los procesos de cumplimiento de obligaciones tributarias para incluir todos los salarios y ganancias formales.

Estos casos demuestran la importancia de un alto nivel de liderazgo, un enfoque amplio e integrado y una apreciación explícita de los riesgos existentes, que nos planteamos a continuación.

## La gestión de los riesgos fiscales

La gestión de los riesgos fiscales —identificación y publicación, análisis y cuantificación, y correcta gestión— aún está en sus inicios. En realidad, los riesgos fiscales son los factores que crean desajustes entre la previsión del gobierno y la realidad de las finanzas públicas. Dicho de otro modo,

son factores que pueden afectar a los resultados del gobierno en cuanto al logro de los objetivos declarados, desde la estabilidad macroeconómica hasta la prestación de servicios. El vínculo con la gestión de las finanzas públicas, pues, es obvio. Allen Schick, junto con su coautora Hana Polackova Brixí, fueron pioneros cuando publicaron su contribución seminal en 2002, pero aquellas primeras contribuciones, igual que las de muchos otros, pasaron en cierto modo sin pena ni gloria.

La poca calidad de datos pasados y actuales y las novedades fiscales previstas —en otras palabras, la falta de transparencia fiscal— siguen siendo unos de los factores de riesgo más críticos para las finanzas públicas. En la reciente crisis financiera, aunque en muchos casos la crisis se originara fuera del perímetro fiscal, los sistemas de gestión de las finanzas públicas no lograron alertar a los gobiernos de su verdadera situación fiscal subyacente, al tiempo que afectaron negativamente a la relación de responsabilidad/responsabilización del núcleo de confianza entre gobiernos y ciudadanía. Una publicación del Fondo Monetario Internacional (FMI) de 2012 defendía un código de transparencia fiscal reformado en que la gestión del riesgo era el punto más destacado y novedoso<sup>7</sup>. Las recientes evaluaciones de la transparencia fiscal basadas en el Código de Transparencia Fiscal de 2014 revisado demuestran que, incluso en economías avanzadas, el completo desarrollo de la gestión de riesgos fiscales sigue siendo una asignatura pendiente<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Ese artículo demostraba que en los 10 países que experimentaban los incrementos más inesperados en la deuda bruta general del gobierno, como porcentaje del PIB entre 2007 y 2010, los principales factores que incidieron fueron los siguientes: información incompleta sobre las finanzas públicas subyacentes del gobierno; estimación inadecuada de la probabilidad y la escala de las perturbaciones a las finanzas públicas del gobierno; medidas de política discrecional introducidas a partir de la crisis.

<sup>8</sup> El código comprende una serie de principios construidos en torno a cuatro pilares: a) Declaración de datos fiscales; b) Pronósticos y presupuestos fiscales; c) Análisis y gestión del riesgo fiscal; y d) Gestión de los ingresos provenientes de los recursos. Para cada principio de transparencia, el código diferencia entre prácticas básicas, buenas y avanzadas para que los países tengan objetivos claros para lograr el completo cumplimiento del código y asegurar su aplicabilidad en todos los países miembros del FMI. El código, así como los informes de evaluación fiscal, se pueden consultar en la siguiente dirección: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans>.

El completo debate sobre la gestión de riesgos fiscales se escapa del alcance de este documento<sup>9</sup>, pero hay tres puntos que parecen merecer una especial atención. En primer lugar, la mera existencia de riesgos fiscales no debería ser excusa para que los gobiernos eviten el riesgo. Asumir riesgos que el sector privado no se atreve a afrontar está en la propia naturaleza del gobierno. El argumento es bien conocido y se remonta al teorema de Arrow y Lind (1970). En segundo lugar, todo debate sobre los riesgos fiscales sitúa en su epicentro la calidad de los datos; es la esencia misma de un sistema de gestión de las finanzas públicas moderno. En tercer lugar, un sistema de gestión de las finanzas públicas disfuncional, más allá de la pobre calidad de la información, es *per se* un elemento de riesgo. La gestión de las finanzas públicas evoluciona, pero también evolucionan los riesgos que deberá contribuir a identificar y gestionar.

## Referencias bibliográficas

Arrow, K. J. y Lind, R. C. (1970) "Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions". *American Economic Review*, 60, 364-78.

Better Than Cash Alliance (BTCA) (2016): "Responsible Digital Payments Guidelines". 20 de julio. <https://www.betterthancash.org/tools-research/case-studies/responsible-digital-payments-guidelines>.

Bova, E.; Ruiz-Arranz, M.; Toscani, F. y Ture, H. E. (2016): "The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: a New Dataset". IMF Working Paper 16/14, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1614.pdf>.

Cangiano, M.; Gelb, A. y Goodwin-Groen, R. (2017): "Integration of Government Digitalization and Public Financial Management—Initial Evidence", en: *Digital Revolutions in Public Financial Management*. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

<sup>9</sup> Para una reflexión actualizada, véase Fondo Monetario Internacional, 2016. Entre las fuentes de riesgo financiero, el documento identifica las perturbaciones macroeconómicas, los temas legales, los gobiernos subnacionales, las empresas de propiedad estatal, las empresas no financieras privadas, los desastres naturales, las colaboraciones público-privadas. Sobre las responsabilidades contingentes en general, véase Bova et al., 2016.

Cangiano, M.; Curristine, T. y Lazare, M. (eds.) (2013): *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Diamond, J. y Khemani, P. (2015): "Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries". IMF Working Paper WP/05/196, octubre, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Fondo Monetario Internacional (2016): *Analyzing and Managing Fiscal Risks—Best Practices*. IMF Policy Paper, mayo <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf>.

Fondo Monetario Internacional (2014): *Fiscal Transparency Code*. <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>.

Fondo Monetario Internacional (2012): "Fiscal Transparency, Accountability, and Risk". IMF Policy Paper, agosto, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C. <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf>.

Gupta, S.; Keen, M.; Shah, A. y Verdier, G. (2017): *Digital Revolutions in Public Financial Management*. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Schick, A. (2013): "Reflections on Two decades of Public Financial Management Reforms", en: Cangiano, M.; Curristine, T. and Lazare, M. (eds.) (2013), *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Schick, A. y Polackova Bixi, H. (2002): *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*. Banco Mundial, Washington, D.C. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15233>.



**Ernesto Ganuza**  
Instituto de Estudios Sociales Avanzados  
CSIC

## La democracia ha llegado a la gestión pública: los presupuestos participativos

El declive de la confianza que tiene la ciudadanía sobre las principales instituciones políticas no ha pasado nunca de forma desapercibida. No es extraño, porque la confianza es una de esas cosas intangibles que permiten que el sistema político funcione. Al igual que la confianza en la economía es capital, su ausencia en la política puede ser igualmente desestabilizadora. Puede incentivar gobiernos autoritarios, puede aislar la administración pública de la gente, puede motivar unas políticas públicas injustas, etc. Desde hace muchos años los grandes organismos internacionales (por ejemplo, la OCDE) han alertado de las consecuencias perversas que podría tener el declive de la confianza hacia la política en los países más desarrollados. Recuperarla es un objetivo primordial para estos organismos.

Las medidas que los gobiernos y las administraciones han impulsado para revitalizar esa confianza son innumerables. Muchas de ellas se orientan a mejorar la gestión pública, que sea más transparente, que esté más controlada, etc. Otras apuntan hacia los partidos para que sean menos opacos. Mientras otras, con algo menos de glamour, incentivan la participación de la ciudadanía en la gestión pública. El presupuesto participativo es el gran paradigma mundial de este tipo de reformas.

En términos generales es un proceso en el que la ciudadanía decide directamente una parte del presupuesto público. El modo y la forma en que la gente participa varía mucho de un territorio a otro, pero el ciclo general es muy similar. La Administración informa del presupuesto participativo y convoca a la ciudadanía para debatir propuestas de inversión pública. Todas ellas serán examinadas por los técnicos con el fin de que la ciudadanía vote finalmente unas propuestas concretas, que la Administración correspondiente implemen-

tará dentro de los márgenes de la legalidad vigente.

Nacido en el año 1989, en un rincón del Sur global (la ciudad de Porto Alegre en Brasil), hoy el presupuesto participativo es un instrumento utilizado en ciudades de los cinco continentes, en contextos pobres y ricos, en países democráticos y autoritarios (China), en ciudades pequeñas y grandes como Paris, New York o Madrid. Desde hace un año el estado portugués implementa incluso una experiencia a nivel estatal.

¿De qué modo puede la participación ayudar a revitalizar la política? Si la participación ha conseguido multiplicarse exponencialmente en el mundo, hasta el punto de llegar a ser una herramienta estratégica en las actuaciones del Banco Mundial, que se gastó cerca de 85 mil millones de dólares en asistencia participativa durante los últimos 15 años (Baiocchi y Ganuza, 2017), es porque el desarrollo de los presupuestos participativos consiguió hacer converger la eficiencia económica y administrativa con una participación masiva de la ciudadanía. Los indicadores de calidad de vida de la ciudad de Porto Alegre aumentaron de forma notable en los años noventa del siglo pasado, al tiempo que mejoraba integralmente la gestión administrativa en esos años cuando implementaron el presupuesto participativo. La participación dejó de estar reñida con la eficiencia, como han puesto de relieve diferentes estudios sobre las experiencias brasileñas en los que se destaca el efecto positivo que tiene la participación sobre el bienestar de la ciudadanía (Touchton y Wampler, 2014) o sobre el incremento del asociacionismo (Baiocchi et al., 2011). Esto ayudó a que la experiencia brasileña trasvasara el contexto cultural y político del país para convertirse en una herramienta desarrollada por partidos políticos progresistas y conservadores en todo el mundo.

El presupuesto participativo llegó a España en el año 2001 a través de municipios catalanes (Rubí) y andaluces (Córdoba) principalmente. Hasta el año 2011 las experiencias se expandieron por todo el territorio. La crisis económica y las elecciones municipales de ese año supusieron un retroceso significativo de las mismas. Con las elecciones municipales del año 2015 se dio otro giro político a los gobiernos municipales y la recuperación económica impulsó de nuevo las experiencias. No hay datos exactos sobre su número, pero posiblemente en el año 2018 haya más experiencias de las que había antes del 2011 (Francés et al., 2018). Y Cataluña es seguramente la región donde más presupuestos participativos existen dentro de España.

La mayoría de las experiencias en España, antes y después del año 2011, organizan un proceso mediante el cual la ciudadanía puede decidir entre el 1% y el 2% del presupuesto público. Algunos municipios, sobre todo de menores dimensiones, pueden alcanzar una parte mayor del presupuesto. Gran parte de ese dinero se orienta a decidir pequeñas inversiones de infraestructuras. Su impacto sobre las políticas públicas en España no es por eso elevado, sin embargo ofrecen un atractivo singular, pues permiten que la ciudadanía pueda participar directamente en la elaboración de una parte de las políticas públicas, lo cual genera beneficios políticos considerables. Empezando por la confianza política, pero también habría que hablar de la eficiencia en las inversiones. Después de tantos años viendo como muchos municipios hacían gastos poco justificados, el presupuesto participativo es una garantía de transparencia y publicidad en la gestión pública, como señalan estudios sobre las experiencias españolas (Ganuza y Francés, 2012).

Pero tampoco se puede olvidar lo que significan respecto a la agencia de la ciudadanía, es decir, la capacidad que un proceso participativo como este ofrece a un ciudadano anónimo para incrementar su capacidad política y de influencia en el municipio. Eso habitualmente se traduce en más control de los representantes, más cuidado en lo que pasa en la ciudad. Para poder tomar una decisión en los presupuestos participativos cualquier participante está obligado a confrontar sus preferencias con las de sus vecinos, lo cual ayuda a visualizar la pluralidad de las ciudades. El hecho de que además haya que priorizar, dado que el gasto público es siempre un recurso finito, ayuda también a hacerse una idea del significado de la priorización pública. Todo ello genera un espacio cívico que mejora la comprensión de los límites de la acción política, así como refuerza el sentido democrático de la convivencia. En un estudio reciente sobre las experiencias realizadas en ciu-

dades rusas, sus habitantes señalaban que el presupuesto participativo ofrecía una oportunidad significativa para mejorar la convivencia en los asuntos importantes (Shulga y Vagin, 2018).

En España podemos dar cuenta de dos importantes cambios en la morfología general de las experiencias entre las dos etapas que señalábamos. Primero, la participación. Antes del año 2011 solía participar entre el 1% y el 2% de la población. Más cuanto más pequeño era el municipio (Ganuza y Francés, 2012). En cambio después del 2015 hay municipios que rebasan con creces el 2% de participación (Francés et al., 2018). Esto se debe básicamente a las herramientas digitales, que se han incorporado masivamente en el diseño de las experiencias participativas. Antes, cualquier vecino podía acudir a una asamblea a proponer y después votar una propuesta. En cambio, ahora las propuestas y las votaciones se hacen a menudo mediante internet en muchos lugares, como en Madrid o San Cugat del Vallés. Esto ha permitido que aumente la participación, a la vez que soluciona un problema de escala en las ciudades grandes. El segundo cambio también está vinculado a las nuevas tecnologías, pues su incorporación ha disminuido la calidad deliberativa en los procesos participativos. Si antes la ciudadanía podía debatir presencialmente, hoy es más difícil. La consecuencia directa es que es más probable que la gente no discuta previamente sus preferencias y, por tanto, la experiencia se convierta en un proceso competitivo de propuestas, antes que la construcción colectiva de las mismas.

La menor deliberación en las experiencias es un potencial problema de las experiencias, pero no es el único, ni el más grave. Por ejemplo, sabemos por estudios anteriores (Ganuza y Francés, 2012) que el presupuesto participativo depende mucho del color del partido en el gobierno. Esto puede deteriorar el objeto de la experiencia participativa, pues si no alcanza un alto grado de imparcialidad a los ojos de la ciudadanía, la experiencia puede dejar de generar confianza. Otro potencial problema es la articulación entre la dimensión técnica y administrativa con la dimensión propiamente participativa de la experiencia. A menudo, las administraciones no se preocupan mucho de generar procedimientos nuevos que faciliten el desarrollo de la experiencia participativa, lo cual puede deteriorar la participación. Por último, la experiencia depende básicamente de que el Ejecutivo de una Administración sea capaz de incorporar las propuestas ciudadanas en el presupuesto del año siguiente. Esa es la línea de flotación de la experiencia participativa. La no ejecución de las propuestas ciudadanas puede hacer que desaparezca el público.

Sea como fuere, el presupuesto participativo ha conseguido incorporar en la agenda política la necesidad de la participación ciudadana. Uno de los ejemplos más claros del éxito y la eficacia de esta experiencia la encontramos en la ciudad de Cascais en Portugal. Allí participa más gente en las votaciones del presupuesto participativo que en las elecciones municipales. Ese es el gran reto de las experiencias, consolidarse como herramientas de gestión pública dentro de las administraciones. En caso contrario sería difícil que las promesas que ofrece la retórica participativa llegaran a realizarse. Para eso sería necesario que las administraciones incorporaran este instrumento en sus dinámicas internas, pero no tanto como una experiencia casual, sino como parte del ejercicio de la gestión pública. Su éxito lleva aparejada otra institucionalidad política, más abierta y transparente, pero que solo puede desarrollarse si hay una apuesta decidida por parte de técnicos y representantes.

## Referencias bibliográficas

Baiocchi, G. y Ganuza, E. (2017): *Popular democracy: the paradox of participation*. Stanford University Press.

Baiocchi, G.; Heller, P. y Silva, M. K. (2011): *Bootstrapping Democracy: transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford University Press.

Francés, F.; Carratalá, L. y Ganuza, E. (2018): "20 years of participatory budgeting in Spain", en: Dias, N. (ed.), *Hope for Democracy* (en prensa).

Ganuza, E. y Francés, F. (2012): *El círculo virtuoso de la democracia*. Madrid: CIS.

Shulga, I. y Vagin, V. (2018): "Developing Participatory Budgeting in Russia", en: Dias, N. (ed.), *Hope for Democracy* (en prensa).

Touchton, M. y Wampler, B. (2014): "Improving social well-being through new democratic institutions". *Comparative Political Studies*, 47(10), 1442-1469.



Santiago Lago-Peñas  
Universidad de Vigo

## La responsabilidad en el impacto presupuestario de los programas electorales

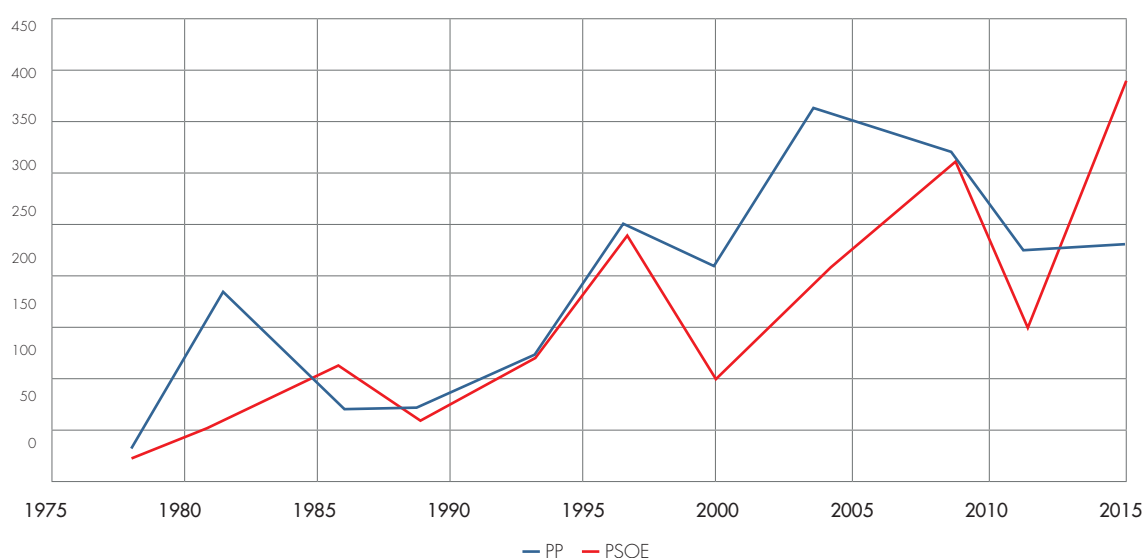
La evaluación de las políticas públicas es una tarea fundamental para garantizar que la acción política y la gestión pública se sitúan en el plano de la lógica económica y la coherencia presupuestaria. Porque, sin evaluación, los mayores disparates y despilfarros son posibles; sin evaluación perdemos el activo que supone el aprendizaje que se deriva de los errores y éxitos pasados, y de las experiencias de otros gobiernos del mismo nivel en estructuras descentralizadas; en fin, sin evaluación abonamos los discursos críticos contra el sector público fundamentados en su falta de rigor y de eficiencia.

Desafortunadamente, el contraste entre el consenso unánime de los académicos y la práctica política en España es

considerable. Las experiencias desarrolladas con solvencia y que van más allá del control de la legalidad son excepción (Albi y Onrubia, 2015). Tenemos mucho que avanzar en el diseño institucional para contar con organismos con la capacidad técnica, los recursos y la independencia necesarias. Pero también para lograr que el *output* de esos procesos de evaluación impregne la labor del poder legislativo y el ejecutivo y, en última instancia, alimente el proceso de rendición de cuentas.

Aunque es cierto que no se divisa en el horizonte un giro sustancial en este ámbito, contamos con una experiencia real y exitosa que nos permite ser más optimistas. Los españoles podemos contar con organismos de evaluación

**Gráfico 1: Evolución del número de páginas totales de los programas electorales del PP y el PSOE en elecciones generales (1978-2015)**



Fuente: Varios autores (2017).

**Tabla 2: Opiniones de los españoles sobre la evaluación de los programas electorales**

|   |   |
|---|---|
| ¿Cómo de importante es el programa electoral a la hora de decidir su voto?  | 42,4% Muy importante<br>37,9% Bastante importante   |
| ¿Suele usted leer los programas electorales o parte de ellos en las elecciones?   | 38,6% Sí siempre los leo<br>40,1% En alguna ocasión |
| ¿Considera importante incorporar en el programa general el coste de las medidas electorales y la manera de financiarlas para evitar promesas incumplibles?      | 63,4% Muy importante<br>27,8% Bastante importante   |
| ¿Cree usted que es interesante la existencia de una entidad que cuantifique y evalúe el coste de las medidas económicas propuestas por los diferentes partidos? | 80,0% Sí  |

Fuente: Fundación Transforma España (2015).

Nota: Resultados de encuesta elaborada en abril y mayo de 2015 por Sigma Dos partiendo de 1.000 entrevistas, con un margen de error de +3.1% para un nivel de confianza del 95.5%.

independientes, con elevada capacidad técnica e influencia en el espacio público. Me refiero a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), que en un breve lapso de tiempo se ha convertido en la referencia clave para el análisis de la estabilidad presupuestaria en España, con un desempeño y reputación notables, como la atestigua la reciente evaluación externa de la institución elaborada por la OCDE (Von Trapp et al., 2017)

Y en este contexto general, aparecen los programas electorales de los partidos políticos. Unos documentos que pueden y deben verse como la etapa previa del ciclo presupuestario en sentido estricto. Si los ciudadanos se informan de los programas y estos pesan en su voto ex-ante y ex-post en elecciones futuras, tras comprobar el cumplimiento o no del programa (Thompson, 2011), es evidente que la coherencia y la estabilidad presupuestarias comienzan a dilucidarse en los programas de los partidos que luego formarán gobierno. Los datos para España de un estudio demoscópico elaborado en 2015 para la Fundación Transforma España muestran que ambos supuestos se cumplen en buena medida (Tabla 1). El 80% de los encuestados considera que el programa electoral, en su conjunto, es bastante o muy importante para decidir su voto. Casi el mismo porcentaje declara que los lee parcial o totalmente.

No obstante, es verdad que los programas electorales han tendido a ganar extensión con el paso del tiempo (Gráfico 1), sin que ello haya sido compensado por sistematizaciones y cuantificaciones que faciliten a los electores la evaluación global e integrada de todas las promesas del programa que tengan una incidencia presupuestaria significativa. Unos electores que, en su inmensa mayoría, no son expertos economistas con la capacidad y el tiempo de hacer los cálculos necesarios (Paldam y Nannestad, 2004); pero que demandan esa cuantificación. Volviendo a la Tabla 1, más del 90% de los encuestados considera importante incorporar en los programas el coste de las promesas electorales y la forma de financiarlas.

Sin duda, el primer paso para garantizar la congruencia de los programas electorales se sitúa en el ámbito de los propios partidos, que deberían ofrecer memorias económicas claras y rigurosas de sus promesas. Pero es evidente que existe un problema de riesgo moral que exige ir más allá. Y ahí surge la necesidad de una institución externa, independiente y competente que someta a escrutinio esa memoria y al programa en conjunto. De nuevo, el 80% de los encuestados está de acuerdo con la existencia de este ámbito (Tabla 1).

Existen numerosos detalles a concretar.<sup>1</sup> El primero de ellos, el carácter obligatorio o no de la evaluación. Mi opinión al respecto es que debería ser voluntaria. Los partidos dispuestos a pasar por el filtro del rigor y abiertos a escuchar a expertos externos sobre sus propuestas para mejorar su coherencia presupuestaria se sumarían a la iniciativa. Los que no, deberían explicar sus razones y, en su caso, asumir el coste reputacional que supone mantenerse al margen del proceso. El segundo es el alcance objetivo. En este caso, me decanto por el pragmatismo y el enfoque gradual. La experiencia holandesa (Bos y Teulings, 2011), la más exitosa y ambiciosa en el panorama internacional muestra que la evaluación puede llegar a revisar la influencia del programa sobre la renta nacional y su distribución, el desempleo, las cuestiones de género o el medio ambiente.<sup>2</sup> Pero a corto plazo sería asumible, y supondría ya un notable avance, limitarse a estimar el efecto directo sobre gastos e ingresos públicos de todas las propuestas incluidas, de forma que se pudiese identificar riesgos para la estabilidad fiscal. Además, sería razonable concentrarse en el ámbito estatal y aguardar por la consolidación del proceso para incluir los programas electorales de ámbito sub-estatal. Sobre lo que creo que no deberían existir dudas es que la evaluación debería concluir en un documento final público, sintético y pedagógico.

<sup>1</sup> El objetivo del reciente informe de la Fundación Transforma España (2017) ofrece respuestas a la mayoría de los interrogantes que se le pueden plantear a ciudadanos y organizaciones políticas

<sup>2</sup> La encargada de ejecutar los análisis es la Oficina Holandesa de Análisis de Política Económica (CPB), un organismo autónomo integrado en el Ministerio de Economía, pero con independencia para desarrollar sus trabajos. Aunque la evaluación es voluntaria, la pérdida de credibilidad que supondría evitarla hace que la totalidad de los partidos holandeses la acepten. Una ventaja en el caso holandés respecto a lo que ocurriría en España es la predictibilidad del calendario electoral. El proceso de evaluación es un proceso costoso, técnicamente complejo y que requiere de personal altamente cualificado con una alta formación. Muchos meses antes de las elecciones (alrededor de nueve), los partidos elaboran sus propuestas electorales y se las envían a la CPB, que hace su evaluación durante un trimestre, de forma confidencial. Cada programa es evaluado por un equipo de investigadores que trabajan exclusivamente con ese partido y están sometidos a un estricto código ético de confidencialidad. Durante el proceso de evaluación, los programas sufren cambios y los partidos los ajustan a partir de la retroalimentación que reciben de la CPB. Finalmente, unos meses antes de las elecciones, se publican los programas electorales y la evaluación de la CPB. Para un mayor desarrollo, véase el capítulo cuatro de Fundación Transforma España (2017).

## Referencias bibliográficas

- Albi, E. y Onrubia, J. (2015): *Economía de la gestión pública. Cuestiones fundamentales*. Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid.
- Bos, F. y Teulings, C. (2011): "Evaluating election platforms: a task for fiscal councils? Scope and rules of the game in view of 25 years of Dutch practice". MPRA Working Paper 31536. <https://ideas.repec.org/p/pra/mprapa/31536.html>.
- Fundación Transforma España (2017): *Coherencia económica de los programas electorales*. Fundación Transforma España, Madrid.
- Fundación Transforma España (2015): *Estudio de opinión pública sobre los programas electorales*. *Sigmados*. <http://ftransformaespana.es/wp-content/uploads/2016/05/INFORME-DECALOGO.pdf>.
- Paldam, M. y Nannestad, P. (2000): "What do voters know about the economy? A study of Danish data, 1990–1993". *Electoral Studies*, 19, 363-391.
- Thomson, R. (2011): "Citizens' evaluations of the fulfillment of election pledges: Evidence from Ireland". *The Journal of Politics*, 73(1), 187-201.
- Von Trapp, L.; Nicol, S.; Fontaine, P.; Lago-Peñas, S. y Suyker, W. (2017): *Review of the Independent Authority for Fiscal Responsibility (AIReF)*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París.



IEB Report 4/2018

---

# El presente y futuro de los paraísos fiscales



**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 fiscal<sup>1</sup> 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 imperfecta<sup>2</sup>. 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 fiscal<sup>3</sup>, 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 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.

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

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 multinacionales<sup>4</sup>. Estas estrategias, conocidas como “traslado de beneficios” entre las empresas de un grupo multinacional<sup>5</sup>, 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 allí 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 información<sup>6</sup> con los paraísos fiscales – son, como era de esperar, más efectivas que aquéllas de carácter unilateral<sup>7</sup>. Ahora bien, estas medidas – compatibles con el mantenimiento de los paraísos fiscales – son de segundo orden, e incluso pueden llegar a demostrarse contraproducentes 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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).

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

<sup>7</sup> 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%.



**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<sup>1</sup>. 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*<sup>2</sup>.

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 extranjero<sup>3</sup>. 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.

### Evasión 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.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Véase Hines (2010), Sharman (2010), Hebous (2014) y Schjelderup (2016).

<sup>3</sup> 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 multinacionales 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 reducidas<sup>4</sup>.

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,

<sup>4</sup> Véase Keen y Konrad (2013).

2014). Sin embargo, otra consecuencia es la reducción de los tipos impositivos efectivamente soportados por las multinacionales, que pueden incrementar su inversión en 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)<sup>5</sup>.

## 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.

<sup>5</sup> 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.

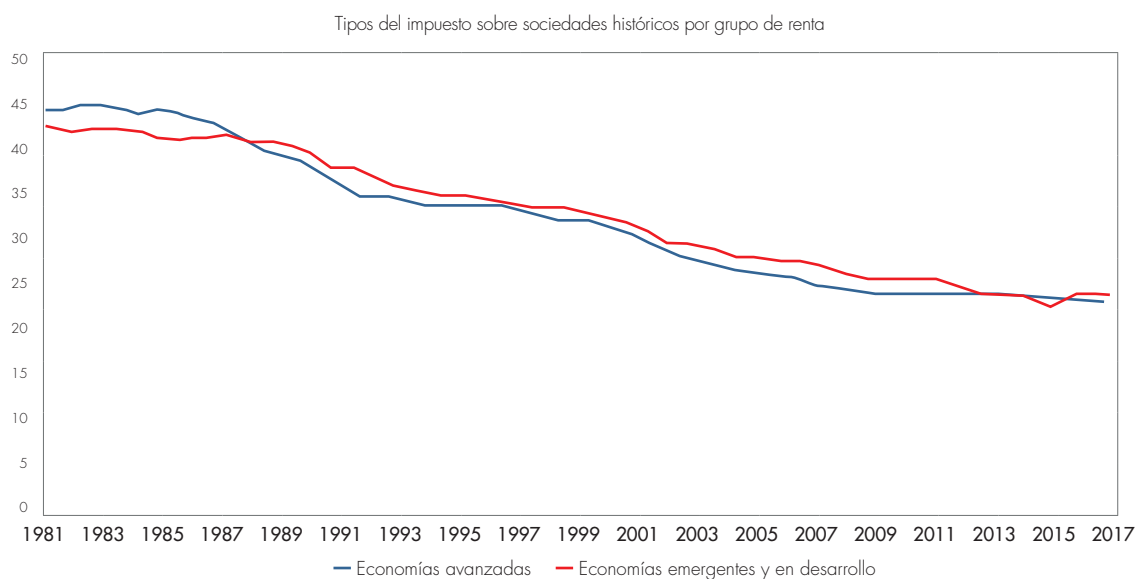
## Transparencia fiscal

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

## 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.

virtual como posible solución a largo plazo.

### **¿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)<sup>6</sup>. 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.

<sup>6</sup> 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 tor-

no 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,

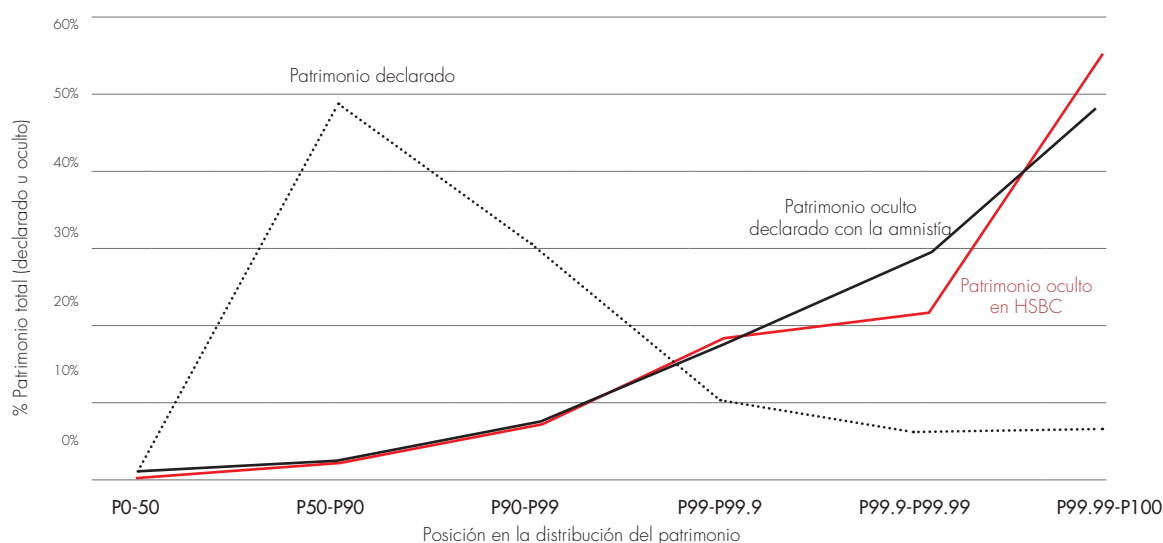
los bancos de los paraísos fiscales pueden servir para vadear los controles de capitales durante una crisis de circulante, como sugieren los niveles de riqueza excepcionalmente altos que se observan en paraísos fiscales de Argentina; también sirven para blanquear los ingresos salidos de la corrupción 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 redundó 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](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](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](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](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 imponibles 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 imponibles nulas en sus declaraciones, aun cuando sus resultados contables son positivos<sup>1</sup>. 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. También plantea el interrogante de cuántos más

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

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 BEPS<sup>2</sup> 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 controladas<sup>3</sup>. Esto incrementa la base imponible de la empresa del país con menor fiscalidad, de modo que se logra reducir la carga total por el impuesto sobre sociedades soportada por la empresa.

<sup>2</sup> También Clausing (2016), Dowd et al. (2017) y Habu (2017).

<sup>3</sup> 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>.

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 Clausing (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 intra-grupo. 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.

## Baños Rovira, Jordi

---

Jordi Baños Rovira es licenciado en Economía por la Universidad de Barcelona, tiene un máster en Hacienda Pública y un posgrado en Finanzas Locales por la misma universidad, un posgrado en Contabilidad y Auditoría Pública por la Universidad de Zaragoza, un máster en Dirección Pública por la Escuela de Administración Pública de Cataluña y formación ejecutiva en finanzas públicas por la Georgia State University y Harvard University. Actualmente es director del Área de Evaluación Económica de Políticas Públicas de la Generalitat de Cataluña, profesor asociado en Universidad de Barcelona, formador de la Escuela de Administración Pública de Cataluña y consultor del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Anteriormente ha sido director de Planificación Estratégica y Análisis Presupuestario en el Ayuntamiento de Barcelona. Es especialista en gestión financiera de las administraciones públicas; en concreto, en presupuestación pública, reformas y técnicas presupuestarias, análisis presupuestario y evaluación económica de políticas públicas. Ha publicado artículos en la *Government Finance Review*, *el European Public Mosaic*, *la Revista Econòmica de Catalunya* y en *Nota d'Economia* y *Papers d'Economia del Departamento de Economía de la Generalitat de Catalunya*.

## Bertoméu-Sánchez, Salvador

---

Salvador Bertoméu-Sánchez es doctorando en el European Center for Advanced Research in Economics and Statistics (ECARES) de la Université Libre de Bruxelles (ULB), bajo la dirección de Antonio Estache. También es profesor asistente de microeconomía y matemáticas en estudios de grado. Es graduado en Ciencias Económicas por la Solvay Brussels School of Economics and Management (ULB). Ha trabajado como consultor externo para el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo con proyectos del sector del agua y el saneamiento y su regulación en países en vías de desarrollo. Entre sus intereses de investigación, destacan la economía pública (especialmente servicios de infraestructuras públicas y su regulación) y la economía política. Ha publicado en *Transport Policy* y *Utilities Policy*.

## 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.

## Cangiano, Marco

---

Marco Cangiano trabajó como subdirector del Fondo Monetario Internacional (FMI) y actualmente es consultor independiente afiliado al Overseas Development Institute (ODI) de Londres y al Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC). Entre 1991 y 2016, ocupó diversos cargos en el FMI: entre 2008 y 2015, dirigió las divisiones encargadas de la gestión de las finanzas públicas en el Departamento de Finanzas Públicas, y anteriormente dirigió la División de Estrategia Presupuestaria de la Oficina de Presupuesto y Planificación del FMI. Ha realizado presentaciones sobre una variedad de temas fiscales en Washington y en el extranjero; entre ellas, en las reuniones de Altos Oficiales de Presupuesto de la OCDE, Harvard Kennedy School of Government y la Wagner Graduate School for Public Service de la Universidad de Nueva York. Graduado por la Sapienza - Università di Roma (Italia), tiene un máster en Economía de

la Universidad de York (Reino Unido). Ha publicado sobre economía energética, reformas de pensiones, transparencia fiscal y política fiscal, y es coeditor de *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, publicado por el FMI en abril de 2013.

### Davidoff, Thomas

---

Thomas Davidoff es doctor en Economía y Estudios y Planificación Urbanos por el MIT, y tiene un máster en Asuntos Públicos y Planificación Urbana y Regional por la Princeton University. Es profesor de Finanzas Inmobiliarias con la cátedra Stanley Hamilton y director del Centre for Urban Economics and Real Estate de la Sauder School of Business (University of British Columbia). Davidoff ha publicado sobre mercados inmobiliarios, seguros y envejecimiento en *The Journal of Urban Economics*, *The American Economic Review*, *The Review of Financial Studies*, *The Journal of Public Economics*, *The Journal of Risk and Insurance* y *Real Estate Economics*. Es también editor del *Journal of Housing Economics*.

### De Rus, Ginés

---

Ginés de Rus es doctor en Ciencias Económicas por la University of Leeds (Reino Unido), catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y profesor de análisis coste-beneficio en la Universidad Carlos III de Madrid. Es investigador asociado en FEDEA y director de la Cátedra Abertis-FEDEA de Economía de las Infraestructuras y Transportes. Ha trabajado como asesor para la Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo. Ha publicado ampliamente en economía de las infraestructuras y el transporte, regulación y análisis coste-beneficio. Entre sus libros se encuentra *Introduction to cost-benefit analysis: looking for reasonable shortcuts* (Edward Elgar, 2010).

### Durán-Cabré, José M<sup>º</sup>

---

José M<sup>º</sup> Durán-Cabré es licenciado y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de Barcelona (con "Premio extraordinario" y Premio del Consejo Económico y Social), licenciado en Derecho por la misma universidad y MSc en Fiscal Studies por la University of Bath (Gran Bretaña). Profesor agregado de Hacienda Pública y Sistema Fiscal en la Universitat de Barcelona es especialista en temas fiscales, en concreto, en imposición sobre la riqueza, imposición y federalismo fiscal, y reformas fiscales. Ha publicado diversos artículos científicos en revistas como *International Tax and Public Finance*, *The Review of Income and Wealth*, *Journal of Tax Administration* y *Hacienda Pública Española*, y libros y capítulos de libros publicados, entre otros, por Ariel, Edward Elgar Publishing, Instituto de Estudios Fiscales o Thomson Civitas. Es investigador y director del Instituto de Economía de Barcelona (IEB).

### Estache, Antonio

---

Antonio Estache es actualmente catedrático de Economía en la Université Libre de Bruxelles (ULB). Imparte economía pública, economía de la regulación, economía medioambiental y economía del desarrollo. Es miembro del European Center for Advanced Research in Economics and Statistics (ECARES) de Bruselas y ha sido asesor de varios gobiernos y organizaciones internacionales en materia de PPP, regulación y otras políticas relacionadas con infraestructuras. Antes de unirse a la ULB, trabajó en el Banco Mundial durante 25 años, en el campo de la privatización de infraestructuras, los servicios públicos y la regulación medioambiental, la gestión de servicios públicos y las reformas fiscales. Tiene numerosas publicaciones sobre esa temática, entre otros, en el *Journal of Public Economics*, *Journal of Regulatory Economics*, *Journal of Development Economics*, *Journal of Economic Literature*, en *World Development* y en la *World Bank Economic Review*.

## Esteller-Moré, Alejandro

---

Alejandro Esteller-Moré es licenciado y doctor en Economía por la Universitat de Barcelona (UB) (Premio extraordinario y Premio José Manuel Blecua 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*.

## Ganuzo, Ernesto

---

Ernesto Ganuzo es doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido profesor visitante en la Brown University, la Universidad de Nueva York y el CNRS en Francia. Actualmente desarrolla su actividad de investigador en el grupo DEMOCRETS del Instituto de Estudios Sociales Avanzados del CSIC. Trabaja sobre las relaciones entre ciudadanía y democracia. Ha participado en investigaciones internacionales sobre la implementación de innovaciones democráticas, además de asesorar a diversas administraciones sobre su desarrollo. Recientemente ha publicado el libro *Popular Democracy: the Paradox of Participation* junto a Gianpaolo Baiocchi, en la editorial Stanford University Press.

## 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*.

## Lago-Peñas, Santiago

---

Santiago Lago-Peñas es catedrático de Economía Aplicada y director de GEN (Universidad de Vigo). Su investigación se centra en el campo del federalismo fiscal, la economía pública local, las relaciones entre economía y política, y la empresa familiar. Ha publicado sus trabajos en múltiples revistas especializadas; entre otras: *European Journal of Political Economy*,

*Public Choice, Economic Modelling, Economics and Politics, Papers in Regional Science, Publius: the Journal of Federalism, Economics of Governance, Public Finance Review, Contemporary Economic Policy, Applied Economics, y Environment and Planning C: Government and Policy.* Es editor ejecutivo de la revista *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics* y editor asociado de la revista *e-pública*. Asimismo, es codirector de la Red de Investigadores en Financiación Autonómica y Descentralización en España (RIFDE), director del Foro Económico de Galicia, responsable de la Cátedra de Empresa Familiar de la Universidad de Vigo, investigador del Institut d'Economia de Barcelona y colaborador habitual de FUNCAS. Ha sido consultor para la OCDE, el Forum of Federations, la Comisión Europea (H2020) y otras instituciones.

### Matas, Anna

---

Anna Matas es doctora en Ciencias Económicas por Universitat Autònoma de Barcelona y Máster en Economía del Transporte por la University of Leeds. Actualmente, es catedrática de Economía Aplicada en la Universitat Autònoma de Barcelona, y directora del Programa Infraestructura y Transporte en el Instituto de Economía de Barcelona. Su investigación se ha desarrollado, principalmente, en el área de la economía del transporte e infraestructuras. Ha participado de manera continuada en proyectos de investigación del Plan Nacional y actualmente es investigadora principal de uno de ellos. Sus trabajos han sido publicados en revistas como: *Transportation Research, Transportation, Regional Studies, Papers in Regional Science, y Energy Economics*.

### Miller, Mark

---

Mark Miller es *senior research fellow* en el Overseas Development Institute (ODI). Su investigación gira en torno a cómo la comunidad internacional participa en cuestiones de finanzas públicas para promover el desarrollo y cómo puede representar ese papel de forma más eficaz en el futuro. Antes de entrar en el ODI, Miller trabajó para el Grupo Banco Mundial en Asia oriental, asesorando a gobiernos y parlamentarios de la región (Laos, Malasia, Myanmar y Tailandia) en el ámbito de las finanzas públicas. Con anterioridad, pasó tres años en el Departamento de Presupuesto del Gobierno de Malawi como economista sénior y, más tarde, como asesor técnico, con financiamiento del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFiD) del Reino Unido.

### Montolio, Daniel

---

Daniel Montolio es actualmente profesor agregado de Economía en la Universidad de Barcelona y tiene un máster (distinction) y un doctorado en Economía de la Universidad de York (Reino Unido). Es investigador y miembro del Consejo de Gobierno del Instituto de Economía de Barcelona y miembro del Barcelona CityLab del programa Ciudades más Seguras de ONU-HABITAT. Ha sido investigador visitante en la Universidad de Rosario (Colombia) en 2013 y el Banco Interamericano de Desarrollo (Estados Unidos) en 2015. Sus líneas de investigación se centran en la economía del crimen, economía urbana y regional, y economía pública. Ha publicado varios artículos en revistas científicas internacionales como *Regional Science and Urban Economics, Journal of Economic Geography, Journal of Law and Economics, Journal of Macroeconomics, Journal of Economic Psychology, Fiscal Studies, International Review of Law and Economics, Urban Studies, Papers in Regional Science, Empirical Economics, Applied Economics y Applied Economics Letters*, entre otros.

### Proost, Stef

---

Stef Proost es profesor titular en la KULeuven (Bélgica) y ha sido profesor visitante en KTH Stockholm y varias universidades más de Europa y los Estados Unidos. En KULeuven imparte economía del transporte, el medio ambiente y la energía en la

Facultad de Economía y Empresa y en la Facultad de Ingeniería. Dirige un grupo de investigación del Departamento de Economía que trabaja con temas de medio ambiente, energía y transporte. Es cofundador de la empresa derivada Transport Mobility Leuven (TML). Sus intereses giran en torno a las políticas públicas: precio óptimo e inversión en transporte y su relación con políticas urbanas y regionales, opción de instrumentos políticos para políticas de medio ambiente, fijación de precios en el mercado de la energía y temas de inversión. Ha sido coordinador de varios consorcios de la UE sobre fijación de precios eficiente e inversión en transporte público y privado. Ha publicado en el *Journal of Urban Economics*, *Economics of Transportation*, *Transportation Research Part B* y *Transportation Research Part A*.

### Segú, Mariona

---

Mariona Segú es licenciada en Economía por la Universidad Pompeu Fabra. En 2013 se trasladó a Paris donde realizó el Master en Economía "Políticas Públicas y Desarrollo" en la Paris School of Economics. Actualmente es estudiante de doctorado en el laboratorio RITM de la Universidad Paris Sud –Paris Saclay bajo la dirección de Miren Lafourcade y Gabrielle Fack. Su trabajo se centra en la economía urbana, en concreto en el estudio del mercado inmobiliario y su relación con políticas públicas u otros fenómenos que afectan el mercado. En 2017 realizó una estancia de investigación en el Furman Center en NYU financiado con la beca de la Fundación Palladio.

### Solé-Ollé, Albert

---

Albert Solé-Ollé es catedrático de Economía en la Universitat de Barcelona, y director del Programa de Investigación de Federalismo Fiscal en el Instituto de Economía de Barcelona (IEB). Ha sido profesor visitante en la University of California at Irvine (Estados Unidos), y es miembro de la Red de Investigación CESifo. Su investigación se centra en economía pública y federalismo fiscal y, más concretamente, en imposición local, transferencias inter-gubernamentales y economía política de gobiernos sub-centrales. Sus trabajos han sido publicados en revistas como: *Journal of Public Economics*, *European Economic Review*, *Journal of Urban Economics*, *Regional Science and Urban Economics*, *International Tax and Public Finance*, *European Journal of Political Economy*, *Public Choice*, y *Journal of Regional Science*, entre otras.

### Viladecans-Marsal, Elisabet

---

Elisabet Viladecans-Marsal es profesora titular de Economía en la Universidad de Barcelona, directora del Programa de Investigación en Ciudades del Instituto de Economía de Barcelona (IEB) y directora de la cátedra Smart Cities de la Universidad de Barcelona. Es profesora visitante habitual del Departamento de Economía de la University of California at Irvine, e investigadora del Center of Economic Policy Research (CEPR) y de CESifo Reseach Network. Su investigación gira en torno a la economía urbana y la economía pública. Más concretamente, sus líneas de investigación incluyen las economías de aglomeración y la localización de las empresas, la repercusión de las infraestructuras en el crecimiento de las ciudades y la suburbanización, la efectividad de las políticas de desarrollo local, la reglamentación sobre el uso del suelo y el crecimiento urbano y el impacto de la interacción social en la elección residencial. Sus trabajos se han publicado en *Journal of Urban Economics*, *Journal of Public Economics*, *Journal of Economic Geography*, *Journal of Regional Science or Regional Science* y *Urban Economics*, entre otros.



# Informe IEB sobre Federalisme Fiscal i Finances Públiques

L'Informe IEB sobre Federalisme Fiscal i Finances Públiques es publica cada any, des de 2009, amb l'objectiu d'analitzar qüestions de gran rellevància i actualitat relacionades amb el federalisme fiscal i les finances públiques.

Cada tema tractat compta amb diverses contribucions de reconeguts experts externs a l'IEB i amb l'anàlisi d'investigadors de l'IEB especialistes en la matèria. Les contribucions són breus amb la finalitat de poder abraçar temes de major actualitat i s'enfoquen per arribar a una audiència àmplia, evitant utilitzar un llenguatge excessivament tècnic i tenint una clara orientació divulgativa. La nostra finalitat és contribuir, amb rigor, al debat públic en qüestions d'interès social.

L'informe IEB sobre Federalisme Fiscal i Finances Públiques'18 engloba els quatre IEB Reports publicats durant el 2018, que versen sobre: *El finançament de les infraestructures, Turisme i gentrificació en ciutats globals: podria ser útil la política fiscal?*, *Els reptes de la pressupostació pública després de la gran crisi fiscal: línies de millora i reformes a afrontar* i *El present i futur dels paradisos fiscals*. Tots ells, sens dubte, són temes de màxim interès i actualitat.

**Les opinions expressades en l'Informe no reflecteixen les opinions de l'IEB.**

## El finançament de les infraestructures

|  |     |
|--|-----|
| <b>El finançament de les infraestructures de transport: un tema pendent</b> Anna Matas.....  | 137 |
| <b>Principis econòmics del finançament de les infraestructures</b> Ginés de Rus .....  | 139 |
| <b>Els camions i el pagament per la deterioració de les carreteres de la Unió Europea</b> Stef Proost .....  | 142 |
| <b>La col·laboració publicoprivada a Europa: de les promeses de la teoria als fracassos de la pràctica</b><br>Salvador Bertoméu-Sánchez i Antonio Estache..... | 145 |

## Turisme i gentrificació en ciutats globals: podria ser útil la política fiscal?

### **Fiscalitat, turisme i especulació immobiliària a les grans ciutats**

|   |     |
|---|-----|
| Albert Solé-Ollé i Elisabet Viladecans-Marsal.....  | 151 |
| <b>Els impostos turístics sobre les pernoctacions: una opció per valorar en l'àmbit local</b><br>José M <sup>o</sup> Durán-Cabré..... | 154 |
| <b>Estrangers que paguen impostos: una perspectiva de Vancouver</b> Thomas Davidoff .....   | 158 |
| <b>Pot l'impost als pisos buits millorar l'accés a habitatge?</b> Mariona Segú.....   | 161 |

## Els reptes de la pressupostació pública després de la gran crisi fiscal: línies de millora i reformes a afrontar

|   |     |
|---|-----|
| <b>Els reptes de la pressupostació pública després de la gran crisi fiscal: línies de millora i reformes a afrontar</b> Jordi Baños Rovira i Daniel Montolio..... | 165 |
| <b>Avenços incipients en la gestió de les finances públiques: el paper de la tecnologia i la gestió dels riscos fiscals</b><br>Marco Cangiano i Mark Miller ..... | 167 |
| <b>La democràcia ha arribat a la gestió pública: els pressupostos participatius</b> Ernesto Ganuza .....  | 171 |
| <b>La responsabilitat en l'impacte pressupostari dels programes electorals</b> Santiago Lago-Peñas .....  | 174 |

## El present i futur dels paradisos fiscals

|  |     |
|--|-----|
| <b>El present i futur dels paradisos fiscals</b> Alejandro Esteller-Moré .....   | 179 |
| <b>Jurisdiccions amb un règim impositiu atractiu</b> Shafik Hebous .....   | 181 |
| <b>Evasió fiscal amb comptes en paradisos fiscals: repàs dels estudis empírics i temes de recerca futura</b><br>Niels Johannesen ..... | 186 |
| <b>El trasllat de beneficis i el paper dels paradisos fiscals</b> Katarzyna Anna Bilicka .....   | 190 |

IEB Report 1/2018

---

# El finançament de les infraestructures



**Anna Matas**

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)  
Universitat Autònoma de Barcelona

## El finançament de les infraestructures de transport: un tema pendent

Les infraestructures de transport tenen un impacte positiu en el creixement econòmic d'una regió sempre que estiguin ben planificades. Per aquesta raó, la inversió en projectes de transport ha estat una política prioritària en l'agenda de molts governs en les últimes dècades. Ara bé, tot i l'elevat volum de recursos destinat a la construcció i al manteniment d'infraestructures —els països desenvolupats destinen entre un 3% i un 5% del PIB a infraestructures de transport—, no sempre s'ha parat prou atenció als principis que n'han de guiar el finançament.

A grans trets, en els països europeus s'observa que els aeroports i els ports se solen finançar amb les aportacions dels usuaris, tot i que en alguns casos, compten amb importants subvencions creuades entre ells. En canvi, en les infraestructures de xarxa (carreteres i ferrocarril), ha predominat el finançament amb càrrec al pressupost públic, tret dels països que han finançat les vies d'alta capacitat amb peatges. En els darrers anys, però, un nombre creixent de països han introduït sistemes de tarifació amb càrrec a l'usuari per finançar les carreteres, tot i que no a tot arreu s'ha seguit el mateix model. Respecte a l'automòbil, predominen els països que han optat per un sistema de vinyeta —un pagament fix vàlid per un cert període temporal—, juntament amb els que disposen d'un sistema de peatge de barrera. Pel que fa als vehicles pesants, en canvi, predominen els països que calculen la tarifa segons els quilòmetres recorreguts (Comissió Europea, 2017).

Cal continuar avançant cap a un sistema de finançament eficient i compatible amb les decisions d'inversió, i això, per diversos motius. En primer lloc, si el preu pagat per l'ús de la infraestructura s'allunya del cost marginal, distorsiona l'assignació del trànsit entre modes de transport i genera necessitats d'inversió ineficients. En segon lloc, el

criteri de finançament ha de tenir la capacitat d'internalitzar les externalitats causades pel transport. Finalment, tal com s'ha evidenciat en l'última crisi econòmica, les restriccions pressupostàries condicionen el ritme de la inversió, la qual cosa obliga a preguntar-se pel paper de la inversió privada en el finançament. Les contribucions recollides en aquest informe plantegen aquests temes des de diferents perspectives.

Ginés de Rus destaca que la provisió òptima d'infraestructures requereix encarar de manera conjunta les decisions sobre inversió, construcció i explotació eficient, a més del tipus de finançament. La falta d'interrelació entre aquestes decisions genera, en la pràctica, les principals distorsions entre modes de transport i dificultats de finançament. L'autor aposta per avançar cap a un sistema de finançament eficient que repercuteixi el cost de l'ús de la infraestructura en els usuaris. Davant del dilema de si l'usuari ha de pagar només els costos marginals o també els costos de construcció de la infraestructura, De Rus alerta de les pèrdues d'eficiència que es generen quan el sector públic assumeix tots els costos irrecuperables d'una infraestructura. Finalment, en relació amb la carretera, proposa un sistema de preus que inclogui el cost de millora i manteniment i que, al seu torn, internalitzi els costos ambientals i de congestió, a més d'altres mesures que n'augmentin l'acceptació política, si escau.

En el context de la Unió Europea, Stef Proost analitza com afecta la competència en la imposició sobre el combustible dièsel al transport de mercaderies per carretera. Seguint un model desenvolupat en un article més extens (Mandell i Proost, 2016), l'autor constata que aquesta competència fiscal, sobretot per part de països petits, ha reduït la capacitat recaptatòria d'aquest impost, fet que explica que un

bon nombre de països hagin introduït un impost basat en la distància recorreguda. A més, els països petits poden tenir incentius per fixar un impost per quilòmetre superior a l'òptim, atès que els camions difícilment poden canviar la seva ruta per evitar els pagaments. La situació final podria ser una càrrega fiscal superior a l'òptima, tal com exemplifica el cas de Suïssa. La decisió de la Unió Europea de fixar un màxim per a la tarifa per quilòmetre, igual al cost mitjà d'infraestructura, se situa en la direcció correcta.

A la tercera contribució, Bertoméu-Sánchez i Estache argumenten que, malgrat els avantatges teòrics, els punts febles institucionals que acompanyen els contractes de col·laboració públicoprivada (PPP) es tradueixen en importants errades. La principal dificultat rau a regular l'elevat poder de mercat que tenen els agents privats, de manera que s'arribi a una correcta assignació de riscos entre les parts contractants. L'experiència europea mostra que, encara que molts dels contractes han funcionat correctament, molts altres han fracassat. La teoria econòmica ha identificat els riscos associats a les PPP, però encara no es recullen en els contractes. A més, un altre element que encara no s'ha resolt són els riscos associats a la complexitat de les pràctiques financeres. En suma, per aprofitar tot el potencial que ofereixen les PPP i evitar que els fracassos els pagui el contribuent, els governs han d'estar disposats a afrontar les debilitats institucionals.

## Referències bibliogràfiques

European Commission (2017): Support study for the impact assessment accompanying the revision of the Eurovignette Directive (1999/62/EC). Final Report, DG for Mobility and Transport, 2017.

Mandell, S. i Proost, S. (2016): "Why truck distance taxes are contagious and drive fuel taxes to the bottom". *Journal of Urban Economics*, 93, 1-17.



**Ginés de Rus**  
Universidad de las Palmas de Gran Canaria  
FEDEA  
Universidad Carlos III de Madrid

## Principis econòmics del finançament de les infraestructures

Al govern li corresponen diverses tasques en la provisió d'infraestructures: planificar i avaluar els projectes; controlar-ne la qualitat i la seguretat; garantir que es minimitzin els costos durant el cicle de vida d'aquests projectes i determinar el mecanisme bàsic de finançament. Per això, el govern ha d'optar per una d'aquestes tres fórmules: la provisió pública directa, alguna modalitat de col·laboració publicoprivada o la privatització (Engel *et al.*, 2014).

### **Planificar respectant la llibertat d'elecció dels individus**

L'objectiu del govern de proveir un conjunt òptim d'infraestructures exigeix utilitzar la metodologia d'avaluació econòmica per seleccionar els millors projectes. El govern ha de mantenir la neutralitat tecnològica i prendre les decisions d'inversió amb criteris tècnics que s'apliquin per igual als diferents modes de transport, a més de definir una política d'inversió i tarifació òptimes.

La principal dificultat rau en les infraestructures ferroviàries i viàries. En tots dos casos, el govern decideix com es finança la infraestructura. Tant en la provisió pública directa com en el cas de les concessions, el govern decideix si es cobra directament pel seu ús o si s'hi pot accedir lliurement i es finança amb impostos.

### **Com s'han de pagar les infraestructures i qui les ha de pagar?**

Quan es cobra per l'ús de la infraestructura, generalment es pensa en l'objectiu de recaptar fons per cobrir costos. Aquesta funció recaptatòria dels preus ha propiciat

que molts puguin percebre com finançament equivalent una autopista en què l'usuari paga un peatge directament quan la utilitza, i una altra en què «paga indirectament» mitjançant un «peatge a l'ombra», denominació per al finançament d'una infraestructura d'accés lliure, en la qual la iniciativa privada avança els fons per a la construcció i, posteriorment, el govern paga a les empreses un peatge per cada vehicle que passa per la carretera.

Al marge de problemes d'equitat no menors, l'aparença d'equivalència d'aquests dos models de finançament és que els que paguen són els ciutadans, en qualsevol cas: directament com a usuaris o, en diferit, quan paguen els impostos destinats als peatges a l'ombra. No obstant això, els dos models només són equivalents en aparença. Amb el peatge a l'ombra, el paper de senyalització dels preus per a l'assignació de recursos s'esvaeix. La iniciativa privada cobra en funció de l'ús, però resulta que aquest ús (el volum de trànsit, la seva composició i la seva distribució temporal) és diferent si l'accés és gratuït o si s'ha de pagar. El peatge a l'ombra tampoc permet diferenciar preus segons els costos marginals per període temporal o tipus de vehicle. Tampoc s'ha d'oblidar que el pagament diferit mitjançant impostos afegeix el cost de la distorsió dels impostos sobre l'economia. A més, quan els usuaris paguen és més probable que tinguin una mica més de força enfront de l'oferent del servei.

Es podria pensar que la provisió privada de la infraestructura amb pagament directe de l'usuari elimina el problema de la construcció d'elefants blancs (obres de rendibilitat social negativa), però no hi ha cap garantia que això sigui així, tret que el disseny dels contractes de concessió assigni els riscos de manera que al sector privat li costi construir-los.

## **Els principis econòmics per a la provisió eficient d'infraestructures estan interrelacionats**

Els principis esmentats no són separables. La selecció de projectes, la construcció i l'exploració eficient, i el tipus de finançament s'han d'abordar conjuntament. La neutralitat tecnològica és fonamental en aquest terreny, com ho és evitar distorsions en altres modes de transport.

Escollir el model de pagament directe per l'usuari remet a la discussió econòmica de si hem de tractar de cobrir amb ingressos dels usuaris els costos totals en cada mode de transport, per tal de no alterar la competència entre ells, o s'han d'ignorar els costos enterrats de la capacitat existent i cobrar només els costos marginals. Tot i que en condicions ideals el cost marginal a curt i a llarg termini coincideixen (Mohring i Harwitz, 1962; Mohring, 1965; Newbery, 1988), en la realitat (indivisibilitats, incertesa de demanda, etcètera), aquests dos tipus de tarifació presenten diferències significatives, especialment els ferrocarrils.

En la pràctica aquesta discussió es tradueix en qui ha de pagar els elevats costos fixos del ferrocarril. Ignorar els costos enterrats del ferrocarril i tarifar segons el cost marginal a curt termini no pot obviar que la desviació de trànsit des dels aeroports que tenen sobrecapacitat suposa un estalvi molt baix, creant a més dificultats financeres en aquestes infraestructures. Tampoc es poden ignorar els incentius perversos que es generen en les companyies ferroviàries altament subvencionades, la pèrdua d'eficiència dels impostos que es requereixen per finançar els seus dèficits, el cost reputacional que suposa no repercutir en costos els excessos d'inversió en capacitat i les implicacions d'equitat.

A més, quan hi ha xarxes alternatives per resoldre un problema comú (cas de la infraestructura d'alta velocitat i la aeroportuària en mobilitat interurbana de distància mitjana), la tarifació escollida pot conduir a resultats diametralment oposats pel que fa al tipus de xarxes que es desenvolupen amb conseqüències irreversibles a llarg termini (De Rus i Socorro, 2017).

La lliçó que es desprèn de tot plegat és que no es pot planificar una xarxa de transport ignorant les interrelacions esmentades. És inadequat planificar separant per modes de transport, separant construcció i tarifació o ignorant els efectes sobre la competència intermodal que es deriven de les decisions d'inversió i tarifació (De Rus, 2015; Engel *et al.*, 2015).

## **Preus eficients**

La tarifació òptima de les infraestructures requereix que els preus incentivin conductes òptimes. En el cas de les carreteres, moltes ja construïdes i amortitzades, requereix cobrar pel cost de millora i manteniment, i internalitzar-ne les externalitats pel CO<sub>2</sub>, pel soroll, la contaminació local i la congestió (Engel *et al.*, 2018).

En cas de contaminació local o congestió a les zones urbanes, les polítiques de limitació de trànsit del tipus matricules parell-imparell i similars són altament ineficients (Cantillo i Ortúzar, 2014), són preferibles les taxes de congestió, com la de Londres<sup>1</sup>, sense descuidar els costos administratius del sistema.

## **Equitat i acceptabilitat política**

L'acceptabilitat política de la tarifació per contaminació local i congestió pot aconsellar que aquestes polítiques basades en impostos pigouvians es facin neutres des del punt de vista impositiu, mitjançant una reducció paral·lela dels impostos fixos, com és el cas de l'impost de circulació. També es poden avançar els fons recaptats per invertir en transport públic, augmentant així la seva acceptació social.

Una idea per aconseguir que la tarifació per congestió desplaci els mecanismes administratius ineficients de restricció de trànsit a les grans ciutats consisteix a considerar que el dret a la circulació és dels ciutadans. Quan el regulador decideix el nombre de vehicles que poden entrar en una ciutat —diguem-ne, la meitat dels existents— i els assigna l'entrada per matrícula parell-imparell segons el dia de la setmana, un mecanisme de subhasta entre els que volen vendre el seu dret i els que volen comprar permetria arribar a un resultat equivalent al de la taxa de congestió.

## **Referències bibliogràfiques**

Cantillo, V. i Ortúzar, J. (2014): "Restricting the Use of Cars by License Plate Numbers: a Misguided Urban Transport Policy". *DYNA*, 81(188), 75-82.

de Rus, G. (2015): "La política de infraestructuras en España. Una reforma pendiente". Fedea Policy Papers, FEDEA.

<sup>1</sup> <https://tfl.gov.uk/modes/driving/congestion-charge>

de Rus, G. i Socorro, P. (2017): "Inversión y tarificación de infraestructuras de transporte". Fedea Policy Papers, FEDEA.

Engel, E.; Fischer, R. i Galetovic, A. (2014): *The Economics of Public-Private Partnerships*. Cambridge University Press.

Engel, E.; Fischer, R. i Galetovic, A. (2018): "Políticas eficientes de inversión y tarificación de la infraestructura del transporte en España". Working Paper, FEDEA (propera publicació).

Engel, E.; Fischer, R.; Galetovic, A. i de Rus, G. (2015): "Colaboración Público-Privada en infraestructuras: Reforma del sistema concesional español de autopistas de peaje". Fedea Policy Papers, FEDEA.

Mohring, H. (1965): "Urban Highway Investment" In Dorfman, R. (Ed.), *Measuring Benefits of Government Investments*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

Mohring, H. i Harwitz, M. (1962): *Highway Benefits: an Analytical Framework*. Evanston Ill: Northwestern University Press.

Newbery, D. M. (1988): "Road User Charges in Britain". *The Economic Journal*. (Conference 1988), 161-176.



**Stef Proost**  
KULeuven

## Els camions i el pagament per la deterioració de les carreteres de la Unió Europea

Els camions, i en menor mesura els autobusos, deterioren les carreteres. És el seu pes per eix a la tercera o quarta potència el que fa malbé el paviment, tot i que també provoquen contaminació acústica, accidents i congestió. Això no és cap novetat i arreu del món s'ha intentat limitar aquestes externalitats de diferents maneres: mitjançant la regulació del pes per eix i mitjançant un gravamen sobre els camions en funció de les externalitats. Els ingressos recaptats contribueixen al manteniment de les carreteres. Per als països amb autopistes de peatge, implementar un bon sistema de tarificació no és gaire complicat, però la majoria dels països han aplicat una combinació de vinyeta anual i un impost sobre el dièsel per als camions.

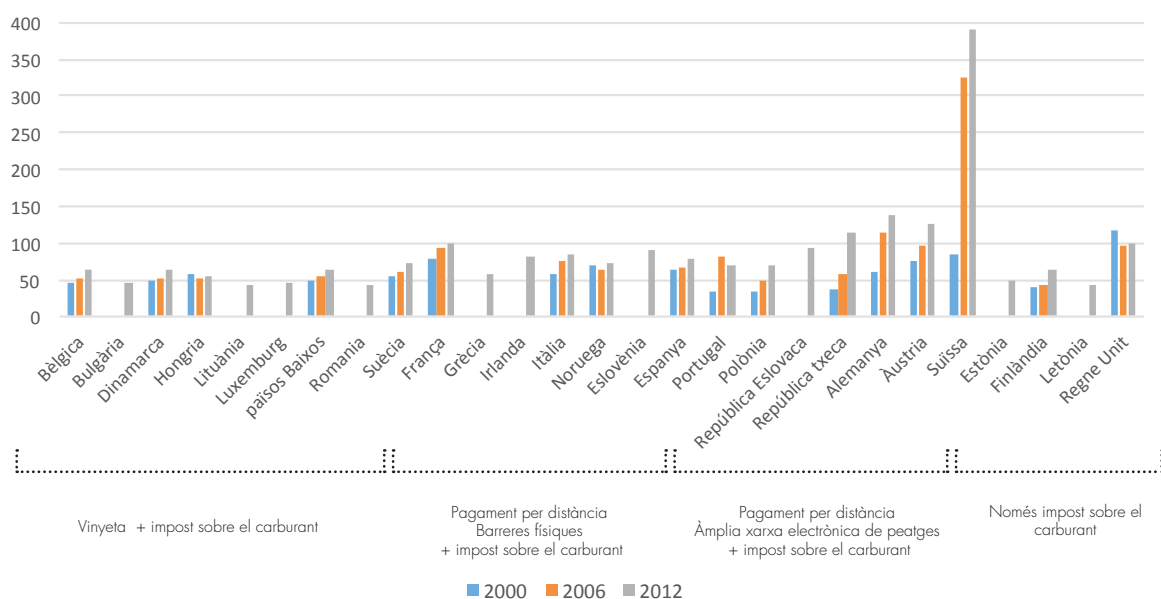
Aquests sistemes de segona preferència, però, estan patint més i més pressions pel fort creixement del transport internacional per camió en els darrers 30 anys, arran de la integració i l'ampliació de l'economia europea. Alguns països contigus han intentat posar en pràctica un sistema de vinyeta que discrimini en funció de les característiques de cada vehicle (pes d'eix, reducció d'emissions). La mateixa vinyeta nacional és vàlida en els països veïns, amb la qual cosa s'estalvien molts costos de transacció donat que la vinyeta pot utilitzar-se en els viatges internacionals. Desafortunadament, quan els països van consensuar el nivell de preus d'aquesta vinyeta, van optar pel mínim comú denominador. Com que el preu de les vinyetes era baix, l'impost sobre el dièsel es va convertir en la principal font de finançament i en l'instrument regulador per als camions.

Quan els camions travessen diversos països, mantenir un elevat impost sobre el dièsel comporta certes dificultats: una de les principals, la competència fiscal sobre el dièsel. Com que els camions poden omplir el dipòsit i recórrer

almenys 2.000 km, simplement reposten on els surt més a compte. Pensem ara en dos països veïns, un de gran i un de més petit. Si el país gran rebaixa els impostos sobre el dièsel per sota dels costos externs i dels costos de deterioració de la carretera, hi haurà molt de trànsit de camions nacionals que pagaran per sota del cost social total: una ineficiència econòmica. Podria obtenir majors ingressos fiscals dels camions estrangers que transporten mercaderia entre els dos països, però aquest benefici pot ser reduït, ja que un país gran no necessita gaire comerç internacional. Pensem ara en les decisions del país petit: té més incentius per rebaixar l'impost sobre el dièsel. En realitat, n'obté uns elevats ingressos fiscals, ja que nombrosos camions del país gran s'hi desplaçaran per omplir el dipòsit per menys diners, i això compensarà els preus més baixos dels camions nacionals dins del seu país. Que els països més petits s'intentin beneficiar de rebaixar els impostos respecte als països més grans és un dels arguments bàsics de la literatura relativa a la competència fiscal i s'aplica també al tabac, a l'alcohol i a l'impost sobre beneficis de les multinacionals (Kanbur i Keen, 1992). El 2012, l'impost especial aplicat al dièsel era de 0,47 euros per litre a Alemanya i de només 0,30 euros per litre a Luxemburg. Aquests 0,30 euros per litre s'acostaven al valor mínim de l'impost especial sobre el carburant establert pels ministres de Finances de la Unió Europea; de no ser així, Luxemburg hauria reduït encara més el seu impost especial sobre el dièsel.

Tots els països que han patit una intensa competència en l'impost sobre el dièsel per part dels seus veïns han hagut de reaccionar. En el Gràfic 1 podem veure, per a diversos països, els pagaments totals per l'ús de la carretera per a un camió de 40 tones que opera en un radi de 400 km entre l'any 2000 i el 2012. Es pot observar que diver-

**Gràfic 1: Pagaments per a un camió estàndard de 40 t amb un radi nacional de 400 km. Polítiques de pagament el 2012**



Font: Hysten, Kauppila i Chong, 2013, OCDE

Alguns països comencen a introduir nous instruments en aquest període: Suïssa, Alemanya, Àustria, República Txeca, Eslovàquia, Polònia, més tard seguits per Bèlgica (2016) i els Països Baixos (2018). Un instrument veritablement nou per als camions és el pagament basat en la distància recorreguda. Es tracta d'un sistema de pagament electrònic que permet als camions pagar per quilòmetre recorregut en un país.

És interessant comprovar per què els països es veuen més o menys forçats a introduir aquest nou sistema de cobrament (Mandell i Proost, 2016). Pensem en dos països idèntics, A i B, que estan relacionats per un intens tràfic internacional de camions i que utilitzen només l'impost sobre el dièsel. Inicialment els impostos sobre el dièsel es fixen al mateix nivell. Imaginem ara que el país A redueix en un euro el seu impost sobre el dièsel per a un viatge de 100 km en el seu territori, però introdueix un pagament segons la distància equivalent a un euro per cada 100 km. Per als camions nacionals del país A, no canviarà res: pagaran exactament el mateix. No obstant això, tot el trànsit internacional omplirà el dipòsit en el país A, la qual cosa representarà un guany en ingressos fiscals per a aquest país. La millor resposta del país B serà introduir també un pagament segons la distància i reduir el seu impost sobre el dièsel.

Però no s'acaba aquí la cosa. Els impostos sobre el dièsel es reduiran al mínim, però els substituiran progressivament els pagaments segons la distància, cada vegada més elevats. Estem davant el risc que la tarificació sobre els camions sigui massa elevada. La majoria del trànsit internacional pot decidir on repostar carburant, però han de fer servir les carreteres dels països que formen part de les seves rutes de costos mínims. És a dir, els camions ho tindran difícil per evitar els pagaments segons la distància, perquè en molts casos no podran canviar la ruta. Als països petits i mitjans amb molt de trànsit internacional els convé incrementar la tarifa pagada segons la distància i començar a cobrar més del que li suposen els seus costos externs. Certament, els camions nacionals també pagaran massa, però això pot ser menys important que el marge de benefici extra obtingut amb els camions estrangers. El fet de canviar els instruments des dels impostos sobre el dièsel fins als pagaments basats en la distància ha transformat el problema d'una càrrega impositiva excessivament baixa com a conseqüència de la competència fiscal a un problema de càrrega excessiva per als camions. L'altíssim nivell de pagaments a Suïssa, que queda reflectit en el Gràfic 1, és un clar exemple d'aquest sobrepagament, ja que la majoria dels camions que van cap a Itàlia han de passar per Suïssa.

Què es pot fer per limitar les càrregues impositives sobre els camions? La Unió Europea pot decretar que els pagaments es fixin d'acord amb els costos externs. Ara bé, això és difícil de posar en pràctica perquè l'estimació de costos externs és complexa i fa servir valoracions subjectives dels perjudicis a la salut i de la contaminació acústica, entre d'altres. Per exemple, un país pot al·legar que té un ecosistema únic que necessita protecció per sobre de tot. El que ha fet la Unió Europea és obligar cadascun dels seus membres a fixar un límit màxim per la tarifa basada en la distància. L'opció triada és que el pagament segons la distància no pot superar els costos d'infraestructura mitjans. Es tracta d'un límit superior intel·ligent, perquè el trànsit internacional i nacional fan servir la mateixa infraestructura de carreteres. Atès que un Estat membre no pot discriminar entre un camió nacional i un d'estranger, el millor que pot fer és imposar un pagament segons la distància que es correspongui amb el millor nivell d'inversió per al trànsit nacional (Van der Loo i Proost, 2013).

L'actual regulació de la Unió Europea limita els pagaments segons la distància per als Estats membres, però, malauradament, això no és vinculant a Suïssa, que no és membre de la Unió. L'única opció per a la Unió Europea és negociar amb Suïssa, vinculant el tema amb altres assumptes per arribar a un acord.

## Referències bibliogràfiques

Kanbur, A. i Keen, M. (1993): "Jeux sans frontières: Tax Competition when Countries Differ in Size". *American Economic Review*, 83, 877-892.

Hyllen, B.; Kauppila, J. i Chong, E. (2013): "Road Haulage Charges and Taxes". DP 2003-08, OECD-International Transport Forum.

Mandell, S. i Proost, S. (2016): "Why Truck Distance Taxes are Contagious and Drive Fuel Taxes to the Bottom". *Journal of Urban Economics*, 93, 1-17.

Van der Loo, S. i Proost, S. (2013): "The European Road Pricing Game: How to Enforce Optimal Pricing in High-Transit Countries under Asymmetric Information". *Journal of Transport Economics and Policy*, 47, 399-418.



**Salvador  
Bertoméu-Sánchez**  
ECARES, Universit  libre de Bruxelles



**Antonio Estache**  
ECARES, Universit  libre de Bruxelles

## La col·laboració publicoprivada a Europa: de les promeses de la teoria als fracassos de la pr ctica

Els contractes de col·laboració publicoprivada (PPP) en sectors tan diversos com el transport, l'educació, l'energia, la sanitat, les TIC o l'aigua i el sanejament s'han convertit en un instrument polític habitual des de principis dels anys noranta. Aix   s aix  perquè en principi poden: a) reduir les limitacions de recursos, en aconseguir que el soci privat s'encarregui del finançament del sector, b) transferir el risc operatiu i financer al soci privat, i c) fer que la prestació del servei sigui més eficient. El concepte es va començar a popularitzar entre els polítics d'arreu del món després de la posada en marxa de la iniciativa de finançament privat (*Private Finance Initiative*) a Regne Unit el 1992. Es va convertir en una mena d'aparador que també utilitzaven els organismes internacionals per «vendre» les PPP a escala internacional. A partir d'aquí, es van tancar moltes operacions, però també van sortir els problemes.

### **Regulació de les PPP: una dimensió que als governs els agradava oblidar**

Les PPP s'han convertit en un gran negoci per als bancs, les consultores i els inversors institucionals. Només en els últims cinc anys s'han signat m s de 6.000 contractes arreu del món. La preparació sempre ha estat la part f cil de les PPP; la part difícil arriba amb la supervisió del compliment dels compromisos i amb la necessitat de resoldre *ex post* les omissions del contracte. La regulació ho hauria de preveure, però no ho està fent prou bé.

Sempre hi ha hagut un cert consens sobre la necessitat de regulació per gestionar el significatiu poder de mercat que

tenen els socis privats en moltes PPP. Aix  mateix, també ha suscitat un cert inter s la creació d'institucions de regulació independents per evitar els ajustos arbitraris procedents de mandats polítics pel que fa al disseny i la regulació de les PPP. En la pr ctica, el canvi ha estat més formal que real. Tot i la creació d'organismes reguladors independents, la voluntat política de cedir el control ha estat limitada. En general, aix  ha fet que els inversors percebin més risc regulador i que exigeixin majors taxes de rendibilitat per tancar les operacions de PPP.

La internalització d'aquest risc s'explicita en les clàusules de compensació, ara ja estàndards, incloses en els contractes de PPP per protegir els operadors privats, els accionistes i les entitats de crèdit. Molts contractes també imposen una cl usula d'arbitratge internacional per evitar els òrgans judicials locals en cas de conflicte. Aquesta cl usula ha estat un punt important de desacord entre el Canad  i els Estats Units, d'una banda, i la Comissió Europea, de l'altra, durant les negociacions de recents acords comercials, com l'Acord Econòmic i Comercial Global (AECG) i el Tractat Transatl ntic de Comerç i Inversions (TTIP) (vegeu Griller *et al.*, 2017). La qüestió es redueix a demanar-li a Europa que cedeixi sobirania reguladora per incrementar les possibilitats que les operacions de PPP arribin a bon port.

Tot això mostra que existeix un "trade-off" més ampli entre el desig dels grups d'inter s privats de personalitzar l'entorn regulador per cobrir-se les espatlles davant els riscos polítics locals (o "capturar" el procés regulador) i el desig dels estaments públics locals de mantenir el control regulador encara a risc de perdre les oportunitats de PPP.

En tots dos casos els principals perdedors són els usuaris i els contribuents, com s'observa en els estudis empírics que han analitzat la repercussió de les renegociacions dels contractes (entre d'altres, Engel *et al.*, 2014, o Estache i Saussier, 2014). En última instància, això vol dir que les promeses de transferència de riscos al sector privat i de menors costos pressupostaris no es faran realitat.

## Les PPP a Europa

En molts sentits, l'experiència amb les PPP a l'Europa continental és representativa de l'experiència internacional. Si bé la regió va trigar a confiar en les PPP, segons el Centre Europeu Expert en Col·laboració Publicoprivada (EPEC), entre l'any 2000 i el 2016 es van signar 1.563 projectes per un valor de 306.500 milions d'euros. Molts d'aquests contractes van funcionar bé, però molts altres van fracassar (alguns de manera estrepitosa i recurrent), reflectint que polítics i buròcrates havien subestimat els enormes reptes de les PPP. Entre els fracassos més sonats:

- La selecció inadequada dels licitadors en els processos de contractació pública, fet que il·lustra el procés de liquidació de Carillion, la constructora més gran del Regne Unit, al gener de 2018.
- Els nombrosos casos de corrupció que van esquitjar projectes de PPP arreu d'Espanya.
- Les recurrents ingerències polítiques en les decisions reguladores sobre avaluació de projectes d'energia a Bèlgica, França, Espanya o el Regne Unit.
- La situació de concurs de creditors en què es troben molts aeroports regionals espanyols construïts mitjançant PPP arran d'unes previsions de trànsit poc realistes.
- Les massives renegociacions d'autopistes de peatge a França, Espanya o Portugal, amb transferència ex post dels riscos de la PPP als contribuents.
- El tancament d'escoles escoceses construïdes mitjançant PPP per problemes de disseny en matèria de seguretat.

Qualsevol d'aquests incidents comporta uns riscos descrits en les publicacions teòriques; moltes d'aquestes publicacions fins i tot han contribuït que alguns economistes fossin guardonats amb el Premi Nobel (Hart, Maskin i Tirole, en particular).

## Què diu la teoria econòmica sobre l'abast dels fracassos de les PPP?

La teoria sobre contractes, contractació pública i regulació ha identificat molts dels riscos que l'experiència europea il·lustra. Aquestes contribucions teòriques inclouen la identificació de:

- Dificultat de redactar contractes complets (entre d'altres, Grossman i Hart, 1986; Hart i Moore, 1999; Maskin i Tirole, 1999; Hart, 2003; Dewatripont i Legros, 2005; Iossa i Martimort, 2015; Saussier i De Brux, 2017)
- Selecció inadequada dels licitadors en els concursos públics (Dimitri *et al.*, 2006)
- Infravaloració dels riscos de col·lusió entre licitadors o entre licitadors i govern o buròcrates (Martimort i Pouyet, 2008)
- Assignació de riscos corrupta o mal definida (Iossa i Martimort, 2014, Iossa, Spagnolo i Vellez 2014)
- Corrupció i incompetència en la implementació i execució de contractes (Coviello *et al.*, 2016, i Estache i Foucart, 2018)
- Conseqüències fiscals negatives de restriccions pressupostàries toves (De Bettignies *et al.*, 2014)
- Ineficiències de les subvencions relacionades amb el cost dels fons públics (Engel *et al.*, 2014).
- Múltiples efectes negatius endògens i exògens derivats de diversos tipus de contractes incomplets sota informació imperfecta (Laffont i Tirole, 1993, Estache i Saussier, 2014).

Cadascuna d'aquestes idees documenta conceptualment la ineficiència, la iniquitat i/o el cost pressupostari de les fallades observades a Europa. Ara bé, entre els professionals que preparen les PPP, pocs han tingut accés a aquests estudis, ja que els equips de finançament de projecte solen tenir perfils relacionats amb el dret, l'enginyeria o les finances; estan preparats per afrontar la dimensió financera dels contractes, però no tant el disseny de la regulació o la contractació pública. A més, se segueix preferint la contractació pública i els processos de regulació estandaritzats als processos dissenyats per adaptar-se a les característiques locals i contextuals, i aquesta és una de les raons per les quals molts contractes han de patir modificacions durant la seva vigència.

Malgrat la seva rellevància, les teories en matèria de contractes, contractació pública i regulació tenen certes limitacions. En particular, no han estat capaces d'internalitzar la rellevància de les pràctiques financeres habituals. En primer lloc, obvien la manera en què la creativitat i la complexitat relacionades amb les pràctiques de finançament dels projectes instrumentalitzen els contractes (Gatti, 2013) i, per tant, les opcions reguladores. En segon lloc, passen per alt el pes dels fons de cobertura, els fons de pensions i altres opcions de finançament similars que afecten directament l'exercici de les PPP. En una de les escasses publicacions sobre la interacció entre regulació i finances, Bremberger *et al.* (2016) observen que el patró temporal del repartiment de dividendes és menys estable en les empreses de serveis públics subjectes a regulació per incentius que en aquelles subjectes a regulació basada en costos. Això impacta en els nivells de risc i, en conseqüència, en les tarifes contractuals mitjanes. Un últim exemple el trobem en el Regne Unit en 2017. Durant més de 10 anys, diverses companyies d'aigua privatitzades van recórrer a l'endeutament de forma considerable per pagar dividendes en lloc de fer-lo servir per finançar la inversió i el manteniment, i donant lloc a problemes de qualitat en el sector. La qüestió és que les finances tenen un pes més important del que reconeixen els estudis acadèmics sobre PPP, i això implica que cal dur a terme més recerca conceptual sobre la interacció entre finances i regulació.

## Conclusions

Potser estem davant del millor i el pitjor moment de les PPP. El millor, perquè molts governs d'arreu del món, si no la immensa majoria, continuen apostant per les PPP per finançar certs sectors, i molts organismes multilaterals promocionen activament les PPP en països en vies de desenvolupament i emergents. Ara bé, també estem davant el pitjor moment de les PPP, ja que cada vegada hi ha més evidències de les conseqüències no desitjades de les PPP fallides (Hall, 2015). Això incrementa la percepció dels riscos d'oferta i demanda, i l'excessiva incertesa reguladora, fet que podria explicar la lenta tendència a la baixa en el nombre d'operacions a nivell mundial.

Des d'un punt de vista intel·lectual, l'augment de les reserves entorn de les PPP per part del mercat és una bona notícia, perquè evidencia que la teoria ha encertat en anticipar les conseqüències de les debilitats institucionals. Des d'una perspectiva pràctica, però, són males notícies, perquè també vol dir que els governs no estan disposats a abordar aquestes debilitats (o no en

són capaços). Llevat que es trobi una solució, les PPP continuaran sent una eina molt menys útil del que podrien ser. I els usuaris i els contribuents continuaran pagant-ne les conseqüències.

## Referències bibliogràfiques

- Bremberger, F.; Cambini, C.; Gugler, K. i Rondi, L. (2016): "Dividend Policy in Regulated Network Industries: Evidence from the EU". *Economic Inquiry*, 54(1), 408–432.
- Coviello, D.; Moretti, L.; Spagnolo, G. i Valbonesi, P. (2017): "Court Efficiency and Procurement Performance". *The Scandinavian Journal of Economics*, <https://doi.org/10.1111/sjoe.12225>.
- de Bettignies, J. E. i Ross, T. W. (2009): "Public-Private Partnerships and the Privatization of Financing: an Incomplete Contracts Approach". *International Journal of Industrial Organization*, 27, 358-368.
- Dewatripont, M. i Legros, P. (2005): "PPPs: Contract Design and Risk Transfer". *European Investment Bank Papers*, 10(1), 120-141.
- Dimitri, N.; Piga, G. i Spagnolo, G. (Eds.) (2006): *Handbook of Procurement*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Engel, E.; Fischer, R. D. i Galetovic, A. (2014): *The Economics of Public Private Partnerships: A Basic Guide*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Estache, A. i Foucart, R. (2018): "The Scope and Limits of Accounting and Judicial Courts Intervention in Inefficient Public Procurement". *The Journal of Public Economics*, 157, January, 95–106.
- Estache, A. i Saussier, S. (2014): "Public-Private Partnerships and Efficiency: a Short Assessment". *DICE Report*, 12(3), 8.
- Gatti, S. (2013): *Project Finance in Theory and Practice: Designing, Structuring, and Financing Private and Public Projects*, 2<sup>nd</sup> edition. Academic Press.
- Griller, S.; Obwever, W. i Vranes, E. (Eds.) (2017): *Mega-Regional Trade Agreements: CETA, TTIP, and TiSA: New Orientations for EU External Economic Relations*. Oxford University Press.

- Grossman, S. J. i Hart, O. D. (1986): "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration". *Journal of Political Economy*, 94(4), 691-719.
- Hall, D. (2015): Why Public-Private-Partnerships (PPPs) Don't Work: the Many Advantages of the Public Alternative. Public Services International Research Unit, University of Greenwich, UK.
- Hart, O. D. (2003): "Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks and an application to public-private partnership". *The Economic Journal*, (113), 69-76.
- Hart, O. D. i Moore, J. (1990): "Property Rights and the Nature of the Firm". *Journal of Political Economy*, (98), 1119-1158.
- Holmström, B. i Milgrom, P. (1991): "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design". *Journal of Law, Economics and Organization*, (7), 24-52.
- Iossa, E. i Martimort, D. (2012): "Risk Allocation and the Cost and Benefits of Public-Private Partnership". *The RAND Journal of Economics*, 43, 442-474.
- Iossa, E. i Martimort, D. (2014): Corruption in Public-Private Partnerships, Incentives and Contract Incompleteness. *DICE Report*, 12, 14.
- Iossa, E.; Spagnolo, G. i Vellez, M. (2014): "The Risks and Tricks in Public-Private Partnerships". In Peitz, M. i Spiegel, Y. (Eds.), *The Analysis of Competition Policy and Sectoral Regulation*. Singapore. World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 455-489.
- Iossa, E. i Martimort, D. (2015): "The Simple Microeconomics of Public Private Partnerships". *Journal of Public Economic Theory*, 17(1), 4-48.
- Laffont, J. J. i Tirole, J. (1993): A Theory of Incentives in Procurement and Regulation. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Levin, J. i Tadelis, S. (2010): "Contracting for Government Services: Theory and Evidence from U.S. Cities". *The Journal of Industrial Economics*, 58, 507-541.
- Martimort, D. i Pouyet, J. (2008): "To Build or Not to Build: Normative and Positive Theories of Public-Private Partnerships". *International Journal of Industrial Organization*, 26, 393-411.
- Maskin, E. i Tirole, J. (1993): "Public-Private Partnerships and Government Spending Limits". *International Journal of Industrial Organization*, 26, 412-420.
- Saussier, S. i de Brux, J. (Eds.) (2017): The Economics of Public-Private Partnerships: Theoretical and Empirical Developments. Kluwer.



IEB Report 2/2018

---

# Turisme i gentrificació en ciutats globals: podria ser útil la política fiscal?



**Albert Solé-Ollé**  
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)  
Universitat de Barcelona



**Elisabet Viladecans-Marsal**  
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)  
Universitat de Barcelona

## Fiscalitat, turisme i especulació immobiliària a les grans ciutats

Hi ha un creixent debat a les grans ciutats sobre els possibles efectes negatius dels no residents –bé sigui com a turistes bé com a compradors d'immobles– sobre el benestar dels ciutadans que hi viuen i hi treballen de forma permanent. Es poden identificar tres grans tipus d'efectes.

En primer lloc, hi ha els efectes directes generats pels visitants sobre la qualitat de vida dels residents: externalitats mediambientals (e.g., soroll), deteriorament dels serveis públics (e.g., congestió al transport públic), i eventualment increment de la despesa pública necessària per mantenir-ne la qualitat (i dels impostos necessaris per finançar-la).

En segon lloc, els allotjaments turístics (hotels, apartaments reglats, o altre tipus d'oferta) ocupen espais que podrien estar destinats a altres usos (e.g., habitatge pels residents). Si la oferta d'habitatge és limitada això pot ocasionar un increment dels preus de l'habitatge i/o dels lloguers. Tot i que això pot beneficiar als propietaris però perjudica a llogaters i a nous compradors, que poden veure's expulsats dels seus barris. La problemàtica ha augmentat d'escala arran del 'boom' dels apartaments de lloguer en plataformes digitals com Airbnb. Les creixents protestes contra el turisme a Barcelona i en d'altres ciutats tenen l'origen en aquests fenòmens (The Economist, 2016).

En tercer lloc, els efectes sobre el mercat immobiliari també estan provocats pels especuladors no residents, és a dir els compradors d'habitatge per motius d'inversió. En ocasions, el motiu d'inversió es barreja també amb el desig de tenir una segona residència. En qualsevol cas, però, aquest tipus d'activitat també pot generar efectes negatius. Primer,

les compres especulatives tenen també un impacte sobre els preus de l'habitatge i els lloguers. Segon, alguns estudis demostren que l'especulació ajuda a formar bombolles immobiliàries la punxada de les quals pot tenir efectes econòmics greus<sup>1</sup>.

A la majoria de ciutats afectades per aquests problemes hi ha una forta controvèrsia sobre la importància de tots aquests factors en la crisi d'accés a l'habitatge. Si fem cas de la cobertura feta pels mitjans, la culpa s'hauria d'atribuir només a l'efecte dels no residents. La recent evidència empírica sembla apuntar en la mateixa direcció, tot i que encara hi ha pocs estudis fets amb estàndards científics adequats, i a més estan referits a molt poques ciutats<sup>2</sup>. De fet, hi ha altres possibles explicacions a la crisi d'accés a l'habitatge: una creixent demanda local (e.g., en el cas del lloguer, els problemes d'accés poden ser degut al desplaçament de compra deguts a les dificultats d'accés al crèdit hipotecari), una creixent demanda residencial per part de no residents (e.g., derivada de l'augment d'atractiu d'aquestes ciutats com a lloc per treballar i viure), a la falta d'oferta de sòl i a la regulació urbanística que dificulten la construcció d' habitat

<sup>1</sup> El recent treball de Gao *et al.* (2018) mostra com els efectes econòmics (e.g., destrucció de llocs de treball, augment de l'atur) de la punxada de la bombolla immobiliària als U.S. van ser molt més acusats en aquelles àrees on el percentatge de vendes no destinades a habitatge principal durant el 'boom' va ser més elevat.

<sup>2</sup> Per exemple, l'estudi de Sá (2016) per Londres atribueix al voltant del 20% de l'increment dels preus de l'habitatge durant els darrers anys a l'efecte de la inversió estrangera. L'estudi de Cvijanovic i Spaenjers (2015) per París troba resultats semblants per París, si bé que restringit a barris molt concrets. El treball de Sheppard i Udell (2018) troba també un impacte positiu de les llicències d'Airbnb sobre els preus dels habitatges propers.

ge, o a la falta d'habitatge social que pugui ser emprat per fer front als efectes sobre la població més vulnerable.

En qualsevol cas, bé de forma fonamentada, bé per fer front a la pressió popular, moltes ciutats han adoptat polítiques per intentar mitigar aquests problemes. Entre els instruments fiscals utilitzats trobem: la taxa turística (que sol gravar les pernoctacions hoteleres) i és emprada en nombroses ciutats (e.g., París, Amsterdam), el impostos sobre segones residències i/o sobre habitatges buits (e.g., França), i els impostos sobre transaccions de segones residències (e.g., Regne Unit) o sobre les transaccions fetes per no residents (e.g., Vancouver, Singapur). Les experiències conegudes indiquen que l'impacte sobre l'activitat econòmica (turística i/o immobiliària) és petit en alguns casos (taxa turística) però pot arribar a ser substancial en d'altres (e.g., impostos sobre no residents). A més, en molts casos, s'opta per la utilització de regulacions enlloc de figures fiscals (probablement perquè les ciutats solen tenir més competències en l'àmbit de la regulació que en el fiscal). Un exemple d'aquest tipus de política consisteix en prohibir la construcció de segones residències quan aquestes superen un determinat percentatge del parc immobiliari (aquest és el cas de Suïssa; veure Hilber i Schoni, 2016). Aquí també inclouríem les moratòries hoteleres i les restriccions del nombre de llicències d'apartaments adoptades per moltes ciutats. Donada la inexistència d'estudis solvents que avaluin aquest tipus de mesures, resulta difícil arribar a una conclusió general sobre els seus efectes i sobre el mèrit relatiu de les mateixes respecte a la fiscalitat.

En aquest IEB report s'inclouen tres contribucions que discuteixen els pros i contres de tres tipus d'intervencions fiscals:

– José M<sup>a</sup> Durán-Cabré (IEB i la Universitat de Barcelona) analitza la taxa turística, que grava les pernoctacions en establiments hotelers i similars. La seva contribució repassa l'experiència internacional al respecte, tot posant en relació la taxa amb la resta d'impostos que graven l'activitat turística (en especial l'IVA). L'autor assenyala les bondats d'aquest impostos: efecte reduït sobre l'activitat turística, exportació de la càrrega fiscal i per tant pocs costos polítics, i instrument d'internalització dels costos socials generats pel turisme. L'autor considera clarament que aquest impost ha de ser assignat als governs locals, que han de tenir la possibilitat d'adaptar-lo a les circumstàncies locals (e.g., tipologia turística, intensitat de les externalitats generades). Finalment, proposa un model basat en l'aplicació d'un tipus reduït d'IVA al sector turístic (important per garantir la competitivitat internacional del sector) combinat amb un impost local sobre pernoctacions.

– Thomas Davidoff (Sauder School of Business, University of British Columbia), estudia el paper dels impostos que graven les transaccions immobiliàries fetes per no residents, fent especial èmfasi en el cas de Vancouver. Vancouver ha rebut una quantitat molt gran d'inversió immobiliària de Hong Kong i la Xina que es considera responsable del for increment de preus de l'habitatge en aquella ciutat. Per aquest motiu, tant la província de British Columbia com la ciutat de Vancouver han aprovat diversos canvis fiscals que afecten a les propietats adquirides per no residents. El 2016, per exemple, la província va aprovar un impost sobre compra d'habitatges per part de ciutadans sense residència permanent a Canadà igual al 15%. El propi autor, juntament amb altres experts, va proposar aplicar un recàrrec sobre l'impost sobre la propietat immoble (multiplicant-lo per quatre) totalment deduïble de l'impost sobre la renda personal, la qual cosa implica que només es paga si no es treballa a la província. La província de British Columbia ha aprovat recentment un recàrrec similar a aquest, conegut popularment com a 'Speculation tax'. La contribució del professor Tom Davidoff es una prova de la possibilitat de dissenyar instruments fiscals adequats als objectius que es persegueixen. La contribució no es però totalment optimista sobre la capacitat d'aquestes mesures d'abaratir l'accés a l'habitatge a Vancouver.

– Mariona Segú (Paris School of Economics) se centra en el cas dels impostos sobre els habitatges buits, discutint a fons l'experiència francesa. A França es va introduir el 2013 un impost sobre habitatges buits en àrees urbanes amb especials problemes d'accés a l'habitatge. L'avaluació realitzada dels efectes d'aquest impost indica que s'ha produït una reducció significativa del nombre d'habitatges buits, que han passat a ser habitatges principals, i que a més no s'ha produït una reducció de la construcció d'habitatges. Sembla que l'impost francès pot haver ajudat a solucionar els problemes d'accés a l'habitatge. La contribució també discuteix les dificultats d'aplicar una figura d'aquest tipus a Espanya i adverteix que en aquest cas seria necessari estendre la figura als habitatges de segona residència que també estan gravats amb un recàrrec en el cas francès.

Es tracta de tres contribucions realitzades per experts en Economia Urbana i en Fiscalitat de primera línia. Les contribucions il·lustren com és possible dissenyar figures fiscals que ajudin a resoldre problemes complexos. Les contribucions també fan èmfasi la necessitat de conèixer millor els efectes d'aquests tipus de polítiques i palesen la gran escassetat d'estudis solvents en aquesta matèria.

## Referències bibliogràfiques

Cvijanovic, D. i Spaenjers, C. (2015): "Real estate as a luxury good: non-resident demand and property prices in Paris". HEC Paris Research Paper No. FiN-2015-1073.

"Second homes – Stay Away. There's a new villain in town—at weekends and during the summer". *The Economist*, 14 de maig 2016, 12-13.

Gao, Z.; Sockin, M. i Xiong, W. (2018): "Economic consequences of housing speculation". Mimeo, Princeton University, <http://wxiong.mycpanel.princeton.edu/papers/Speculation.pdf>.

Hilber, C. i Schoni, O. (2016): "The housing market impacts of banning second home investments". London School of Economics, <http://personal.lse.ac.uk/hilber/WorkingPapers.html>.

Sá, F. (2016): "The effect of foreign investors on local housing markets: evidence from the UK". CEPR Discussion Paper DP116587.

Sheppard, S. i Udell, A. (2018): "Do Airbnb properties affect house prices?" Ponència presentada en la Conferència de la American Economic Association, San Diego, Estats Units.



José Mª Durán-Cabré  
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)  
Universitat de Barcelona

## Els impostos turístics sobre les pernoctacions: una opció per valorar en l'àmbit local

La creixent importància del turisme com a sector econòmic és indubtable: als països de l'OCDE, l'any 2016, el turisme representa de manera directa un 4,2% del PIB i genera un 6,9% de l'ocupació total (OCDE, 2018). El nombre de turistes internacionals en el món va assolir la xifra de 1.235 milions, amb un creixement del 3,9% respecte de l'any anterior. En el cas espanyol, aquestes xifres són molt més destacades, ja que el pes directe del turisme sobre el PIB és el més elevat de tots els països de l'OCDE: supera l'11% i genera més del 13% del total d'ocupació. A Espanya, tercer país del món pel que fa a l'afluència de turistes, el nombre de turistes internacionals va superar els 75 milions el 2016.

No obstant això, el desenvolupament del turisme, a banda de ser una font clara de creixement econòmic i de creació d'ocupació, també genera costos derivats de la congestió, el medi ambient i d'altres impactes socials i culturals. Com més gran sigui el pes del turisme i la seva concentració en el temps i en el territori, més grans i més perceptibles són els costos socials que se'n deriven<sup>1</sup>. A més, es crea una certa asimetria entre els que obtenen beneficis del turisme i els que en suporten els costos: mentre que els beneficis es distribueixen de manera difusa per tot el territori d'un país o ciutat, els costos es concentren especialment a les zones més turístiques.

<sup>1</sup> Per exemple, a la ciutat de Barcelona el nombre de pernoctacions en hotels ha crescut de manera espectacular en pocs anys: de prop de 8 milions el 2000 a 14 milions el 2010 fins a superar els 19 milions el 2016 (Turisme de Barcelona, 2017). La congestió, el soroll, les molèsties i el deteriorament de determinades zones han provocat les queixes dels veïns de les zones més turístiques.

En aquest context és important trobar instruments de política econòmica que permetin al sector públic corregir els costos socials per maximitzar el benestar social. I els impostos relacionats amb el turisme poden tenir un paper important. L'objectiu d'aquesta contribució, precisament, és analitzar les característiques dels impostos sobre el turisme; en particular, els que graven les pernoctacions en hotels i establiments similars, i que els governs locals cada cop fan servir més per augmentar els seus ingressos i internalitzar els costos socials derivats del turisme.

Els impostos que recauen específicament en activitats turístiques comencen a sorgir a partir dels anys seixanta, amb el creixement del turisme i de la seva capacitat recaptatòria (Organització Mundial del Turisme, 1998)<sup>2</sup>. Ara bé, aquest ús creixent també es deu a certes característiques dels impostos turístics que resulten atractives des d'un punt de vista econòmic (Gago *et al.*, 2009):

- Es tracta d'un instrument de recaptació eficient perquè implica pocs canvis en el comportament dels agents econòmics. Normalment les destinacions turístiques no tenen substituïts directes, tenint en compte les peculiaritats associades al clima, la ubicació, l'arquitectura, els museus, etcètera. Això crea un poder monopolístic per la banda de l'oferta i, per la banda de la demanda, els canvis en el preu pràcticament no modifiquen el comportament de les persones.

<sup>2</sup> Una excepció la trobem a França i Itàlia, on des de principis del segle xx alguns municipis han aplicat la *taxe de séjour* i la *tassa di soggiorno*, respectivament, impost sobre les pernoctacions en establiments hotelers.

- Aquests impostos solen recaure sobre els no residents, fet que permet exportar la càrrega fiscal, i aquesta circumstància facilita que els polítics es mostrin favorables a aplicar-lo.

- En certa manera, aquests impostos actuen com a substituïts del preu dels serveis públics consumits pels turistes. La presència de turistes ocasiona un increment en els costos de determinats serveis públics: seguretat, recollida d'escombraries o neteja de carrers, entre d'altres. L'impost turístic es pot justificar, doncs, amb el principi del benefici.

- Aquest impost permet internalitzar les externalitats negatives provocades pel turisme (congestió, molèsties, deteriorament de determinades àrees, etcètera), per la qual cosa millora l'eficiència econòmica.

- Finalment, l'increment de preu arran de l'aplicació de l'impost pot fer millorar la qualitat del turisme i, fins i tot, si el seu import varia segons el període de l'any, contribuir a reduir l'estacionalització del turisme, tot reduint-ne les externalitats negatives.

En conseqüència, hi ha arguments econòmics favorables per a la utilització dels impostos relacionats amb el turisme.

Entre les diferents figures tributàries del sistema comparat relacionades amb el turisme, destaca l'impost que grava les pernoctacions<sup>3</sup>. Va ser introduït per primera vegada a França fa més de cent anys, amb el nom de *taxe de séjour*, i tenia la finalitat de contribuir al desenvolupament de les localitats termals. Posteriorment, la seva aplicació s'ha anat estenent a altres països i, en general, grava les estades en hotels i establiments similars, com ara apartaments turístics, que repercuteixen l'impost en els clients. Tot i que són les empreses les que han de complir amb l'impost, les empreses el repercuteixen als clients i l'ingressen a l'Administració.

L'impost l'apliquen i el recapten els governs subcentrals, habitualment els municipis, que poden decidir sobre la seva aplicació i configuració, dins els marges de la legislació

<sup>3</sup> L'OCDE (2014) cita tots els impostos indirectes, taxes i preus públics que afecten principalment les activitats relacionades amb el turisme i els agrupa en sis grans categories impositives: a) Entrades i sortides: graven les entrades i sortides del territori d'un país. b) Transport aeri: graven l'aterratge o l'espera dels avions. c) Hotel i allotjament: graven la pernoctació en hotels i establiments similars. d) Impostos sobre el consum: principalment l'IVA, que no recau únicament sobre el turisme, però que pot tenir una importància elevada. e) Medi ambient: graven específicament activitats relacionades amb el turisme amb una finalitat mediambiental. f) Incentius fiscals per fomentar el desenvolupament del sector turístic.

**Taula 1: Els tipus impositius de l'impost sobre les pernoctacions en algunes ciutats d'Europa (2017)**

| <b>ALEMANYA</b>                |   |
|--------------------------------|---|
| Berlín                         | 5%  |
| Colònia                        | 5%  |
| Hamburg                        | Segons el preu de l'habitació. P. ex.<br>- entre 50 i 100 €: 2 €<br>- entre 100 i 150 €: 3 €<br>- entre 150 i 200 €: 4 €                                    |
| <b>FRANÇA</b>                  |   |
| Lió                            | Segons la categoria de l'hotel. P. ex.<br>- 3 estrelles: 1,10 €<br>- 4 estrelles: 1,65 €<br>- 5 estrelles: 2,47 €   |
| Marseille                      | Segons la categoria de l'hotel. P. ex.<br>- 3 estrelles: 1,50 €<br>- 4 estrelles: 2,25 €<br>- 5 estrelles: 3 €<br>- Palaus: 4 €                             |
| Lyon                           | Segons la categoria de l'hotel. P. ex.<br>- 3 estrelles: 1,50 €<br>- 4 estrelles: 2,25 €<br>- 5 estrelles: 3 €<br>- Palaus: 4 €                             |
| <b>PAÏSOS BAIXOS</b>           |   |
| Amsterdam                      | 5%  |
| <b>ITÀLIA</b>                  |   |
| Florència                      | Segons la categoria de l'hotel. P. ex.<br>- 3 estrelles: 3,50 €<br>- 4 estrelles: 4,50 €<br>- 5 estrelles: 5 €  |
| Milà                           | Segons la categoria de l'hotel. P. ex.<br>- 3 estrelles: 3 €<br>- 4 estrelles: 4 €<br>- 5 estrelles: 5 €  |
| Roma                           | Segons la categoria de l'hotel, location and season. P. ex.: Centre, temporada alta<br>- 3 estrelles: 4 €<br>- 4 estrelles: 6 €<br>- 5 estrelles: 7 €       |
| Venècia                        | Segons la categoria de l'hotel, location and season. P. ex.: Centre, temporada alta<br>- 3 estrelles: 3,50 €<br>- 4 estrelles: 4,50 €<br>- 5 estrelles: 5 € |
| <b>PORTUGAL</b>                |   |
| Lisboa                         | €1  |
| <b>ESPANYA<sup>1</sup></b>     |   |
| Catalunya:<br>Barcelona        | Segons la categoria de l'hotel. P. ex.<br>- 3 estrelles: 0,65 €<br>- 4 estrelles: 1,10 €<br>- 5 estrelles: 2,25 €   |
| Catalunya:<br>altres municipis | Segons la categoria de l'hotel. P. ex.<br>- 3 estrelles: 0,45 €<br>- 4 estrelles: 0,90 €<br>- 5 estrelles: 2,25 €   |
| Illes Balears                  | Segons la categoria de l'hotel i quan no sigui en temporada baixa. P. ex.<br>- 3 estrelles: 1 €<br>- 4 estrelles: 1,5 €<br>- 5 estrelles: 2 €               |

<sup>1</sup> Impost propi regulat per les comunitats autònomes.

Font: Elaboració pròpia

nacional. Això permet que cada municipi pugui configurar l'impost segons les seves circumstàncies i preferències, un fet especialment rellevant si es volen internalitzar les externalitats negatives del turisme mitjançant l'impost. Aquestes externalitats poden variar sensiblement, de manera que on millor es pot fer les seves estimacions és en l'àmbit local. A més, el perfil del turisme pot variar força segons la localitat i, amb això, l'efecte de l'impost sobre el sector turístic.

Si comparem el turisme de dues ciutats italianes, Venècia i Milà, n'obtenim un exemple interessant. Fixem-nos en el cas de Venècia, on són coneguts els problemes que crea l'elevat nombre de turistes. L'impost per pernoctació, a més de variar segons el tipus d'establiment i la categoria, com és habitual, també té en compte la zona del municipi on està situat l'establiment (les zones allunyades del centre es beneficien d'una rebaixa de fins al 30%) i el període de l'any (en temporada baixa, únicament al mes de gener, s'aplica una reducció del 30%). Així, l'acumulació de reduccions permet que en un mateix establiment (per exemple, un hotel de tres estrelles) l'impost pugui variar entre 1,70 € i 3,50 € la nit. Pel que fa a Milà, el pes del turisme és menor i el perfil està més lligat als negocis, per la qual cosa el tipus impositiu varia en funció del tipus d'establiment i de la seva categoria. A més, quan l'estada es produeix en el marc d'un congrés rellevant, els tipus impositius es redueixen en un 50%. També hi ha d'altres variacions, segons les preferències de cada ciutat. Pot variar el nombre màxim de nits consecutives que queden gravades (14 en el cas de Milà o 5 en el cas de Venècia) o també pot variar l'edat a partir de la qual s'aplica l'impost: a Milà, els menors en queden exempts (es paga a partir de 18 anys); en canvi, a Venècia, paguen a partir de 10 anys, tot i que entre 10 i 16 anys obtenen una reducció del 50%. Cada municipi regula el tribut d'acord amb les seves preferències. A la Taula 1 es destaquen alguns tipus de l'impost en vigor en altres ciutats europees.

A Espanya, tot i la importància del sector turístic, l'actual normativa de les hisendes locals no preveu l'aplicació d'aquest impost, circumstància que les Balears i Catalunya han aprofitat per introduir-lo com a impost propi autonòmic<sup>4</sup>. Ara bé, els governs locals d'aquestes comunitats no poden regular-lo<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> A les Balears aquest impost es va introduir per primera vegada l'any 2001, encara que es va derogar a l'octubre de 2003. L'any 2016 es va tornar a introduir, si bé amb modificacions importants. Catalunya, per la seva banda, l'aplica des del novembre de 2012.

<sup>5</sup> L'informe publicat per la Comissió d'experts per a la revisió del model de finançament local proposa la creació d'aquest impost en l'àmbit local espanyol.

**Taula 2: Tipus impositius IVA: general i hotels. UE (28): 2018**

| PAÍS                   | TIPUS GENERAL | TIPUS HOTELS | DIFERÈNCIA (Punts Percentuals) |
|------------------------|---------------|--------------|--------------------------------|
| Alemanya               | 19            | 7            | -12,00                         |
| Àustria                | 20            | 13           | -7,00                          |
| Bèlgica                | 21            | 6            | -15,00                         |
| Bulgària               | 20            | 9            | -11,00                         |
| Croàcia                | 25            | 13           | -12,00                         |
| Dinamarca              | 25            | 25           | 0,00                           |
| Eslovàquia             | 20            | 20           | 0,00                           |
| Eslovènia              | 22            | 9,5          | -12,50                         |
| <b>Espanya</b>         | <b>21</b>     | <b>10</b>    | <b>-11,00</b>                  |
| Estònia                | 20            | 9            | -11,00                         |
| Finlàndia              | 24            | 10           | -14,00                         |
| França                 | 20            | 10           | -10,00                         |
| Grècia                 | 24            | 13           | -11,00                         |
| Hongria                | 27            | 18           | -9,00                          |
| Irlanda                | 23            | 9            | -14,00                         |
| Itàlia                 | 22            | 10           | -12,00                         |
| Letònia                | 21            | 12           | -9,00                          |
| Lituània               | 21            | 9            | -12,00                         |
| Luxemburg              | 17            | 3            | -14,00                         |
| Malta                  | 18            | 7            | -11,00                         |
| Països Baixos          | 21            | 6            | -15,00                         |
| Polònia                | 23            | 8            | -15,00                         |
| Portugal               | 23            | 6            | -17,00                         |
| Regne Unit             | 20            | 20           | 0,00                           |
| República Txeca        | 21            | 15           | -6,00                          |
| Romania                | 19            | 9            | -10,00                         |
| Suècia                 | 25            | 12           | -13,00                         |
| Xipre                  | 19            | 9            | -10,00                         |
| <b>UE (28) mitjana</b> | <b>21,46</b>  | <b>10,98</b> | <b>-10,48</b>                  |

Font: VAT rates applied in the Members State of the European Union, Comissió Europea.

L'aplicació d'un impost per pernoctació suposa aplicar un gravamen especial sobre un tipus de consum que també queda gravat per l'IVA, com a impost general sobre el consum. Ara bé, en el cas del turisme es produeix una peculiaritat que, a més, resulta paradoxal: s'aplica un impost especial, però l'IVA és de tipus reduït. Com es pot observar a la Taula 2, a la Unió Europea únicament hi ha tres països que no apliquen un IVA reduït als serveis d'hostaleria (Dinamarca, Eslovàquia i el Regne Unit), mentre que en els altres casos l'estalvi d'aplicar un tipus reduït supera de mitjana els 10 punts percentuals. Per què es bonifica en l'IVA i després s'aplica un impost especial addicional?

En els serveis hotelers l'IVA esdevé un paràmetre més del preu final que paga el turista<sup>6</sup>. Per tant, un IVA inferior permet ser més competitiu en el mercat internacional, una dada rellevant en el mercat mundial del turisme, que es caracteritza per ser molt competitiu (Jensen i Wanhill, 2002)<sup>7</sup>. Ara bé, aquest IVA reduït facilita, al seu torn, l'aplicació d'un impost sobre les pernoctacions, amb un tipus impositiu molt més baix del que hauria estat l'IVA general<sup>8</sup>. A més, permet que els governs locals disposin d'un interessant instrument fiscal de política turística, d'acord amb les seves preferències i necessitats, un fet que no és possible amb l'IVA, perquè no hi tenen poder normatiu.

A més, la recaptació de l'impost se sol destinar al desenvolupament de polítiques relacionades amb el turisme, fet que en facilita l'acceptació del sector turístic, que sempre té una certa recança per l'impacte de l'impost. En aquest sentit, també és important que el municipi pot emprar els recursos addicionals generats amb l'impost per compensar els residents a les zones més turístiques de la localitat, perquè són els que pateixen més les externalitats negatives generades pel turisme (congestió, soroll, molèsties, deteriorament, etcètera).

## Referències bibliogràfiques

Gago, A.; Labandeira, X.; Picos, F. i Rodríguez, M. (2009): "Specific and general taxation of tourism activities. Evidence from Spain". *Tourism Management*, 30, 381-392.

Jensen, T. C. i Wanhill, S. (2002): "Tourism's taxing times: value added tax in Europe and Denmark". *Tourism Management*, 23, 67-79.

OCDE (2014): *OECD Tourism Trends and Policies*, Publicacions de l'OCDE, París.

OCDE (2018): *OECD Tourism Trends and Policies*, Publicacions de l'OCDE, París.

Turisme de Barcelona (2017): *Estadístiques de turisme. Barcelona ciutat i entorn, 2016*.

World Tourism Organization (1998): *Tourism taxation: striking a fair deal*.

<sup>6</sup> A diferència del que passa amb el comerç internacional de béns, on l'aplicació del principi de tributació en destinació permet a l'exportador recuperar l'IVA suportat al seu país, fet que assegura que les diferències en l'IVA no alterin els preus relatius dels productes.

<sup>7</sup> Sens dubte, la importància econòmica del sector turístic ha contribuït a aconseguir aquest tractament favorable.

<sup>8</sup> Alemanya va aprovar el 2010 una reducció de l'IVA sobre els hotels, passant del 19% al 7%; a partir de llavors el nombre de ciutats que han introduït l'impost sobre les pernoctacions no ha deixat de créixer.



**Thomas Davidoff**  
Sauder School of Business,  
University of British Columbia

## Estrangers que paguen impostos: una perspectiva de Vancouver

La immigració i la inversió arribades de Hong Kong en els anys vuitanta i noranta, i, més tard, de la Xina continental, s'han citat com una de les causes de la pujada de preus del mercat immobiliari de la ciutat de Vancouver (Colúmbia Britànica, Canadà). Aquest discurs s'ha repetit fins a la sacietat entre les capes més populars, però, recentment, les fortes sacsejades de preus (gràfic 1, Real Estate Board of Greater Vancouver, març de 2018, Statistics Package) han suscitat l'interès dels estudis acadèmics<sup>1</sup>.

Fins fa poc, i a diferència de les grans ciutats nord-americanes, a les ciutats canadenques els compradors estrangers d'habitatges d'alta qualitat rebien un tracte de favor pel que fa als compradors nacionals. Al contrari dels Estats Units, els propietaris canadencs no es poden deduir els interessos hipotecaris o els impostos immobiliaris en la declaració de la renda, de manera que ser un contribuent nacional no tenia cap avantatge. La deducció d'interessos i impostos immobiliaris a un tipus marginal del 40% per sobre de la deducció habitual poden ser un avantatge significatiu en les caríssimes ciutats nord-americanes, un avantatge que escapa a la majoria dels estrangers. D'altra banda, els impostos immobiliaris canadencs són força baixos per a la norma nord-americana en proporció amb els valors immobiliaris. A hores d'ara l'impost sobre béns immobles de la ciutat de Vancouver se situa aproximadament en el 0,3%, mentre que als Estats Units no és estrany que superi l'1%. Els impostos sobre la renda i els aplicables a les vendes solen ser més elevats al Canadà que als Estats Units. Així doncs, en comparació amb les ciutats superestrella nord-americanes, sembla que Vancouver rep

amb els braços oberts la inversió immobiliària i, en canvi, no dona gaire facilitats als que treballen a la ciutat. Tot plegat probablement ha contribuït a inflar la relació del preu respecte a la renda.

En termes generals, hi ha una enorme controvèrsia en els mitjans de comunicació locals i els polítics pel que fa a com valorar com a causes de l'espectacular pujada de preus la demanda internacional d'inversió o d'habitatge vacacional, l'especulació local i estrangera, la immigració, la formació de llars locals i les polítiques de regulació del sòl restrictives, a més d'altres regulacions. La comunitat local sembla haver despertat davant la necessitat d'habitatges plurifamiliars, i la construcció de pisos ha arribat a nivells rècord (sobretot apartaments; els habitatges que es construeixen per llogar requereixen subvencions).

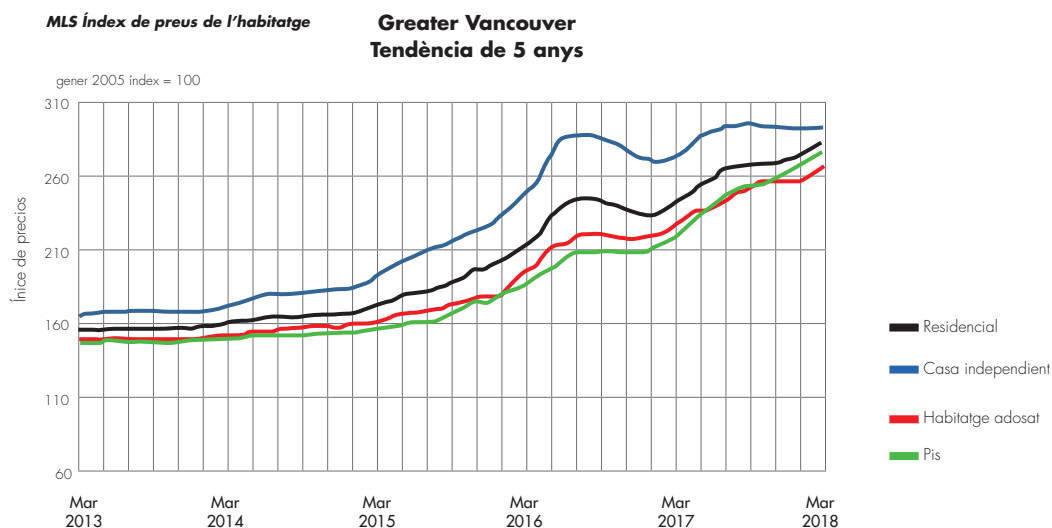
El debat al voltant del paper dels compradors estrangers que fan que es disparin els preus de l'habitatge de Vancouver reflecteix el d'altres ciutats superestrella on hi ha problemes d'oferta com Nova York, San Francisco, Los Angeles, Londres i Singapur, entre d'altres. Algunes ciutats australianes i asiàtiques han intentat aplicar diferents mesures restrictives i fiscals per abordar la demanda immobiliària per part d'estrangers, de segones residències i d'inversió.

En els darrers dos anys s'han aplicat diferents polítiques fiscals per trencar una llança a favor de la població treballadora local. La primera va ser un impost sobre els compradors estrangers a la província de la Colúmbia Britànica, que va entrar en vigor a principis d'agost de 2016. Aquest impost consistia en un 15% (un 20% al febrer de 2018) del valor de compra (valor de mercat) a pagar a la transferència de la titularitat. Tothom que no sigui ciutadà canadenc o resident permanent (i que no pertanyi a un programa de permís de

---

<sup>1</sup> Pavlov i Somerville (2016), i Favilukis i Van Nieuwerburgh (2017).

## Gràfic 1: Índex de preus d'habitatges de Vancouver



Font: Real Estate Board of Greater Vancouver, març de 2018, Statistics Package.

treball selectiu) ha de pagar aquest impost, igual que les empreses o entitats controlades per estrangers. La fracció de la propietat en mans de compradors estrangers es multiplica per un 20% per obtenir el total per pagar. L'impost es va aplicar el 2017 a la zona de Greater Vancouver i, des de llavors, s'ha ampliat a altres jurisdiccions de la província amb ràpides pujades de preus.

Poc abans que entrés en vigor l'impost sobre els compradors estrangers, la província de la Colúmbia Britànica va començar a recopilar dades sobre els propietaris d'immobiliari residencial. Aquestes dades es reflecteixen en el Gràfic 2, extret de Jens von Bergmann, de Mountain Math. El nombre de compradors a Greater Vancouver va fluctuar en les setmanes prèvies a l'aplicació de l'impost i va caure en picat al principi de l'aplicació de l'impost, des de més del 10% a per sota del 2%. S'observa també un lapse molt breu, aproximadament d'una setmana, en què els compradors estrangers sembla que van accelerar els acords per evitar l'impost, de manera que el nombre de compradors estrangers va pujar una mica en els mesos posteriors a l'anunci de l'aplicació de l'impost.

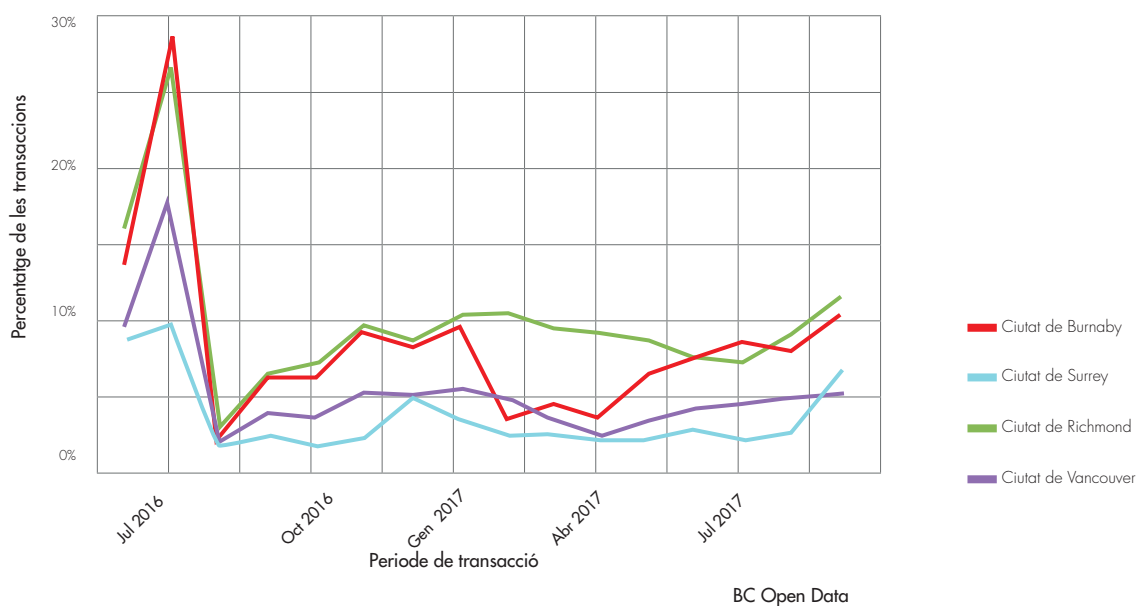
Des de l'aprovació d'aquest impost sobre compradors estrangers, les transaccions per part de nuclis famílies s'han reduït considerablement i els preus s'han mantingut relativament estables, després de pujar gairebé un 30% l'any anterior, entre l'estiu 2015 i l'estiu de 2016. Ara bé, els pisos i les cases de la ciutat relativament assequibles fins llavors van veure com els seus preus es disparaven després de l'impost. Això, en part, es pot deure a una transferència dels compradors estrangers dels habitatges d'alt nivell

a habitatges més assequibles, però també sembla reflectir la demanda local: el mercat de lloguer, que solia reflectir una escassa desocupació, ha experimentat un augment de preus espectacular en els últims dos anys.

A finals de 2016 la ciutat de Vancouver anunciava un impost per a habitatges desocupats (*empty homes tax*), que imposa un 1% de recàrrec anual als habitatges que no són residència principal o segona residència. Aquest impost no depèn de la nacionalitat del propietari. La ciutat de Vancouver estima que aproximadament 3.000 habitatges del total de 184.000 poden estar subjectes a aquest impost extraordinari, de manera que la ciutat podria ingressar uns 30 milions de dòlars el primer any. En analitzar algunes propietats que segueixo per Internet, detecto un increment en la quota d'habitatges de lloguer de la zona de Greater Vancouver que es troben dins de la ciutat de Vancouver després de l'estiu de 2015. No obstant això, no hi ha proves empíriques sobre l'impacte d'aquest impost sobre els lloguers o les vendes.

A les acaballes de 2015, amb investigadors de la Universitat de British Columbia (UBC) Tsur Somerville i Sanghoon Lee —més tard s'hi va sumar Josh Gottlieb—, vam crear una proposta de fons per a l'accés a l'habitatge a un preu assequible a la Colúmbia Britànica (BC Housing affordability Fund, BCHAF) ([housingaffordability.org](http://housingaffordability.org)). La idea era augmentar un 1,5% els impostos immobiliaris (a un nivell general del 2%), de manera que se situarien en el nivell superior dels tipus impositius immobiliaris d'Amèrica del Nord (com hauria de ser, segons Aura i Davidoff, 2008), però els ciutadans d'edat més avançada, els residents de

## Gràfic 2: Compres per part d'estrangers



Font: Real Estate Board of Greater Vancouver, març de 2018, Statistics Package.

llarga durada en un mateix habitatge i els veterans de guerra estarien exempts de pagar l'impost. A més, s'aplicaria una reducció fins al límit permès en la declaració de la renda per a la residència principal per propietari, i deduccions fins al límit permès per a lloguers bruts declarats en la declaració de la renda per habitatge particular. Les diferents jurisdiccions s'hi podrien acollir, i els ingressos que se'n derivessin es distribuïrien entre els residents d'aquestes jurisdiccions.

Al febrer de 2018 la província de la Colúmbia Britànica anunciava la inclusió en els seus pressupostos d'una versió del BCHAF (l'anomenat «impost a l'especulació»). Aquest impost no és neutre en qüestió d'ingressos i les jurisdiccions en què s'aplica venen determinades a nivell provincial. Al contrari de la proposta original, s'ha optat per diferents tipus impositius si es tracta de segones residències o habitatges desocupats de propietaris residents de la Colúmbia Britànica (un 0,5% si se superen els 400.000, amb deduccions disponibles), si es tracta de no residents canadencs de la Colúmbia Britànica (un 1%, amb menys deduccions) o si es tracta d'estrangers (un 2%). Alhora, la província ha començat a gravar els habitatges més cars amb tipus més elevats (un 0,2% més entre 3 milions i 4 milions de dòlars, i un 0,4% extra per sobre d'aquesta quantitat).

És difícil valorar l'efectivitat de l'impost sobre compradors estrangers, perquè s'ha estat aplicant una política federal per a les hipoteques i per a la construcció des que l'impost va entrar en vigor, i perquè les vendes familiars es van alentir abans de l'aplicació de l'impost. Ara bé, està clar que els pisos —que solen ser la primera opció dels que compren

per primera vegada— s'han encarit significativament des que l'impost va entrar en vigor. Es pot afirmar amb seguretat que, per als que compren per primera vegada, Greater Vancouver no és més assequible després de l'aplicació de l'impost sobre compradors estrangers. Està per veure si els impostos basats en l'ús (com ara els impostos als habitatges desocupats i els impostos a l'especulació) seguiran aportant ingressos significatius o si portaran als propietaris de segones residències a llogar les seves propietats o a vendre-les.

## Referències bibliogràfiques

- Aura, S. i Davidoff, T. (2008): "Supply Constraints and Housing Prices". *Economics Letters*, 99(2), 275-277.
- Choi T. P. (2014): "Government Intervention in Property Market and its Public Response: A Study of Stamp Duties and other Measures in Hong Kong". Tesis, University of Hong Kong.
- Favilukis, J. i Van Nieuwerburgh, S. (2017): "Out-of-Town Home Buyers and City Welfare". 2017 Meeting Papers 486, Society for Economic Dynamics.
- Pavlov, A. i Somerville, T. (2017): "Immigration, Capital Flows, and Housing Prices". doi:<http://dx.doi.org/10.14288/1.0357371>.
- Suher, M. (2016): "Is Anybody Home? The Impact and Taxation of Non-Resident Buyers". Working Paper, New York University.



**Mariona Segú**  
RITM, Université Paris Sud – Saclay

## Pot l'impost als pisos buits millorar l'accés a habitatge?

Els habitatges buits són un fenomen relativament habitual en els països occidentals. El 2015, la taxa mitjana d'habitatges buits en els països de l'OCDE equivalia al 10% del parc d'habitatges, encara que la variació segons el país és significativa (des del 18% a Malta fins a menys de l'1% a Suïssa). Les taxes de desocupació solen ser més elevades en els països mediterranis, fins i tot en períodes en què els preus de l'habitatge són elevats. Això es podria explicar, en part, perquè en aquests països el nombre d'habitatges per habitant és més elevat que al nord d'Europa.

Per valorar la necessitat d'un impost concret que gravi aquests habitatges, és fonamental comprendre a què es deu la desocupació i si representa una fallada de mercat o un resultat òptim en equilibri. Des del punt de vista polític, pot semblar obvi que reduir la desocupació és més eficient per millorar l'accés a l'habitatge que promoure nova construcció (Cheshire, Hilber i Koster, 2015); tanmateix, des d'un punt de vista econòmic, tenir un cert nivell de desocupació pot ser eficient. La literatura teòrica ha abordat aquesta qüestió i ha descrit el procés a través del qual es produeix la desocupació.

La desocupació és el resultat de l'existència de diferents friccions de mercat (Han i Strange, 2015). Primer, els habitatges són béns heterogenis, fet que implica que els consumidors i els venedors han de dedicar temps a un costós procés de cerca. Segon, els costos de transacció com ara els impostos o les comissions de les immobiliàries són significativament elevats. I tercer, les transaccions es fan en un entorn d'incertesa, fet que implica un cert grau de negociació. Tots aquests factors determinen la durada de la desocupació. Tenint en compte que les friccions no es poden eliminar per complet, en equilibri, hi ha un nivell positiu de desocupació estructural (Wheaton, 1990) equivalent a l'índex natural d'atur del mercat laboral. Certs autors han

intentat fer una estimació de la taxa natural de desocupació i, encara que pot variar de forma substancial segons la ciutat, el seu valor estimat se situa entorn al 5% (Rosen i Smith, 1983; Hagen i Hansen, 2010). Tenint en compte que a Espanya, segons el cens de 2011, la taxa de desocupació mitjana entre les ciutats de més de 50.000 habitants equivalia al 12,3%, es pot sospitar que l'actual nivell de desocupació està significativament per sobre de la taxa natural.

La desocupació friccional és una desocupació involuntària; als propietaris els agradaria llogar o vendre els seus habitatges, però els costa trobar llogater o comprador a causa de les friccions. No obstant això, els propietaris també poden decidir voluntàriament deixar buit el seu habitatge, principalment per dues raons. En primer lloc, en el mercat immobiliari el problema de les *opcions reals* pot tenir un pes important. Cunningham (2006) demostra que la incertesa pel que fa al preu de l'habitatge retarda la construcció d'habitatges i augmenta el valor del sòl desocupat. De la mateixa manera, en un escenari d'incertesa de preus, el problema de les *opcions reals* apareix quan un propietari opta per retardar una transacció en previsió d'un futur augment de preus. En segon lloc, Gabriel *et al.* (1988) suggereixen que, davant la impossibilitat d'ajustar constantment el lloguer (a causa, per exemple d'una durada fixa dels contractes), mantenir un habitatge desocupat pot ser estratègic. De fet, una elevada protecció dels llogaters pot derivar en que la desocupació voluntària sigui estratègicament rentable. Per exemple, si un propietari no pot rescindir un contracte de lloguer en un moment donat ni té llibertat per fixar i ajustar el preu del lloguer, pot valorar de forma racional que el que li surt més a compte és treure l'habitatge del mercat de lloguer.

La introducció d'un impost sobre els habitatges buits pot tenir un paper important en la reducció de tots dos tipus de

desocupació. D'una banda, com que s'incrementa el cost de tenir l'habitatge buit, el propietari tindrà més incentius per mobilitzar el seu habitatge i augmentar l'esforç en el procés de cerca de llogater o comprador; d'aquesta manera, es reduiria la desocupació friccional. D'altra banda, pot compensar les distorsions creades per altres factors —com la reglamentació de protecció dels llogaters o el problema de l'opció real— i, per tant, reduir el nivell d'equilibri de les desocupacions voluntàries. A curt termini, pot augmentar el nombre d'habitatges en lloguer i en venda i resultar en una baixada dels preus (Desgranges i Wasmer, 2000). A més, un impost sobre els habitatges buits també pot introduir noves distorsions, ja que els incentius per invertir en l'immobiliari es redueixen. En conseqüència, a llarg termini la teoria prediu una reducció de l'oferta i un augment dels preus.

Segú i Vignolles (2017) han estudiat la introducció d'un impost sobre els habitatges buits en el context francès i en conclouen que l'impost explica un 13% de la disminució en la desocupació, mentre que la nova construcció no sembla quedar afectada, almenys a mitjà termini. La proporció de residències principals augmenta com a conseqüència de l'impost, fet que suggereix que la majoria dels habitatges desocupats van esdevenir residències principals.

Alguns altres països també han adoptat un impost sobre els pisos buits. Un exemple el tenim al Regne Unit, on, des del 2013, els municipis poden optar per gravar un 50% més els habitatges buits a través de l'impost sobre l'habitatge (*council tax*). Una primera dificultat per al disseny d'aquest impost és quantificar el nombre d'habitatges desocupats. En particular, és fonamental distingir entre habitatge desocupat i segones residències, i això no es comptabilitza de la mateixa manera a tots els països<sup>1</sup>.

A Espanya, la llei de les hisendes locals en teoria permet als municipis aplicar un recàrrec del 50% de l'impost sobre béns immobles en cas que un habitatge estigui buit. No obstant això, en la pràctica, les autoritats locals no poden definir legalment el que s'entén per habitatge buit i, per tant, *de facto*, no poden aplicar aquest recàrrec. Només alguns municipis del País Basc graven de forma diferent els habitatges desocupats. A Catalunya, hi ha un impost sobre els habitatges buits des de juliol de 2015. S'aplica als habitatges de persones jurídiques que han estat desocupats durant almenys dos anys. Els propietaris poden obtenir una reducció de l'impost si destinen l'habitatge a un lloguer as-

sequible. Fins al moment, no s'han publicat estudis empírics que analitzin l'impacte d'aquest impost.

L'efecte global per al benestar social d'un impost sobre els habitatges buits és la suma de les repercussions netes de totes les possibles conseqüències, tant a curt com a llarg termini. Primer de tot, és important valorar fins a quin punt la reducció dels habitatges desocupats afecta l'oferta d'habitatges assequibles. En efecte, si l'aplicació de l'impost implica que es passa d'habitatges desocupats a segones residències sense canviar la propietat, l'accés a l'habitatge no millorarà. No obstant, l'estudi de Segú i Vignolles (2017) suggereix que aquest no és el cas de França, ja que el nombre de canvis de propietat va augmentar amb l'impost i en la majoria dels casos els habitatges es van convertir en residències principals. En qualsevol cas, cal investigar més en aquest sentit per comprendre qui són els nous ocupants d'aquests habitatges anteriorment buits en termes d'ingressos, característiques de la llar i règim d'ocupació.

En segon lloc, és important plantejar-se l'ús que s'està fent dels ingressos derivats d'aquest impost, que en principi es podrien emprar per millorar l'oferta d'habitatges assequibles. En l'exemple de l'impost sobre els habitatges buits de Catalunya, les autoritats aprofiten aquests ingressos per invertir en el sector de l'habitatge social, fet que en principi contribueix a millorar l'accés a l'habitatge.

D'altra banda, el benestar social total també pot disminuir per les distorsions del mercat immobiliari creades per aquest impost. Com ja s'ha esmentat anteriorment, els estudis realitzats prediuen la disminució de l'oferta a llarg termini, ja que es reduiran els incentius per a la inversió. Mentre que en el cas francès, l'oferta no sembla haver disminuït a mitjà termini, no es tenen dades sobre la qualitat dels habitatges. Si el període de desocupació s'aprofita per reformar l'habitatge per millorar-ne la qualitat, imposar un impost pot reduir la durada i la freqüència d'aquestes obres de millora. No obstant això, sovint, el disseny de l'impost ja té en compte aquesta fet, ja que s'aplica a partir d'un cert període de desocupació (dos anys en el cas de França) i permet que els habitatges que requereixen obres importants quedin exemptes del pagament de l'impost.

Finalment, en ciutats com Madrid i Barcelona, el problema d'accés a l'habitatge pot estar afectat, no només pel volum d'habitatges desocupats (un 10%), sinó també pel de residències secundàries (4%). Efectivament, les segones residències es poden considerar un tipus d'habitatge desocupat, ja que només estan habitades temporalment i, de vegades, du-

<sup>1</sup> El context francès és particular. L'existència d'un impost concret (*taxe d'habitation*), pagat per tots els residents, llogaters o propietaris-ocupants, permet un recompte clar dels habitatges buits.

rant períodes de temps molt curts. En aquest context, un altre tipus d'impost —com ara l'impost sobre les segones residències— seria més eficient per augmentar l'oferta d'habitatges assequibles. Mentre que a Londres només un 1,3% (2016) del parc d'habitatges es dedica a segona residència, a París aquest percentatge és del 7,9% (2014). En efecte, alguns alcaldes francesos —en particular, l'ajuntament de París— ja han augmentat la tributació a les segones residències.

En conclusió, un impost sobre els habitatges desocupats pot reduir de forma efectiva la desocupació voluntària en contextos on el problema de les opcions real està present o allà on la regulació del mercat del lloguer és significativa. No obstant això, la seva aplicació pot ser complicada degut a la dificultat de les autoritats locals de quantificar el nombre d'habitatges desocupats. El seu impacte sobre la millora de l'accés a l'habitatge dependrà de la naturalesa dels nous ocupants i de la magnitud dels efectes distorsionadors en termes de reducció de l'oferta a llarg termini.

## Referències bibliogràfiques

- Cheshire, P.; Hilber, C. A. L. i Koster, H. R. A. (2018): "Empty homes, longer commutes: the unintended consequences of more restrictive local Planning". *Journal of Public Economics*, 158, 126-151.
- Cunningham, C. R. (2006): "House price uncertainty, timing of development, and vacant land prices: evidence for real options in Seattle". *Journal of Urban Economics*, 59, 1-31.
- Desgranges, G. i Wasmer, E. (2000): "Appariements sur le Marché du Logement". *Annales d'Economie et de Statistique*, núm. 58, 253-287.
- Gabriel, S. A. i Nothhaft, F. E. (2001): "Rental housing markets, the incidence and duration of vacancy, and the natural vacancy rate". *Journal of Urban Economics*, 49, 121-149.
- Han, L. i Strange, W. C. (2015): "The microstructure of housing markets: search, bargaining, and brokerage". *Handbook of regional and urban economics*, Duranton, Henderson, and Strange (eds.), Elsevier, vol. 5, 813-886.
- Hagen, D. i Hansen, J. (2010): "Rental housing and the natural vacancy rate". *Journal of Real Estate Research*, 32(4), 413-433.
- Rosen, K.T. i Smith, L.B. (1983): "The price-adjustment process for rental housing and the natural vacancy rate". *American Economic Review* 73(4), 779-786.
- Segú, M. i Vignolles, B. (2018): "Taxing Vacant Dwellings: Can fiscal policy reduce vacancy?" MPRA Paper.
- Wheaton, W. C. (1990): "Vacancy, search, and prices in a housing market matching model". *Journal of Political Economy*, 98, 1270-1292.

# Els reptes de la pressupostació pública després de la gran crisi fiscal: línies de millora i reformes a afrontar



**Jordi Baños Rovira**  
Generalitat de Catalunya  
Universitat de Barcelona



**Daniel Montolio**  
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)  
Universitat de Barcelona

## Els reptes de la pressupostació pública després de la gran crisi fiscal: línies de millora i reformes a afrontar

D'acord amb les dades econòmiques i fiscals més recents (FMI i CE 2018), les economies desenvolupades es caracteritzen per tenir uns elevats nivells d'endeutament, superiors al 100% del PIB en el seu conjunt, i a on més d'un terç té (al 2017) un deute superior al 85% del PIB, essent el triple de països que a l'any 2000. A més, tot i l'actual recuperació econòmica i una important correcció dels déficits pressupostaris estructurals, a mitjà termini es preveu una lenta reducció (total de 5pp fins al 2023, segons FMI 2018), per la qual cosa la seva sostenibilitat corre un risc important. Per un altre costat, i dins d'aquest marc de restricció, les economies desenvolupades han de començar a fer front a les conseqüències derivades de l'envelliment poblacional (pensions, serveis socio-sanitaris, entre d'altres) i a canvis socials que reclamen més transparència en l'actuació pública per part de qui gestiona els recursos dels ciutadans.

Fer front a aquesta complexa situació requereix, entre d'altres aspectes, sòlids models institucionals i de gestió pressupostària que permetin la solvència de les finances i una racional presa de decisions, prioritzant i maximitzant l'impacte social dels recursos. En aquest IEB Report s'insisteix en la necessitat d'afrontar reformes pressupostàries si es vol donar resposta als reptes que tenim al davant. Des de la utilització de la tecnologia de la informació i una sòlida gestió de riscos en l'àmbit pressupostari (aportació de M. Cangiano i M. Miller), fins a la necessitat d'apropar les decisions als ciutadans via els pressupostos participatius (aportació de E. Ganuza), passant per la introducció de la lògica econòmica i la coherència pressupostària en les propostes dels partits polítics en la seva cursa per assolir la gestió de la "res pública" (aportació de S. Lago).

### **Priorització pràctica per resultats dels recursos amb unes finances sostenibles**

Per fer front al repte de la sostenibilitat de les finances públiques, un dels instruments que sovint han emprat les administracions públiques a casa nostra és la pressupostació per resultats, definida com els mecanismes i processos dissenyats per enfortir la vinculació entre les decisions d'assignació de recursos i l'ús sistemàtic d'informació de resultats (Robinson 2007). La revisió de diferents experiències d'implementació (Moynihan i Beazley 2016) ha permès identificar aquells aspectes més crítics per tal de desenvolupar una nova generació de pressupostació per resultats, més realista, senzilla, concreta i acotada; en conseqüència, un procés més efectiu per posar en valor la informació de resultats per a la presa de decisions pressupostàries. Entre aquests aspectes s'hi troben el desenvolupar una arquitectura de programes i indicadors rellevant i senzilla, l'adaptació al corresponent context, el desenvolupament d'habilitats d'anàlisi pressupostària, de costos i avaluació, la sistematització de processos d'anàlisi i avaluació i l'adopció d'estratègies d'implementació adaptatives i flexibles al llarg del temps, que permetin construir un aprenentatge i canvi cultural en l'organització.

Evidentment, aquesta "nova generació" de la pressupostació orientada a resultats ha de coordinar-se i reforçar l'aplicació dels principals instruments per a l'assoliment de l'objectiu de disciplina fiscal i estabilitat pressupostària: els escenaris o marcs pressupostaris a mitjà termini, conjuntament amb l'adopció d'unes regles fiscals i normativa de responsabilitat fiscal adequades. Aquest és, actualment, el nostre marc de referència de l'administració i, per tant,

qualsevol esforç dirigit a la seva millora només pot que revertir positivament en la ciutadania.

La prioritització dels recursos es pot dur a terme, tal i com proposen Cangiano i Miller en la seva contribució en aquest IEB Report a través d'un sistema d'informació d'administració financera o, el que és el mateix, un sistema d'informació econòmic que segueixi esdeveniments financers i resumeixi informació financera de l'administració i que permeti resoldre un dels principals problemes de les finances públiques com és de la manca d'una visió unitària de les prioritats i objectius dels governs dins d'una arquitectura global de les finances públiques.

Per altra banda, la prioritització dels recursos públics també es pot dur a terme mitjançant *l'empoderament de la ciutadania*, tal i com explica Ganuza en la seva aportació. La capacitat que un procés participatiu ofereix al ciutadà anònim per augmentar la seva capacitat política i d'influència en les institucions públiques pot ajudar a millorar la confiança en les principals institucions polítiques, confiança en clar declivi en els darrers temps.

### **Uns comptes clars, entenedors i democràtics**

En ser els pressupostos públics un dels principals instruments i eines d'informació de la política governamental: informen de la composició i l'origen i aplicació (prevista i realitzada) dels recursos públics, són, per tant, també una de les principals eines de democràcia i rendiment de comptes envers la ciutadania. En aquest sentit, el compliment de les fites d'eficiència assignativa i operativa dins la gestió de la despesa pública suposa poder comptar amb informació adequada per a una selecció racional de finançament d'iniciatives públiques, dins de les diferents opcions disponibles i d'acord amb la disponibilitat real de recursos. En el marc de la pressupostació per resultats, i en gran mesura, els escenaris pressupostaris a mitjà termini, l'existència de sòlids processos d'escrutini de les despeses públiques esdevé una eina cabdal per a l'obtenció de dades per a la presa de decisions.

Com apunten Cangiano i Miller en la seva aportació, comptar amb sistemes d'informació econòmic-financera robustos i adequats, així com una bona gestió dels riscos fiscals, és clau per a facilitar informació per a una presa de decisions racional quant als recursos pressupostaris. A la seva vegada, també pot facilitar una major transparència pressupostària: posar a disposició de la ciutadania tota

aquella informació pressupostària rellevant (i els recursos associats), en els formats, models i canals que puguin satisfer les necessitats de diferents agents; una informació explicativa, comprensible, íntegra, tractable i reutilitzable, i que compregui totes les fases o etapes del cicle pressupostari, i amb especial èmfasi en la liquidació dels comptes. A més, tal i com proposa Lago en la seva aportació, cal ampliar la generació d'aquesta informació rigorosa i adequada per la presa de decisions a la fase política dels pressupostos, és a dir als programes electorals dels partits polítics. Aquests documents poden i s'han de veure com l'etapa prèvia del cicle pressupostari en sentit estret i que també han de centrar l'atenció en el procés d'escrutini de la despesa pública.

### **Referències bibliogràfiques**

Comissió Europea (2018): "European Economic Forecast Spring 2018". Institutional Paper 077, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, Luxembourg.

Fons Monetari Internacional (2018): *Fiscal Monitor April 2018: Capitalizing on Good Times*. World Economic and Financial Surveys, Fons Monetari Internacional, Washington, DC.

Moynihan D. i Beazley, I. (2016): *Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*. International Bank for Reconstruction and Development / Banc Mundial, Washington, D.C.

Robinson, M. (ed.) (2007): *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. Fons Monetari Internacional, Washington, D.C.



**Marco Cangiano**  
Overseas Development Institute (ODI)



**Mark Miller**  
Overseas Development Institute (ODI)

## Avenços incipients en la gestió de les finances públiques: el paper de la tecnologia i la gestió dels riscos fiscals

La definició de la gestió de les finances públiques ha evolucionat en les últimes dècades. La gestió dels recursos públics ha passat del pressupost del govern central —amb un acotament estricte— al del sector públic més ampli (vegeu, per exemple, Cangiano *et al.*, 2013)<sup>1</sup>. El cicle pressupostari anual, si bé continua sent la clau de volta de tot sistema de gestió de les finances públiques, cada vegada és més limitat, per la necessitat d'ampliar l'abast de gestió del mitjà al llarg termini. Dit això, la gestió de les finances públiques continua sent un «mitjà per aconseguir un fi»: l'objectiu és marcar l'equilibri de les propostes polítiques, en termes de costos i beneficis relatius. Pel que fa a això, els governs continuen aprenent i innovant, a la vista dels reptes canviants de la política. La crisi financera mundial va ser un dolorós recordatori: els resultats fiscals no només depenen de les institucions pressupostàries.

Aquest document destaca dos avenços incipients amb implicacions directes en la contribució dels governs als resultats fiscals desitjats; cal dir, però, que la seva presència en el sistema de gestió de les finances públiques modern encara està a les beceroles. Ens referim a la tecnologia i a la gestió dels riscos fiscals.

### El paper de la tecnologia

L'anomenada *revolució digital* ja està en marxa, però a diferència del que ha passat en altres disciplines, en política econòmica encara s'ha de conciliar amb les eines habituals<sup>2</sup> i, al nostre parer, ha d'esdevenir part integral de la gestió de les finances públiques<sup>3</sup>. Alimentada pels avenços informàtics, l'agenda fins ara es caracteritzava per iniciatives aïllades —o fragmentades, que es construïen al voltant de les innovacions informàtiques del processament dels pagaments— i es movia per la preocupació que les finances fossin inclusives<sup>4</sup>. Es pot dir, doncs, que fins ara l'agenda tecnològica ha quedat en certa manera relegada a la perifèria de la gestió de les finances públiques i els seus components més tecnològics, com ara els sistemes d'informació d'administració financera (*financial manage-*

<sup>2</sup> El debat sobre la digitalització i les seves implicacions per a la política monetària sembla més avançat que el debat de com pot afectar a la política fiscal i, per tant, a la gestió de les finances públiques. Vegeu, per exemple, el darrer número de la revista *Finanzas y Desarrollo* de l'FMI: «El dinero se transforma: el futuro del dinero en una economía digital», juny de 2018.

<sup>3</sup> Encara que sovint es fan servir indistintament, en anglès, *digitization* y *digitalization* es refereixen a dos conceptes diferents: el primer té a veure amb l'emmagatzematge d'informació en format digital; el segon, amb la integració de la tecnologia digital en sistemes més amplis, com la gestió de les finances públiques. Per a una introducció sobre el tema, vegeu Gupta *et al.* (2017).

<sup>4</sup> Un recent estudi de Better Than Cash Alliance (2016), que revisava l'experiència de 25 països en què la digitalització havia tingut repercussions clares, conclouia el següent: «les dades sobre pagaments digitals han estat molt fragmentades. La manca d'un marc analític ampli i cohesionat ha impedit que els governs i les empreses es facin ressò de l'experiència d'altres mercats i actors per implementar els pagaments digitals de forma més efectiva». El mateix informe puntualitzava que «fins ara no hi ha hagut un marc personalitzable i coherent per a governs i empreses sobre com materialitzar aquests guanys»

\* Agraïem les útils aportacions de Seird Hadley. Els drets d'autor aplicables són els habituals.

<sup>1</sup> La gestió de les finances públiques consisteix en un conjunt de processos i procediments que relacionen la despesa de recursos amb el compliment dels objectius previstos (Schick, 2013).

ment information systems, FMIS]. Repassem algunes de les observacions que poden aclarir aquest punt i salvar certes distàncies.

La definició de *digitalització de pagaments* —bàsicament, l'accés digital als serveis financers formals i al seu ús— és força semblant a la del sistema d'informació d'administració financera: «sistema d'informació que analitza els esdeveniments financers i resumeix la informació financera»<sup>5</sup>. Mentre que la digitalització és un concepte relativament nou i la seva presència en l'àmbit públic continua sent, en certa manera, escassa, els sistemes d'informació d'administració financera ja porta temps entre nosaltres, almenys conceptualment. No obstant això, els exemples que contribueixen a l'enfortiment dels sistemes de gestió de les finances públiques es multipliquen i aporten dades «heterogènies». El seu èxit s'explica molt bé per la presència de certs components bàsics d'un sistema de gestió de les finances públiques modern, com ara un pla general comptable unificat, integrat amb la nomenclatura pressupostària; una gestió unificada integral dels fluxos de tresoreria (compte únic de tresoreria); mecanismes de control dels compromisos adquirits<sup>6</sup>. Justificar el seu èxit també requereix identificar les necessitats dels governs, desenvolupar solucions personalitzades i enfortir la capacitat institucional. Ara bé, els sistemes d'informació d'administració financera sovint es queden curts perquè, cada vegada més, es consideren la «solució miraculosa» per a tots els problemes del govern. Això ens porta al que considerem el paral·lelisme més pertinent amb la digitalització: l'absència de visió unitària de les prioritats i els objectius dels governs amb una estructura global de la gestió de les finances públiques.

Dit això, la revolució digital està en marxa. Cangiano *et al.* (2017) revisen una sèrie d'estudis de cas —Mèxic, Estònia, l'Índia i Ghana— i presenten diferents enfocaments per desenvolupar una gestió de les finances públiques funcional que pugui respondre als objectius polítics pertinents.

- Mitjançant la consolidació dels serveis de pagament, **Mèxic** pretenia racionalitzar els pagaments i incremen-

<sup>5</sup> Diamond i Khemani (2005) defineixen el sistema d'informació d'administració financera de la següent manera: «informatització dels processos de gestió de la despesa pública; entre d'altres, formulació del pressupost, execució de pressupost i comptabilitat amb l'ajuda d'un sistema per a la gestió financera completament integrat dels ministeris competents i altres organismes que efectuen les despeses. A més, tot el sistema hauria de garantir la integració i la comunicació amb altres sistemes informàtics pertinents».

<sup>6</sup> Dels 55 projectes que s'han completat el 2010, el grup d'avaluació independent del Banc Mundial conclouia que pràcticament el 64% es podien considerar «moderadament satisfactoris».

tar l'eficiència. És un cas que il·lustra clarament els avantatges de combinar la modernització de la gestió de les finances públiques amb la digitalització dels pagaments a l'Administració per fomentar la inclusió financera.

- A **Estònia**, la digitalització ha anat més enllà dels pagaments; arriba pràcticament a tot el relacionat amb les funcions governamentals i el compromís amb els ciutadans. L'objectiu, de nou, era governar de manera efectiva i inclusiva amb un cost més baix.
- La inclusió financera també ha tingut un pes fonamental en la transició digital de **l'Índia**, però igual d'important ha estat millorar l'eficiència de les considerables subvencions i dels programes de transferència, així com crear registres auditable. El programa d'identificació personal Aadhaar, en combinació amb els pagaments digitals, ha reduït substancialment les pèrdues en els pagaments. A l'estat d'Andhra Pradesh, l'ús agregat dels pagaments i dels productes de racionament subsidiats es pot seguir a temps real per ciutat, banc, botiga i persona.
- El programa de digitalització de **Ghana**, si bé molt més limitat en el seu abast, tenia en un primer moment l'objectiu de reduir les pèrdues en la gestió de les nòmines públiques, mitjançant pagaments canalitzats per comptes amb identificació biomètrica. Amb vistes a la inclusió financera, la propera etapa pretén centrar-se a ampliar els processos de compliment d'obligacions tributàries per incloure tots els salaris i guanys formals.

Aquests casos demostren la importància d'un alt nivell de lideratge, un enfocament ampli i integrat i una apreciació explícita dels riscos existents, que ens plantegem a continuació.

## La gestió dels riscos fiscals

La gestió dels riscos fiscals —identificació i publicació, anàlisi i quantificació, i correcta gestió— encara està en una etapa incipient. En realitat, els riscos fiscals són els factors que creen desajustos entre la previsió del govern i la realitat de les finances públiques. Dit d'una altra manera, són factors que poden afectar els resultats del govern pel que fa a l'assoliment dels objectius declarats, des de l'estabilitat macroeconòmica fins a la prestació de serveis. El vincle amb la gestió de les finances públiques, doncs, és obvi. Allen Schick, juntament amb la seva coautora Hana Polackova Brixí, eren uns pioners quan van publicar la seva contribució seminal l'any 2002, però aquelles primeres

contribucions, igual que les de molts altres, van passar en certa manera sense pena ni glòria.

La poca qualitat de les dades passades i actuals i les novetats fiscals previstes —en altres paraules, la manca de transparència fiscal— continuen sent uns dels factors de risc més crítics per a les finances públiques. En la recent crisi financera, tot i que en molts casos la crisi s'originés fora del perímetre fiscal, els sistemes de gestió de les finances públiques no van aconseguir alertar els governs de la seva veritable situació fiscal subjacent, alhora que van afectar negativament la relació de responsabilitat/responsabilització del nucli de confiança entre govern i ciutadania. Una publicació del Fons Monetari Internacional (FMI) de 2012 defensava un codi de transparència fiscal reformat en què la gestió del risc era el punt més destacat i nou<sup>7</sup>. Les recents avaluacions de la transparència fiscal basades en el Codi de Transparència Fiscal de 2014 revisat demostren que, fins i tot en economies avançades, el complet desenvolupament de la gestió de riscos fiscals continua sent una assignatura pendent<sup>8</sup>.

El complet debat sobre la gestió de riscos fiscals s'escapa de l'abast d'aquest document<sup>9</sup>, però hi ha tres punts que sembla que mereixen una especial atenció. En primer lloc, la mera existència de riscos fiscals no hauria de servir d'excusa perquè els governs evitin el risc. Assumir riscos que el sector privat no s'atreveix a afrontar és inherent al govern. L'argument és ben conegut i es remunta al teorema d'Arrow i Lind (1970). En segon lloc, tot debat sobre els riscos fiscals situa en l'epicentre la qualitat de les dades. És l'essència mateixa d'un sistema de gestió de les finances públiques modern. En

tercer lloc, un sistema de gestió de les finances públiques disfuncional, més enllà de la poca qualitat de la informació, és per se un element de risc. La gestió de les finances públiques evoluciona, però també evolucionen els riscos que ha de contribuir a identificar i gestionar.

## Referències bibliogràfiques

Arrow, K. J. i Lind, R. C. (1970): "Uncertainty and the evaluation of public investment decisions". *American Economic Review*, 60, 364-78.

Better Than Cash Alliance (BTCA) (2016): "Responsible Digital Payments Guidelines". 20 de juliol. <https://www.betterthancash.org/tools-research/case-studies/responsible-digital-payments-guidelines>.

Bova, E.; Ruiz-Arranz, M.; Toscani, F. i Ture, H. E. (2016): "The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: a New Dataset". IMF Working Paper 16/14, Fons Monetari Internacional, Washington, D.C. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1614.pdf>.

Cangiano, M.; Gelb, A. i Goodwin-Groen, R. (2017): "Integration of Government Digitalization and Public Financial Management—Initial Evidence", a: *Digital Revolutions in Public Financial Management*. Fons Monetari Internacional, Washington, D.C.

Cangiano, M.; Curristine, T. i Lazare, M. (eds.) (2013): *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Fons Monetari Internacional, Washington, D.C.

Diamond, J. i Khemani, P. (2015): "Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries". IMF Working Paper WP/05/196, octubre Fons Monetari Internacional, Washington, D.C.

Fons Monetari Internacional (2016): *Analyzing and Managing Fiscal Risks—Best Practices*. IMF Policy Paper, maig, Fons Monetari Internacional, Washington, D.C. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf>.

Fons Monetari Internacional (2014): Fiscal Transparency Code. <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>.

Fons Monetari Internacional (2012): "Fiscal Transparency, Accountability, and Risk". IMF Policy Paper, agost, Fons Monetari Internacional, Washington, D.C. <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf>.

<sup>7</sup> Aquest article demostrava que en els 10 països que experimentaven els increments més inesperats en el deute brut general del govern, com a percentatge del PIB entre 2007 i 2010, els principals factors van ser els següents: informació incompleta sobre les finances públiques subjacents del govern; estimació inadequada de la probabilitat i l'escala de les perturbacions a les finances públiques del govern; mesures de política discrecional introduïdes a partir de la crisi.

<sup>8</sup> El codi comprèn una sèrie de principis construïts en torn de quatre pilars: a) Declaració de dades fiscals; b) Pronòstics i pressupostos fiscals; c) Anàlisi i gestió del risc fiscal; i d) Gestió dels ingressos provinents dels recursos. Per a cada principi de transparència, el codi diferencia entre pràctiques bàsiques, bones i avançades perquè els països tinguin objectius clars per aconseguir el complet compliment del codi i assegurar la seva aplicabilitat en tots els països membres de l'FMI. El codi, així com els informes d'avaluació fiscal, es poden consultar al web següent: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans>.

<sup>9</sup> Per a una reflexió actualitzada, vegeu Fons Monetari Internacional, 2016. Entre les fonts de risc financer, el document identifica les perturbacions macroeconòmiques, els temes legals, els governs subnacionals, les empreses de propietat estatal, les empreses no financeres privades, els desastres naturals, les col·laboracions público-privades. Sobre les responsabilitats contingents en general, vegeu Bova et al., 2016.

Gupta, S.; Keen, M.; Shah, A. i Verdier, G. (2017): *Digital Revolutions in Public Financial Management*. Fons Monetari Internacional, Washington, D.C.

Schick, A. (2013): "Reflections on Two decades of Public Financial Management Reforms", a: Cangiano, M.; Curristine, T. i Lazare, M. (eds.) (2013), *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Fons Monetari Internacional, Washington, D.C.

Schick, A. i Polackova Bixi, H. (2002): *Government at Risk : Contingent Liabilities and Fiscal Risk*. Banc Mundial, Washington, D.C. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15233>.



**Ernesto Ganuza**  
Instituto de Estudios Sociales Avanzados  
CSIC

## La democràcia ha arribat a la gestió pública: els pressupostos participatius

La davallada de la confiança de la ciutadania en les principals institucions polítiques mai ha passat desapercebuda, i no és estrany, perquè la confiança és un dels intangibles que permeten que el sistema polític funcioni. Igual que en economia, en política la confiança és fonamental i la seva absència pot ser igual de desestabilitzadora. Pot incentivar governs autoritaris; aïllar l'administració pública de la gent; motivar unes polítiques públiques injustes, etcètera. Des de fa molts anys els grans organismes internacionals (entre d'altres, l'OCDE) han alertat de les conseqüències perverses per a la política de la caiguda de la confiança en els països més desenvolupats. Recuperar aquesta confiança és, doncs, un objectiu primordial per a aquests organismes.

Les mesures que els governs i les administracions han impulsat per revitalitzar aquesta confiança són innumbrables. En molts casos s'orienten a millorar la gestió pública, perquè sigui més transparent, estigui més controlada, etcètera. En d'altres casos, s'apunta cap als partits, perquè siguin menys opacs. I d'altra banda, amb una mica menys de glamur, s'incentiva la participació de la ciutadania en la gestió pública, i el pressupost participatiu és el gran paradigma mundial d'aquest tipus de reforma.

En termes generals, el pressupost participatiu és un procés en què la ciutadania decideix directament a què es dedica una part del pressupost públic. La manera en què la gent participa varia molt d'un territori a un altre, però el cicle general és molt similar. L'Administració informa del pressupost participatiu i convoca la ciutadania per debatre propostes d'inversió pública. Tot seguit, els tècnics ho examinen tot perquè la ciutadania voti finalment propostes concretes, que l'Administració corresponent implementarà dins dels marges de la legalitat vigent.

Nascut l'any 1989, en un racó del sud global (la ciutat de Porto Alegre, al Brasil), avui el pressupost participatiu és un instrument utilitzat en ciutats dels cinc continents, en contextos rics i pobres, en països democràtics i autoritaris (com ara la Xina), en ciutats petites i grans (com París, Nova York o Madrid). Des de fa un any, l'estat portuguès implementa el pressupost participatiu fins i tot amb una iniciativa estatal.

Com pot la participació ciutadana contribuir a revitalitzar la política? Si ha aconseguit multiplicar-se exponencialment en el món —fins al punt d'arribar a ser una eina estratègica en les actuacions del Banc Mundial, que s'ha gastat prop de 85.000 milions de dòlars en assistència participativa durant els darrers 15 anys (Baiocchi i Ganuza, 2017)—, és perquè el desenvolupament dels pressupostos participatius ha fet convergir l'eficiència econòmica i administrativa i la participació massiva de la ciutadania. Els indicadors de qualitat de vida de la ciutat de Porto Alegre van augmentar de manera notable en els anys noranta del segle passat, alhora que millorava integralment la gestió administrativa en els anys en què s'hi va implementar el pressupost participatiu. La participació va deixar d'estar renyida amb l'eficiència, com han destacat diferents estudis de les experiències brasileres, en què destaca l'efecte positiu de la participació sobre el benestar de la ciutadania (Touchton i Wampler, 2014) o sobre l'increment de l'associacionisme (Baiocchi *et al.*, 2011). Això va fer que l'experiència brasilera transvasés el context cultural i polític del país per convertir-se en una eina desenvolupada per partits polítics progressistes i conservadors d'arreu del món.

El pressupost participatiu va arribar a Espanya l'any 2001, a través de municipis catalans (Rubí) i andalusos (Còrdova), principalment. Fins l'any 2011 les experiències es van expandir arreu del territori, tot i que la crisi econòmica i les

eleccions municipals d'aquell any van comportar un retrocés significatiu. Ara bé, amb les eleccions municipals de l'any 2015 es va fer un nou gir polític en els governs municipals, i la recuperació econòmica va tornar a donar embranzida a aquestes experiències. No hi ha dades exactes, però és possible que l'any 2018 hi hagués més experiències que abans del 2011 (Francés et al., 2018), i Catalunya és segurament la regió on més pressupostos participatius existeixen de tot Espanya.

La majoria d'aquestes iniciatives a Espanya, abans i després de l'any 2011, plantegen un procés pel qual la ciutadania pot decidir entre l'1% i el 2% del pressupost públic. Alguns municipis, sobretot els de menors dimensions, poden arribar a una part més gran del pressupost. Gran part d'aquests diners s'orienta a decidir petites inversions d'infraestructures. El seu impacte sobre les polítiques públiques a Espanya no és elevat, però ofereix un atractiu singular, ja que permet a la ciutadania participar directament en l'elaboració d'una part de les polítiques públiques, la qual cosa genera uns beneficis polítics considerables: començant per la confiança política, però també per l'eficiència en les inversions. Després de tants anys veient com molts municipis feien despeses poc justificades, el pressupost participatiu és una garantia de transparència i publicitat en la gestió pública, com assenyalen alguns estudis sobre les experiències espanyoles (Ganuza i Francés, 2012).

Però tampoc es pot passar per alt el significat pel que fa a l'agència de la ciutadania, és a dir, la capacitat que un procés participatiu com aquest ofereix a un ciutadà anònim per incrementar la seva capacitat política i d'influència en el municipi. Això habitualment es tradueix en més control dels representants, més cura pel que passa a la ciutat. Per poder prendre una decisió en els pressupostos participatius, qualsevol participant està obligat a confrontar les seves preferències amb les dels seus veïns, la qual cosa ajuda a visualitzar la pluralitat de les ciutats. El fet que, a més, s'hagi de prioritzar, atès que la despesa pública és sempre un recurs finit, també ajuda a fer-se una idea del significat de la priorització pública. Tot això genera un espai cívic que millora la comprensió dels límits de l'acció política i que reforça el sentit democràtic de la convivència. En un estudi recent sobre les experiències realitzades en ciutats russes, els seus habitants assenyalaven que el pressupost participatiu ofería una oportunitat significativa per millorar la convivència en els assumptes importants (Shulga i Vagin, 2018).

A Espanya podem detectar dos importants canvis en la morfologia general de les experiències entre les dues etapes

que assenyalàvem. Primer, la participació. Abans del 2011, solia participar entre l'1% i el 2% de la població. Com més petit era el municipi, millor (Ganuza i Francés, 2012). En canvi, després del 2015 hi ha municipis que sobrepassen amb escreix el 2% de participació (Francés et al., 2018). Això es deu sobretot a les eines digitals, que s'han incorporat massivament en el disseny de les experiències participatives. Abans, qualsevol veí podia assistir a una assemblea per proposar i després votar una proposta. Ara, però, a molts llocs les propostes i les votacions sovint es fan per Internet, com és el cas de Madrid o Sant Cugat del Vallès. Això permet que augmenti la participació, alhora que soluciona un problema d'escala en les ciutats grans. El segon canvi també està vinculat a les noves tecnologies i la seva incorporació ha disminuït la qualitat deliberativa en els processos participatius. Si abans la ciutadania podia debatre les propostes presencialment, avui això és més difícil. La conseqüència directa és que és més probable que la gent no discuteixi prèviament les seves preferències i que, per tant, l'experiència esdevingui un procés competitiu de propostes, en lloc d'una construcció col·lectiva.

El menor grau de deliberació de les experiències és un problema potencial, però no és l'únic, ni el més greu. Per exemple, sabem per estudis anteriors (Ganuza i Francés, 2012) que el pressupost participatiu depèn molt del color del partit en el govern. Això pot deteriorar l'objecte de l'experiència participativa, ja que, si no arriba a un alt grau d'imparcialitat als ulls de la ciutadania, l'experiència pot deixar de generar confiança. Un altre possible problema és l'articulació entre la dimensió tècnica i administrativa amb la dimensió pròpiament participativa de l'experiència. Sovint, les administracions no s'esforcen gaire a generar procediments nous que facilitin el desenvolupament de l'experiència participativa, la qual cosa pot deteriorar la participació. Finalment, l'experiència depèn bàsicament que l'Executiu d'una administració incorpori les propostes ciutadanes en el pressupost de l'any següent. Aquesta és la línia de flotació de l'experiència participativa. Si les propostes ciutadanes no es duen a terme, el públic pot desaparèixer.

Sigui com sigui, el pressupost participatiu ha aconseguit incorporar a l'agenda política la necessitat de la participació ciutadana. Un dels exemples més clars de l'èxit i l'eficàcia d'aquesta experiència la trobem a la ciutat de Cascais, a Portugal. Allà participa més gent en les votacions del pressupost participatiu que en les eleccions municipals. Aquest és el gran repte de les experiències: consolidar-se com a eina de gestió pública dins de les administracions. En cas contrari, seria difícil que les promeses que ofereix la retòrica participativa es materialitzin. Per això, caldria que les

administracions incorporessin aquest instrument en les seves dinàmiques internes, però no tant com a experiència casual, sinó com a part de l'exercici de la gestió pública. El seu èxit comporta una altra institucionalitat política, més oberta i transparent, però que només es pot desenvolupar si hi ha una aposta decidida per part de tècnics i representants.

## Referències bibliogràfiques

Baiocchi, G. i Ganuza, E. (2017): *Popular democracy: the paradox of participation*. Stanford University Press.

Baiocchi, G.; Heller, P. i Silva, M. K. (2011): *Bootstrapping Democracy: transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford University Press.

Francés, F.; Carratalá, L. i Ganuza, E. (2018): "20 years of participatory budgeting in Spain", a: Dias, N. (ed.), *Hope for Democracy* [en premsa].

Ganuza, E. i Francés, F. (2012): *El círculo virtuoso de la democracia*. Madrid: CIS.

Shulga, I. i Vagin, V. (2018): "Developing Participatory Budgeting in Russia", a: Dias, N. (ed.), *Hope for Democracy* [en premsa].

Touchton, M. i Wampler, B. (2014): "Improving social well-being through new democratic institutions". *Comparative Political Studies*, 47(10), 1442-1469.



Santiago Lago-Peñas  
Universidad de Vigo

## La responsabilitat en l'impacte pressupostari dels programes electorals

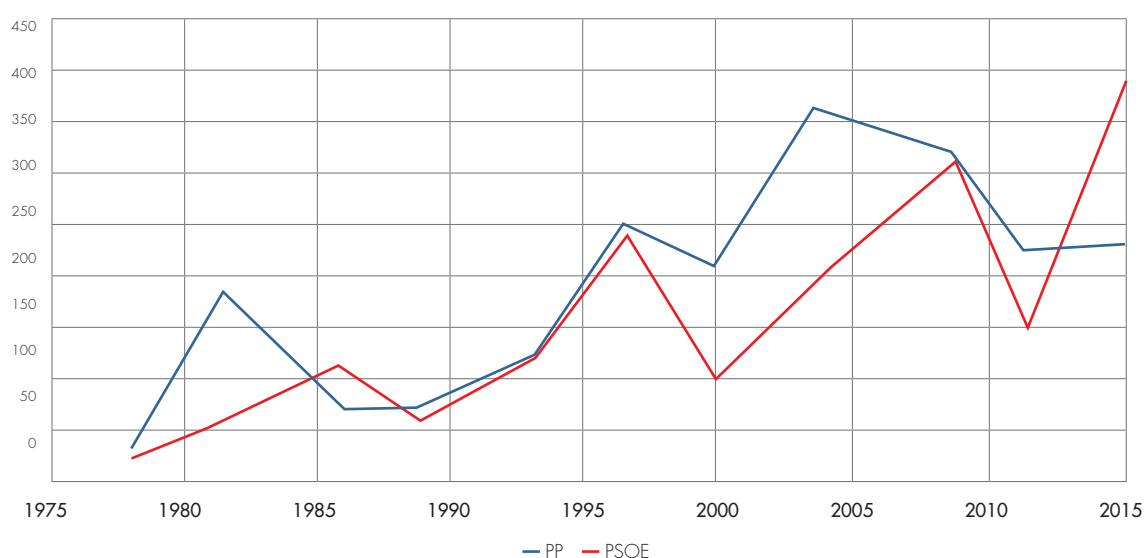
L'avaluació de les polítiques públiques és una tasca fonamental per garantir que l'acció política i la gestió pública se situen en el pla de la lògica econòmica i la coherència pressupostària. Perquè, sense avaluació, ens exposem als pitjors disbarats i malbarataments; sense avaluació perdem l'actiu que suposa l'aprenentatge derivat dels errors i èxits passats, i de les experiències d'altres governs del mateix nivell en estructures descentralitzades; en definitiva, sense avaluació abonem els discursos crítics contra el sector públic fonamentats en la falta de rigor i eficiència.

Desafortunadament, el contrast entre el consens unànime dels acadèmics i la pràctica política a Espanya és considerable. Les experiències desenvolupades amb solvèn-

cia i que van més enllà del control de la legalitat són una excepció (Albi i Onrubia, 2015). Encara hem d'avançar molt en el disseny institucional per poder comptar amb organismes amb la capacitat tècnica, els recursos i la independència que calen. Però, també, per aconseguir que l'*output* d'aquests processos d'avaluació impregni la tasca del poder legislatiu i executiu i, en última instància, alimenti el procés de rendició de comptes.

Tot i que és cert que no s'albira en l'horitzó un gir substancial en aquest àmbit, comptem amb una experiència real i reeixida que ens permet ser més optimistes. Els espanyols tenim organismes d'avaluació independents, amb una elevada capacitat tècnica i influència en l'espai públic. Em

**Gràfic 1: Evolució del nombre de pàgines totals dels programes electorals del PP i el PSOE en eleccions generals (1978-2015)**



Font: Diversos autors (2017).

**Taula 2: Opinions dels espanyols sobre l'avaluació dels programes electorals**

|   |   |
|---|---|
| Fins a quin punt és important el programa electoral a l'hora de decidir el vot?   | 42,4% Molt important<br>37,9% Força important     |
| En eleccions, llegiu els programes electorals totalment o parcialment?  | 38,6% Sí, sempre els llegeixo<br>40,1% De vegades |
| Considerem important incorporar al programa general el cost de les mesures electorals i la manera de finançar-les per evitar promeses inassolibles?   | 63,4% Molt important<br>27,8% Força important     |
| Creieu que seria interessant comptar amb una entitat que quantifiqués i avalués el cost de les mesures econòmiques proposades pels diferents partits? | 80,0% Sí  |

Font: Fundación Transforma España (2015).

Nota: Resultats de l'enquesta elaborada a l'abril i maig de 2015 per Sigma Dos a partir de 1.000 entrevistes, amb un marge d'error de + 3,1% per a un nivell de confiança del 95,5%.

refereix a l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (AIReF), que en poc temps ha esdevingut la referència clau per a l'anàlisi de l'estabilitat pressupostària a Espanya, amb un compliment i una reputació notables, segons se'n feia ressò la recent avaluació externa de l'OCDE sobre la institució (Von Trapp *et al.*, 2017).

En aquest context general, apareixen els programes electorals dels partits polítics; uns documents que es poden i s'han de veure com l'etapa prèvia del cicle pressupostari en sentit estricte. Si els ciutadans s'informen dels programes i aquests pesen en el seu vot *ex ante* i *ex post* en eleccions futures, després de comprovar el compliment o no del programa (Thompson, 2011), és evident que la coherència i l'estabilitat pressupostàries comencen a dilucidar-se en els programes dels partits que després formaran govern. Les dades per a Espanya d'un estudi demoscòpic elaborat el 2015 per a la Fundación Transforma España mostren que tots dos supòsits es compleixen en bona mesura (Taula 1). El 80% dels enquestats considera que el programa electoral, en conjunt, és força o molt important per decidir el seu vot. Gairebé el mateix percentatge declara que llegeix els programes parcialment o totalment.

Tanmateix, és cert que els programes electorals cada vegada són més extensos (Gràfic 1), sense que això es compensi amb sistematitzacions i quantificacions que facilitin als electors l'avaluació global i integrada de totes les promeses del programa que tinguin una incidència pressupostària significativa. Els electors, a més, en la seva immensa majoria, no són experts economistes amb la capacitat i el temps de fer els càlculs necessaris (Paldam i Nannestad, 2004), però sí que demanden aquesta quantificació. Tornant a la Taula 1, més del 90% dels enquestats considera important incorporar en els programes el cost de les promeses electorals i la forma de finançar-les.

Sens dubte, el primer pas per garantir la congruència dels programes electorals se situa en l'àmbit dels mateixos partits, que haurien d'oferir memòries econòmiques clares i rigoroses de les seves promeses. Ara bé, és evident que hi ha un problema de risc moral que exigeix anar més enllà. I aquí sorgeix la necessitat d'una institució externa, independent i competent que sotmeti a escrutini aquesta memòria i el programa en conjunt. De nou, el 80% dels enquestats està d'acord amb l'existència d'aquest àrbitre (Taula 1).

Queden nombrosos detalls per concretar<sup>1</sup>. El primer, el caràcter obligatori o no de l'avaluació. Al meu parer, hauria de ser voluntària. Els partits disposats a passar pel filtre del rigor i oberts a escoltar experts externs sobre les seves propostes per millorar la coherència pressupostària se sumarien a la iniciativa. En canvi, els que no hi estiguessin disposats haurien d'explicar les seves raons i, si escau, assumir el cost reputacional de mantenir-se al marge del procés. El segon detall és l'abast objectiu. En aquest cas, em decanto pel pragmatisme i l'enfocament gradual. L'experiència holandesa (Bos i Teulings, 2011), la més reeixida i ambiciosa en el panorama internacional, mostra que l'avaluació pot arribar a revisar la influència del programa sobre la renda nacional i la seva distribució, la desocupació, les qüestions de gènere o el medi ambient<sup>2</sup>. A curt termini, seria assumible, i suposaria ja un notable avenç, limitar-se a estimar l'efecte directe sobre despeses i ingressos públics de totes les propostes incloses, de manera que es poguessin identificar els riscos per a l'estabilitat fiscal. A més, seria raonable concentrar-se en l'àmbit estatal i esperar la consolidació del procés per incloure els programes electorals d'àmbit subestatal. Sobre el que crec que no haurien d'existir dubtes és que l'avaluació hauria de concloure en un document final públic, sintètic i pedagògic.

<sup>1</sup> El l'objectiu del recent informe de la Fundació Transforma España (2017) ofereix respostes a la majoria dels interrogants que poden plantejar la ciutadania i les organitzacions polítiques.

<sup>2</sup> L'encarregada d'executar aquestes anàlisis és l'Oficina Holandesa d'Anàlisi de Política Econòmica (CPB), un organisme autònom integrat en el Ministeri d'Economia, però amb independència per desenvolupar els seus treballs. Encara que l'avaluació és voluntària, la pèrdua de credibilitat que suposaria evitar-la fa que la totalitat dels partits holandesos l'acceptin. Un avantatge en el cas holandès respecte al que passaria a Espanya és la predictibilitat del calendari electoral. El procés d'avaluació és un procés costós, tècnicament complex i que requereix de personal altament qualificat amb una alta formació. Molts mesos abans de les eleccions (al voltant de nou), els partits elaboren les seves propostes electorals i les envien a la CPB, que les avalua durant un trimestre, de manera confidencial. Cada programa és avaluat per un equip d'investigadors que treballen exclusivament amb aquest partit i estan sotmesos a un estricte codi ètic de confidencialitat. Durant el procés d'avaluació, els programes pateixen canvis i els partits els ajusten arran de la informació que reben de la CPB. Finalment, uns mesos abans de les eleccions, es publiquen els programes electorals i l'avaluació de la CPB. Per a més detalls, vegeu el capítol 4 de Fundació Transforma España (2017).

## Referències bibliogràfiques

- Albi, E. i Onrubia, J. (2015): *Economía de la gestión pública. Cuestiones fundamentales*. Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid.
- Bos, F. i Teulings, C. (2011): "Evaluating election platforms: A task for fiscal councils? Scope and rules of the game in view of 25 years of Dutch practice". MPRA Working Paper 31536. <https://ideas.repec.org/p/pru/mprapa/31536.html>.
- Fundación Transforma España (2017): *Coherencia económica de los programas electorales*. Fundación Transforma España, Madrid.
- Fundación Transforma España (2015): *Estudio de opinión pública sobre los programas electorales. Sigmas dos*. <http://transformaespana.es/wp-content/uploads/2016/05/INFORME-DECALOGO.pdf>
- Paldam, M. i Nannestad, P. (2000): "What do voters know about the economy? A study of Danish data, 1990–1993". *Electoral Studies*, 19, 363-391.
- Thomson, R. (2011): "Citizens' evaluations of the fulfillment of election pledges: Evidence from Ireland". *The Journal of Politics*, 73(1), 187-201.
- Von Trapp, L.; Nicol, S.; Fontaine, P.; Lago-Peñas, S. i Suyker, W. (2017): *Review of the Independent Authority for Fiscal Responsibility (AIReF)*. Organisation for Economic Co-operation and Development, París.



IEB Report 4/2018

---

# El present i futur dels paradisos fiscals



**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 fiscal<sup>1</sup> 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 imperfecta<sup>2</sup>. 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 fiscal<sup>3</sup>, 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-

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 multinacionals<sup>4</sup>. Aquestes estratègies, conegudes com de *trasllat de beneficis* entre les empreses d'un grup multinacional<sup>5</sup>, 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'informació<sup>6</sup> amb els paradisos fiscals— són, com era d'esperar, més efectives que aquelles de caràcter unilateral<sup>7</sup>. 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.

## 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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).

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

<sup>7</sup> 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%.



**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*<sup>1</sup>. 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*<sup>2</sup>.

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'estranger<sup>3</sup>. 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 recurrent 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.

### Evasió 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'evasió 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'evasió 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. Agraïeix 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.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Vegeu Hines (2010), Sharman (2010), Hebous (2014) i Schjelderup (2016).

<sup>3</sup> 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 reduïdes<sup>4</sup>.

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

<sup>4</sup> Vegeu Keen i Konrad (2013).

<sup>5</sup> 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.

## 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).

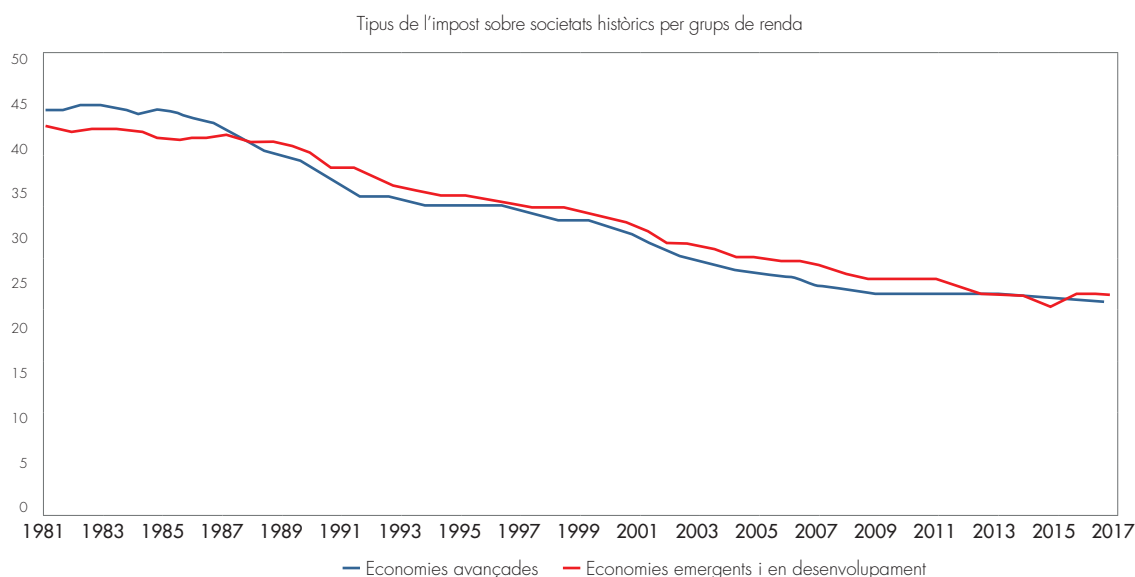
## Accions unilaterals i regionals

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 reduir les pràctiques «perniciososes», es redueix el perjudici causat; òbviament, 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 aco-

## 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.

lir-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 perniciososes 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 dels 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 basarse 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.; Hebus, S. i Riedel, N. (2011): "International Debt Shifting and Multinational Firms in Developing Economies". *Economics Letters*, 113(2), 135-138.

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

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

Hebus, 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 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. 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". *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. i Wilson, D. (2009): "Tax Competition with Parasitic Tax Havens". *Journal of Public Economics*, 93(11–12), 1261–1270.
- Tørsløv, T.; Wier, L. i Zucman, G. (2018): "The Missing Profits 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-

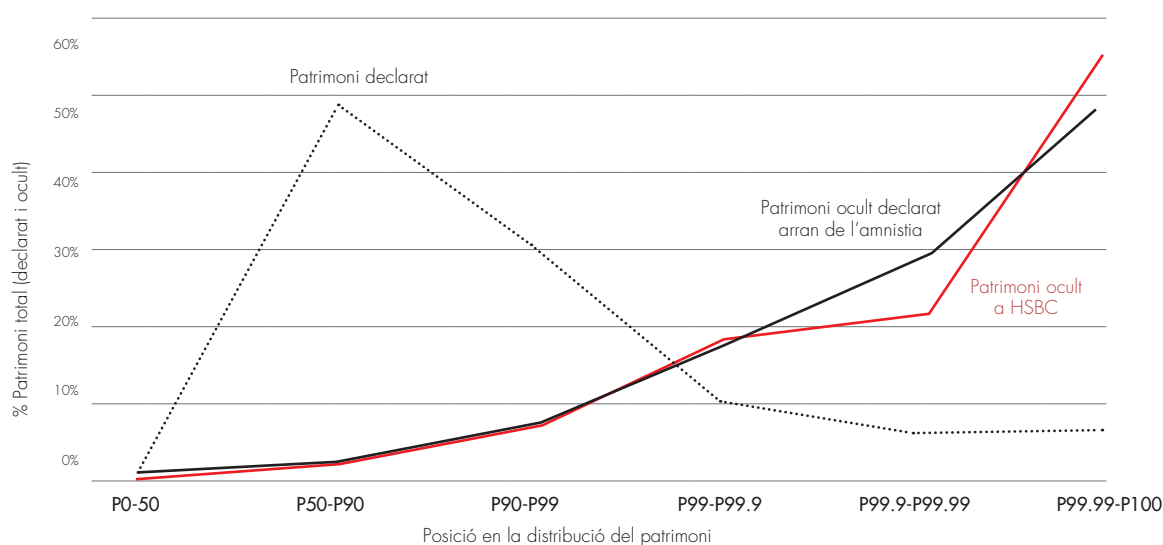
den servir per evitar els controls de capitals durant una crisi de circulant, com suggereixen els nivells de riquesa excepcionalment alts que s'observen en paradisos fiscals de l'Argentina; també serveixen per blanquejar els ingressos sortits de la corrupció en indústries extractives, com suggereixen 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 suïss-

**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](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](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.

Johannesen, 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.

Johannesen, 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](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](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 analitzo 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 positius<sup>1</sup>. 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.

<sup>1</sup> 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 BEPS<sup>2</sup> 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 controlades<sup>3</sup>. 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.

<sup>2</sup> També Clausing (2016), Dowd *et al.* (2017) i Habu (2017).

<sup>3</sup> 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 deducible, 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'analitza 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, empren 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'économique*, 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.
- Johannesen, 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.

### Baños Rovira, Jordi

---

Jordi Baños Rovira és llicenciat en Economia per la Universitat de Barcelona, té un màster en Hisenda Pública i un postgrau en Finances Locals per la mateixa universitat, un postgrau en Comptabilitat i Auditoria Pública per la Universidad de Zaragoza, un màster en Direcció Pública per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i formació executiva en finances públiques per la Georgia State University i Harvard University. Actualment és director de l'Àrea d'Avaluació Econòmica de Polítiques Públiques de la Generalitat de Catalunya, professor associat de la Universitat de Barcelona, formador de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i consultor del Fons Monetari Internacional i el Banc Mundial. Anteriorment ha estat director de Planificació Estratègica i Anàlisi Pressupostària a l'Ajuntament de Barcelona. És especialista en gestió financera de les administracions públiques; en concret, en pressupostació pública, reformes i tècniques pressupostàries, anàlisi pressupostari i avaluació econòmica de polítiques públiques. Ha publicat articles a *Government Finance Review*, *el European Public Mosaic*, *la Revista Econòmica de Catalunya*, *Nota d'Economia* i *Papers d'Economía del Departamento de Economía de la Generalitat de Cataluña*.

### Bertoméu-Sánchez, Salvador

---

Salvador Bertoméu-Sánchez és doctorand al European Center for Advanced Research in Economics and Statistics (ECARES) de la Université Libre de Bruxelles (ULB), supervisat pel Antonio Estache. També és professor assistent de Microeconomia i Matemàtiques a estudis de grau. És graduat en Ciències Econòmiques per la Solvay Brussels School of Economics and Management (ULB). Ha treballat com a consultor extern per al Banc Mundial i el Banc Interamericà de Desenvolupament amb projectes relacionats amb el sector de l'aigua i el sanejament i la seva regulació en països en vies de desenvolupament. Els seus interessos de recerca compten amb l'economia pública (especialment serveis d'infraestructures públiques i la seva regulació) i economia política. Ha publicat a *Transport Policy* i *Utilities Policy*.

### 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.

### Cangiano, Marco

---

Marco Cangiano va treballar com a subdirector del Fons Monetari Internacional (FMI) i actualment és consultor independent afiliat a l'Overseas Development Institute (ODI) de Londres i al Fons de les Nacions Unides per al Desenvolupament de la Capitalització (FNUDC). Entre 1991 y 2016, va ocupar diversos càrrecs a l'FMI: entre 2008 i 2015, va dirigir les divisions encarregades de la gestió de les finances públiques en el Departament de Finances Públiques, i anteriorment va dirigir la Divisió d'Estratègia Pressupostària de l'Oficina de Pressupost i Planificació de l'FMI. Ha realitzat presentacions sobre una varietat de temes fiscals a Washington i a l'estranger; entre elles, en les reunions d'Alts Oficials de Pressupost de la OCDE, Harvard Kennedy School of Government i la Wagner Graduate School for Public Service de la Universitat de Nueva York. Graduat per la Sapienza - Università di Roma (Itàlia), té un màster en Economia de la Universitat de York (Regne Unit). Ha publicat sobre economia energètica, reformes de pensions, transparència fiscal i política fiscal, i és coeditor de *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, publicat per l'FMI a l'abril de 2013.

## Davidoff, Thomas

---

Thomas Davidoff és doctor en Economia i Estudis i Planificació Urbans pel MIT, i màster en Afers Públics i Planificació Urbana i Regional per la Princeton University. És professor de Finances Immobiliàries amb la càtedra Stanley Hamilton i director del Centre for Urban Economics and Real Estate de la Sauder School of Business (University of British Columbia). Davidoff ha publicat sobre mercats immobiliaris, assegurances i envelliment a *The Journal of Urban Economics*, *The American Economic Review*, *The Review of Financial Studies*, *The Journal of Public Economics*, *The Journal of Risk and Insurance* i *Real Estate Economics*. També és editor del *Journal of Housing Economics*.

## De Rus, Ginés

---

Ginés de Rus és doctor en Ciències Econòmiques per la University of Leeds (Regne Unit), catedràtic d'Economia Aplicada de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria i professor d'anàlisi cost-benefici a la Universidad Carlos III de Madrid. És investigador associat a FEDEA i director de la Càtedra Abertis-FEDEA d'Economia de les Infraestructures i Transports. Ha treballat com a assessor per a la Comissió Europea, el Banc Europeu d'Inversions, el Banc Mundial, el Banc Interamericà de Desenvolupament i el Banc Asiàtic de Desenvolupament. Ha publicat àmpliament en economia de les infraestructures i el transport, regulació i anàlisi cost-benefici. Entre les seves publicacions destaca *Introduction to cost-benefit analysis: looking for reasonable shortcuts* (Edward Elgar, 2010).

## Durán-Cabré, José M<sup>º</sup>

---

José M<sup>º</sup> Durán-Cabré és llicenciat i doctor en Ciències Econòmiques i Empresarials per la Universitat de Barcelona (amb "Premi extraordinari" i Premi del Consell Econòmic i Social), llicenciat en Dret per la mateixa universitat i MSc en Fiscal Studies per la University of Bath (Gran Bretanya). Professor agregat d'Hisenda Pública i Sistema Fiscal a la Universitat de Barcelona, és especialista en temes fiscals, en concret, en imposició sobre la riquesa, imposició i federalisme fiscal, i reformes fiscals. Ha publicat diversos articles científics en revistes com *International Tax and Public Finance*, *The Review of Income and Wealth*, *Journal of Tax Administration* o *Hacienda Pública Española*, i llibres i capítols de llibres publicats, entre d'altres, per Ariel, Edward Elgar Publishing, Instituto de Estudios Fiscales o Thomson Civitas. És investigador i director de l'Institut de Economia de Barcelona (IEB).

## Estache, Antonio

---

Antonio Estache és actualment catedràtic d'Economia a la Université Libre de Bruxelles (ULB). Imparteix economia pública, economia de la regulació, economia mediambiental i economia del desenvolupament. És membre del European Center for Advanced Research in Economics and Statistics (ECARES) de Brussel·les i ha estat assessor de diversos governs i organitzacions internacionals en matèria de PPP, regulació i altres polítiques relacionades amb infraestructures. Abans d'unir-se a la ULB, va treballar al Banc Mundial durant 25 anys en privatització d'infraestructures, serveis públics i regulació mediambiental, gestió de serveis públics i reformes fiscals. Ha publicat àmpliament en aquests camps, entre d'altres, al *Journal of Public Economics*, *Journal of Regulatory Economics*, *Journal of Development Economics*, *Journal of Economic Literature*, en *World Development* i a la *World Bank Economic Review*.

### Esteller-Moré, Alejandro

---

Alejandro Esteller-Moré és llicenciat i doctor en Economia per la Universitat de Barcelona (UB) (Premi extraordinari i Premi José Manuel Blecua 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*.

### Ganuzo, Ernesto

---

Ernesto Ganuzo és doctor en Sociologia per la Universidad Complutense de Madrid. Ha estat professor visitant en la Brown University, la Universitat de Nueva York i el CNRS a França. Actualment desenvolupa la seva activitat d'investigador en el grup DEMOCRETS de l'Institut d'Estudis Socials Avançats del CSIC. Treballa amb les relacions entre ciutadania i democràcia. Ha participat en estudis internacionals sobre la implementació d'innovacions democràtiques, a més d'assessorar diverses administracions sobre el seu desenvolupament. Recentment ha publicat el llibre *Popular Democracy: the Paradox of Participation*, juntament amb Gianpaolo Baiocchi, a l'editorial Stanford University Press.

### Hebous, Shafik

---

Shafik Hebous treballa a la Divisió de Política Tributària del Departament d'Afers 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*.

### Lago-Peñas, Santiago

---

Santiago Lago-Peñas és catedràtic d'Economia Aplicada i director de GEN (Universidad de Vigo). La seva recerca se centra en el camp del federalisme fiscal, l'economia pública local, les relacions entre economia i política, i l'empresa familiar. Ha publicat els seus treballs en múltiples revistes especialitzades; entre d'altres: *European Journal of Political Economy*,

*Public Choice, Economic Modelling, Economics and Politics, Papers in Regional Science, Publius: the Journal of Federalism, Economics of Governance, Public Finance Review, Contemporary Economic Policy, Applied Economics, i Environment and Planning C: Government and Policy.* És editor executiu de la revista *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics* i editor associat de la revista e-pública. A més, és codirector de la Red de Investigadores en Financiación Autónoma y Descentralización en España (RIFDE), director del Foro Económico de Galicia, responsable de la Càtedra de l'Empresa Familiar de la Universidad de Vigo, investigador de l'Institut d'Economia de Barcelona i col·laborador habitual de FUNCAS. Ha estat consultor per a l'OCDE, el Forum of Federations, la Comissió Europea (H2020) i altres institucions.

### Matas, Anna

---

Anna Matas és doctora en Ciències Econòmiques per la Universitat Autònoma de Barcelona i Màster en Economia del Transport per la University of Leeds. Actualment, és catedràtica d'Economia Aplicada a la Universitat Autònoma de Barcelona i directora del Programa Infraestructura i Transport a l'Institut d'Economia de Barcelona. La seva recerca s'ha desenvolupat, principalment, en l'àrea de l'economia del transport i infraestructures. Ha participat de manera continuada en projectes de recerca del Pla Nacional i actualment és la investigadora principal d'un d'aquests projectes. Els seus treballs han estat publicats en revistes com: *Transportation Research, Transportation, Regional Studies, Papers in Regional Science, i Energy Economics.*

### Miller, Mark

---

Mark Miller és *senior research fellow* a l'Overseas Development Institute (ODI). La seva recerca estudia com la comunitat internacional participa en qüestions de finances públiques per promoure el desenvolupament i com pot representar aquest paper de forma més eficaç en el futur. Abans d'entrar a l'ODI, Miller va treballar per al Grup Banc Mundial a l'Àsia oriental, assessorant governs i parlamentaris de la regió (Laos, Malàisia, Myanmar i Tailàndia) en l'àmbit de les finances públiques. Amb anterioritat, va passar tres anys al Departament de Pressupost del Govern de Malawi com a economista sènior i, més tard, com a assessor tècnic, amb finançament del Departament per al Desenvolupament Internacional (DFiD) del Regne Unit.

### Montolio, Daniel

---

Daniel Montolio és actualment professor agregat d'Economia a la Universitat de Barcelona i té un màster (distinció) i un doctorat en Economia de la Universitat de York (Regne Unit). És investigador i membre del Consell de Govern de l'Institut d'Economia de Barcelona i membre del Barcelona Citylab del programa Ciutats més Segures d'ONU-HABITAT. Ha estat investigador visitant a la Universitat de Rosario l'any 2013 (Colòmbia) i al Banc Interamericà de Desenvolupament el 2015 (Estats Units). Les seves línies de recerca se centren en l'economia del crim, economia urbana i regional, i economia pública. Ha publicat diversos articles en revistes científiques internacionals com ara *Regional Science and Urban Economics, Journal of Economic Geography, Journal of Law and Economics, Journal of Macroeconomics, Journal of Economic Psychology, Fiscal Studies, International Review of Law and Economics, Urban Studies, Papers in Regional Science, Empirical Economics, Applied Economics i Applied Economics Letters*, entre d'altres.

### Proost, Stef

---

Stef Proost és professor titular a la KULeuven (Bèlgica) i ha estat professor visitant a KTH Stockholm i a d'altres universitats d'Europa i els Estats Units. A KULeuven imparteix economia del transport, medi ambient i l'energia a la Facultat d'Economia

i Empresa i a la Facultat d'Enginyeria. Dirigeix un grup de recerca del Departament d'Economia que treballa amb temes de medi ambient, energia i transport. És cofundador de l'empresa derivada Transport Mobility Leuven (TML). Els seus interessos giren entorn de les polítiques públiques: preu òptim i inversió en transport i la seva relació amb polítiques urbanes i regionals, opció d'instruments polítics per a polítiques de medi ambient, fixació de preus en el mercat de l'energia i temes d'inversió. Ha estat coordinador de diversos consorcis de la UE sobre fixació de preus eficient i inversió en transport públic i privat. Ha publicat a: *Journal of Urban Economics*, *Economics of Transportation*, *Transportation Research Part B* i *Transportation Research Part A*.

### Segú, Mariona

---

Mariona Segú és llicenciada en Economia per la Universitat Pompeu Fabra. El 2013 es va traslladar a París, on va cursar el màster d'economia Polítiques Públiques i Desenvolupament, per la Paris School of Economics. Actualment és doctoranda al laboratori RITM de la Université Paris Sud - Paris Saclay, sota la direcció de Miren Lafourcade i Gabrielle Fack. El seu treball se centra en l'economia urbana; en concret, en l'estudi del mercat immobiliari i la seva relació amb polítiques públiques o altres fenòmens que afecten el mercat. El 2017 va fer una estada de recerca al Furman Center de la New York University amb una beca de la Fundació Palladio.

### Solé-Ollé, Albert

---

Albert Solé-Ollé és catedràtic d'Economia a la Universitat de Barcelona, i director del Programa de Recerca de Federalisme Fiscal en l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB). Ha estat professor visitant en la University of Califòrnia at Irvine (Estats Units), i és membre de la Xarxa de Recerca CESifo. La seva recerca se centra en economia pública i federalisme fiscal i, més concretament, en imposició local, transferències inter-governamentals i economia política de governs sub-centrals. Els seus treballs han estat publicats en revistes com: *Journal of Public Economics*, *European Economic Review*, *Journal of Urban Economics*, *Regional Science and Urban Economics*, *International Tax and Public Finance*, *European Journal of Political Economy*, *Public Choice*, i *Journal of Regional Science*, entre d'altres.

### Viladecans-Marsal, Elisabet

---

Elisabet Viladecans-Marsal és professora titular d'Economia a la Universitat de Barcelona, directora del Programa de Recerca en Ciutats l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB) i directora de la càtedra Smart Cities de la Universitat de Barcelona. És professora visitant habitual del Departament d'Economia de la University of California at Irvine, i investigadora del Center of Economic Policy Research (CEPR) i de CESifo Research Network. La seva recerca gira entorn de l'economia urbana i l'economia pública. Més concretament, les seves línies de recerca inclouen les economies d'aglomeració i la localització de les empreses, la repercussió de les infraestructures en el creixement de les ciutats i la suburbanització, l'efectivitat de les polítiques de desenvolupament local, la reglamentació sobre l'ús del sòl i el creixement urbà i l'impacte de la interacció social en l'elecció residencial. Els seus treballs s'han publicat en *Journal of Urban Economics*, *Journal of Public Economics*, *Journal of Economic Geography*, *Journal of Regional Science or Regional Science* i *Urban Economics*, entre d'altres.

**The Barcelona Economics Institute (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, Naturgy Energy, La Caixa, the Barcelona City Hall, the University of Barcelona, the Barcelona Provincial Council, Aigües de Barcelona and the Autonomous University of Barcelona are all active participants). The IEB also hosts the Chair of Energy Sustainability at the UB (funded by the Foundation for Energy and Environmental Sustainability) and the UB's Chair of Smart Cities.

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. Notably among these is the annual Report on Fiscal Federalism and Public Finance, published, with the support of the Spanish Institute for Fiscal Studies, in English, Spanish and Catalan and whose tenth edition the reader has in their hands.

**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, Naturgy Energy, La Caixa, Ayuntamiento de Barcelona, Universitat de Barcelona, Diputació de Barcelona, Aguas de Barcelona y la Universitat Autònoma de Barcelona). También acoge la Cátedra de Sostenibilidad Energética de la UB (financiada por la Fundación para la Sostenibilidad Energética y Ambiental) y la Cátedra UB Smart Cities.

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 éstas cabe destacar cada año el Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas, publicado, con el apoyo del Instituto de Estudios Fiscales, en inglés, castellano y catalán, y cuya décima edición tiene el lector entre sus manos.

**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, Naturgy Energy, La Caixa, Ajuntament de Barcelona, Universitat de Barcelona, Diputació de Barcelona, Aigües de Barcelona i la Universitat Autònoma de Barcelona). També acull la Càtedra de Sostenibilitat Energètica de la UB (finançada per la Fundació per a la Sostenibilitat Energètica i Ambiental) i la Càtedra UB de Smart Cities.

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 aquestes cal destacar cada any l'Informe IEB sobre Federalisme Fiscal i Finances Públiques, publicat, amb el suport de l'Institut d'Estudis Fiscals, en anglès, castellà i català, i la desena edició del qual té el lector a les seves mans.



[www.ieb.ub.edu](http://www.ieb.ub.edu)