

IEB's Report on Fiscal Federalism and Public Finance

Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas

Informe sobre Federalisme Fiscal i Finances Públiques

‘16



 **Fiscal Federalism**
 **Federalismo Fiscal**
 **Federalisme Fiscal**

Economic Considerations of the Refugee Crisis in Europe
Consideraciones económicas sobre la crisis de los refugiados en Europa
Consideracions econòmiques sobre la crisi dels refugiats a Europa

How Can We Finance our Pensions?
¿Cómo financiar las pensiones?
Com finançar les pensions?

 **Public Finance**
 **Finanzas Públicas**
 **Finances Publiques**

Taxation, Multinationals and Foreign Direct Investment
Tributación, multinacionales e inversión extranjera directa
Tributació, multinacionals i inversió estrangera directa

Inequality: Measurement and Policies
Desigualdad: medición y políticas
Desigualtat: mesurament i políctiques

Presentation

Since 2009, the IEB has published its annual report on fiscal federalism with contributions from experts at home and abroad, who address questions that have a bearing on the sub-central level of government. In 2013 a more flexible format was introduced and the report's focus was widened to examine issues related to public finance in general, alongside more specific questions of fiscal federalism.

The various topics examined in the current report are addressed in a series of articles by recognized experts outside the IEB as well as IEB's own researchers, who provide their expert analyses. The contributions are short and seek to tackle current concerns in public finance that are of obvious relevance to economic policy. The aim of the articles is to reach as broad an audience as possible, avoiding unnecessary jargon, and to make a rigorous contribution to the debate on social concerns.

The IEB's Report on Fiscal Federalism and Public Finance '16 brings together the four IEB Reports published during 2016, which have addressed the issues of *Economic considerations of the refugee crisis in Europe*, *How Can We Finance our Pensions?*, *Taxation, Multinationals and Foreign Direct Investment and Inequality: Measurement and Policies*. 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.

Presentación

Desde 2009, el IEB ha venido publicando anualmente un informe sobre federalismo fiscal con contribuciones de expertos nacionales e internacionales sobre cuestiones relacionadas con los gobiernos subcentrales. En 2013 se introdujo un formato más ágil y se amplió también la temática, incluyendo además de cuestiones de federalismo fiscal otras relacionadas con las finanzas públicas en general.

Los diferentes temas tratados en el presente Informe cuentan con varias contribuciones de reconocidos expertos externos al IEB y con el análisis de investigadores del IEB expertos en la materia. Las contribuciones son breves con la finalidad de poder abarcar temas de mayor actualidad y que sean relevantes para la política económica. Las contribuciones se enfocan para llegar a una audiencia amplia, no utilizando un lenguaje excesivamente técnico y teniendo una clara orientación divulgativa con el fin de contribuir, con rigor, al debate público en cuestiones de interés social.

El Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas'16 engloba los cuatro IEB Reports publicados a lo largo de 2016 que versan sobre: Consideraciones económicas sobre la crisis de los refugiados en Europa, ¿Cómo financiar las pensiones?, Tributación, multinacionales e inversión extranjera directa y Desigualdad: medición y políticas. Todos ellos, sin duda, son temas de máximo interés y actualidad

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

Presentació

Des del 2009, l'IEB ha anat publicat anualment un informe sobre federalisme fiscal amb contribucions d'experts nacionals i internacionals sobre qüestions relacionades amb els governs subcentsrals. El 2013 es va introduir un format més àgil i es va ampliar també la temàtica, incloent, a més de qüestions de federalisme fiscal, d'altres de relacionades amb les finances públiques en general.

Els diferents temes tractats en el present informe compten amb varis contribucions de reconeguts experts extens a l'IEB i amb l'anàlisi d'investigadors de l'IEB experts en la matèria. Les contribucions són breus per tal de poder abraçar temes de major actualitat i que siguin rellevants per a la política econòmica. Estan pensades per arribar a una audiència àmplia, evitant utilitzar un llenguatge excessivament tècnic i tenint una clara orientació divulgativa a fi de contribuir, amb rigor, al debat públic en qüestions d'interès social.

L'informe IEB sobre Federalisme Fiscal i Finances Pùbliques'16 engloba els quatre IEB Reports publicats durant el 2016, que versen sobre: Consideracions econòmiques sobre la crisi dels refugiats a Europa, Com finançar les pensions?, Tributació, multinacionals i inversió estrangera directa i Desigualtat: mesurament i polítiques. Tots ells, sens dubte, són temes de màxim interès i actualitat.

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

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

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

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

Editorial Board: Núria Bosch (Director), Alejandro Esteller-Moré, Pilar Sorribas-Navarro

Coordination and Supervision: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Design and graphic production: EPA Disseny S.L.

Translation: Language Services of the University of Barcelona / Sara Sicart

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: EPA Disseny S.L.

Traducción: Servicios Lingüísticos de la Universidad de Barcelona / Sara Sicart

Consell de redacció: Núria Bosch (Directora), Alejandro Esteller-Moré, Pilar Sorribas-Navarro o

Coordinació i Supervisió: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Disseny i producció gràfica: EPA Disseny S.L.

Traducció: Serveis Lingüístics de la Universitat de Barcelona / Sara Sicart

ISBN: 978-84-617-9125-5

índice / summary / index

- | | |
|---|----|
| ■ IEB'S REPORT ON FISCAL FEDERALISM AND PUBLIC FINANCE'16 | 4 |
| ■ INFORME IEB SOBRE FEDERALISMO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS'16 | 40 |
| ■ INFORME IEB SOBRE FEDERALISME FISCAL I FINANCES PÚBLIQUES'16 | 78 |

index

FISCAL FEDERALISM

| | |
|--|----------|
| Economic Considerations of the Refugee Crisis in Europe | 5 |
| • Economic Considerations of the Refugee Crisis in Europe..... <i>Vázquez-Grenno, J.</i> | 5 |
| • The Danish Experience with Refugee Influx in the 1980s and 1990s..... <i>Damm, A.P. and Vasiljeva, K.</i> | 7 |
| • Syrian Refugees: Economic Challenges and Opportunities | 10 |
| <i>Tumen, S.</i> | |
| • Can Market Mechanisms Solve the European Union Refugee Crisis? | 12 |
| <i>Fernández-Huertas Moraga, J.</i> | |

| | |
|---|-----------|
| How Can We Finance our Pensions? | 15 |
|---|-----------|

| | |
|---|----|
| • How Can We Finance Our Pensions? | 15 |
| <i>Durán-Cabré, J.M.</i> | |
| • Funding Pensions: Social Security Contributions or General Taxation?..... | 16 |
| <i>Conde-Ruiz, J.I.</i> | |
| • Should Old-Age Pensions Be Financed by Contributions or by Taxation?..... | 18 |
| <i>Boulhal, H. and Reilly, A.</i> | |

PUBLIC FINANCE

| | |
|--|-----------|
| Taxation, Multinationals and Foreign Direct Investment..... | 20 |
| • Taxation, Multinationals and Foreign Direct Investment..... <i>Jofre-Monseny, J.</i> | 20 |
| • Can We Observe a Race to the Bottom in the Effective Corporate Tax Burden?..... <i>Loretz, S.</i> | 21 |
| • The Effects of Corporate Income Taxes on the Location, Investment and Profits of Foreign Affiliates of Multinational Enterprises across EU Countries..... <i>Merlo, V.</i> | 23 |
| • Business Location and Taxes: What Can Be Learned from the American States?..... <i>Wilson, D.J.</i> | 25 |

| | |
|---|-----------|
| Inequality: Measurement and Policies | 27 |
|---|-----------|

| | |
|---|----|
| • Inequality: Unresolved Business..... <i>Torregrosa-Hetland, S.</i> | 27 |
| • Global Inequality: Historical Trends | 29 |
| <i>Vecchi, G.</i> | |
| • Inequality and Mobility in Developed Countries: Measurement and Policies..... <i>Peichl, A.</i> | 32 |
| • The Economic Crisis and Inequality in Spain: A Political Reflection..... <i>Fernández-Albertos, J.</i> | 34 |

| | |
|--------------------------|-----------|
| AUTHOR INDEX..... | 36 |
|--------------------------|-----------|



Economic Considerations of the Refugee Crisis in Europe

Javier Vázquez-Grenno

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

Over the last two years, Europe has witnessed the arrival of the greatest number of displaced persons since the Second World War. The principal cause of this has unquestionably been the intensification throughout 2015 of the war in Syria.

Although the European Union operates a common asylum policy, in these last few years, each Member State has implemented its own measures, characterised essentially by the raising of barriers to entry and/or the tightening up of the requirements for granting refugee status (Hatton, 2015).

Indeed, the current refugee crisis has served to highlight the major political differences that exist between the Member States of the European Union, providing evidence of the markedly antagonistic stances adopted with regard to reception policy. Stances which range from the implementation of international agreements (e.g., the 1951 Refugee Convention and the 1948 Universal Declaration of Human Rights) to outright opposition to the reception of refugees, the limitation of their rights and even the criminalisation of refugees. Significant differences in the percentage of positive outcomes for asylum applications are a clear reflection of this. In Bulgaria over 90% of applications are accepted, while in Denmark and the Netherlands around 80% and in Sweden 72% have favourable outcomes; however, at the opposite end of the spectrum, in Poland, Hungary and Latvia rejection rates stand at over 80%.¹

In recent years, Europe's asylum policy has tried, without much success, to negotiate the distribution of refugees that reach the continent's frontiers. The main difficulties encountered during these negotiations have centred on the economic cost of providing refugees with protection and assistance and the number of refugees each Member State would be willing to accept.

The latest turn in refugee policy was the agreement the European Union signed on 18 March with Turkey. This agreement seeks to control the main route of arrival into Europe of Syrian asylum-seekers and, also, to deter the arrival of new refugees by returning

those that reach Greece back to Turkey.² In addition to the doubtful legality of the agreement, the differences in economic, social and political terms between the countries of origin and Europe suggest that the agreement is unlikely to achieve its objectives.

There is no doubt that the priority of any refugee policy should be to provide asylum, under the conditions established for this purpose by international treaties. However, to understand better the responses of both the governments and of public opinion in receiving countries, the following questions are of interest: What are the expected economic effects of providing asylum to refugees in the host countries? Do we have any empirical evidence of these effects? What measures have countries hosting refugees applied in the past? Are there any alternatives to the policies applied to date in the European Union? These and other questions are addressed by Anna Pil Damm and Kristine Vasiljeva, Semih Tumen, and Jesús Fernández-Huertas Moraga in their contributions to this IEB Report.

Anna Pil Damm and Kristine Vasiljeva analyse the economic and social effects of asylum policies in Denmark in the 1980s and 1990s. They not only present Danish evidence, but they also outline various policy recommendations that, undoubtedly, serve as a good point of reference for a long-term European asylum policy. By way of example, the Danish experience shows that the assimilation of immigrants, in terms of employment and wages, is achieved more quickly if refugees are settled in regions with low rates of unemployment. However, the authors also show that it is preferable to settle refugees in relatively poor neighbourhoods, where immigrant communities already exist, rather than in neighbourhoods inhabited exclusively by native citizens, as the refugees establish contacts with the immigrants and this is beneficial in helping them enter the job market.

Based on the recent experience of receiving Syrian refugees in Turkey, Semih Tumen presents evidence of the effects that these asylum-seekers have had on the Turkish economy. Undoubtedly, the evidence he presents is the closest we have of the possible

¹ Percentage of positive first instance decisions on asylum applications (Source: Eurostat http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/migr_asydcfsta).

² The agreement targets smugglers trafficking people along this main route from Turkey and provides for the return of Syrian refugees arriving after 20 March 2016 in an effort to eliminate the so-called "pull" effect (see, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm).

effects of the distribution of refugees on the European economies. Examining the sudden influx of Syrian refugees in Turkey, Semih Tumen and co-authors found that the economic effects on the labour market, and on education and prices, among others, are either null or slightly negative for the host economy. Overall, their research shows that while receiving refugees generates costs that affect the standard of living of natives, these costs are bearable and can even be offset if the potential long-term benefits are taken into account.

Finally, Jesús Fernández-Huertas Moraga proposes a policy for solving the conflict in the distribution of asylum seekers that have arrived in Europe in recent years. Based on the quota policy implemented in the European Union and drawing on economic theory, the author suggests additional measures to achieve a common policy that might be effective in distributing refugees among the countries of the Union.³ The attractiveness of the policy is that it not only offers an effective way of distributing the economic costs of hosting refugees, but, while respecting the rights of refugees, the policy takes into account their preferences with regard to their eventual country of destination which is in line with the suggestions of the studies commented on the contribution of Anna Pil Damm and Kristine Vasiljeva.

Evidence from countries that have received large numbers of refugees shows that, in host economies, the costs do not seem to be too high and even, in the long term, there could be some benefits (e.g., young population with high fertility rates). It is also important to note that, *a priori*, in the European case the effort should not be that great for an EU population of more than 500 million, given that the number of potential refugees is unlikely to exceed 4 million, between current refugees and those that might arrive in the next two or three years. These figures are derisory when compared with the effort, in terms of reception, made by countries such as Turkey, Lebanon and Jordan.⁴

In short, while we cannot ignore the economic costs altogether, the refugee crisis is fundamentally a political problem, for which there appears to be no solution in the near future because, as with many other issues, there is no clear will to resolve this crisis. Future decisions of the European Union, in terms of refugee policy, will surely be heavily influenced by the electoral cycle and, especially, by the growth in the vote of the extreme right in some Member States of the Union.

References

- Fernández-Huertas Moraga, J. and Rapoport, H. (2015): "Tradable Refugee-admission Quotas and EU Asylum Policy", *CESifo Economic Studies* 61 (3-4), pp. 638-672.
- Hatton, T. J. (2015): "Asylum Policy in the EU: The Case for Deeper Integration", *CESifo Economic Studies* 61 (3-4), pp. 605-637.

³ For further details of the measures, consult Fernández-Huertas Moraga and Rapoport (2015).

⁴ Turkey, Lebanon and Jordan have 2.7 million, 1.1 million and 640,000 registered Syrian refugees respectively (see <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>).



The Danish Experience with Refugee Influx in the 1980s and 1990s

Anna Pil Damm
Aarhus University

Kristine Vasiljeva
KRAKA

A record number of over 1.2 million migrants claimed asylum in the EU-28 in 2015 and the European Commission (EC) estimates 2 million asylum seekers in European Union (EU) during the next two years. The conflict in Syria is by far the biggest driver of the migration. According to the Article 14 of the Universal Declaration of Human Rights and to the Convention relating to the Status of Refugees, everyone has the right to seek and enjoy in other countries asylum from persecution, for fear of being persecuted for reasons of race, caste, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion.

The high number of asylum seekers has sparked a crisis in the EU as countries struggle to cope with the influx. In April 2015 the EC announced that it will propose a permanent system, which would enable a mandatory and automatically-triggered relocation system across the EU, when a mass inflow emerges.¹ In May 2015 the EC proposed a temporary European relocation scheme for asylum seekers who are in need of international protection. Such asylum seekers should be distributed according to a distribution key based on "objective, quantifiable and verifiable criteria that reflect the capacity of the Member States to absorb and integrate refugees": the size of the population (weight 40%), GPD (weight 40%), average number of past asylum applications (weight 10%) and unemployment rate (10%).² In Sept. 2015 Home Affairs Ministers adopted the Decision to relocate 160,000 people in clear need of international protection from Italy and Greece and other Member States directly affected by the refugee crisis.

In 2015 the majority of asylum seekers from Syria, Iraq and Eritrea were recognized as refugees. How can individual member countries provide housing for large numbers of newly recognized refugees, while taking into account the aim of fast labour market assimilation of new refugees? Fast labour market assimilation of refugees reduces the fiscal burden of refugee immigration and may be a pre-requisite for social cohesion in the host-country during times of major refugee influx.

When faced with this challenge in the mid-1980s, the Danish government, through the Danish Refugee Council (henceforth "the Council"), implemented a spatial dispersal policy on (more than 76,000) newly recognized refugees over the 1986-1998-period.

¹ Relocation is the transfer of persons who are in need of or already benefit from a form of international protection in one EU Member State to another EU Member State where they should be granted similar protection.

²http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

The main objective was to disperse refugees across counties and municipalities proportional to the number of inhabitants shortly after receipt of asylum. The Council was unable to consider individual location wishes in the assignment process. Moreover, local authorities had little opportunity to cream-skim refugees, i.e. ask for, say, high-skilled refugees. The Council was successful at dispersing refugees. Before the implementation of the policy, newly recognized refugees settled primarily in one of the large cities. By contrast, over the 1986-1998-period newly recognized refugees were fairly evenly distributed across counties and municipalities relative to the local population size (Damm 2004, Damm 2009a). Some newly recognized refugees in Denmark, by chance, started their process of integration into the Danish society in a municipality with a relatively low unemployment rate and low immigrant residential concentration, while others newly recognized refugees, by chance, initially settled in a municipality with the opposite characteristics. Therefore, the Danish spatial dispersal policy on refugees can be regarded as a social experiment which provides unique data for empirical investigation of which local characteristics promote labour market integration of immigrants. Exploiting the Danish spatial dispersal policy on refugees 1986-1998 as a quasi-experiment, Damm and Roshholm (2010) find that, *ceteris paribus*, assignment to a municipality with low unemployment, and a relatively low number of immigrants, significantly increases refugees' speed of transition into the first job. The latter finding supports spatial dispersal of refugees across locations.

In Denmark around 26% non-Western immigrants have found their latest job through their social network, predominantly immigrant contacts (Damm 2014). In addition, Damm (2009b) shows that real annual earnings of refugees increases with the size of the ethnic enclave, i.e. number of co-nationals living in the municipality. By use of better data, Damm (2014) shows that it is the quality – rather than the size – of residence-based networks that matters for labour market integration of refugees. This result is consistent with the social network theories proposed by Montgomery (1994) and Calvó-Armengol and Jackson (2004). In the first 6 years after asylum, a relatively high quality of co-national (immigrant) neighbours increases annual earnings (employment) of refugees while their labour market success is unaffected by the quality of native neighbours (Damm 2014), perhaps because native-immigrant communication is scarce due to cultural and language barriers. In other words, at least up to 6 years after asylum residence-based job information networks of refugees in Denmark are ethnically stratified. This implies that successful local employment and skills-

upgrading policies targeted at a subgroup of immigrants entail positive externalities for their immigrant acquaintances.

Over the 1986-1998-period assigned refugees could move away from the municipality of assignment at any time, in so far as they could find alternative housing elsewhere. Ten years after asylum 50% of refugees had moved away from the assigned municipality. Refugees tended to leave municipalities with a relatively low number of immigrants and co-nationals relative to the population size. Additional push factors are lack of private rental and social housing and lack of institutions for qualifying education (see, Damm 2009a). These push factors help explain why recent immigrants tend to leave more rural areas and move to immigrant dense neighbourhoods in the larger cities. But labour market opportunities also affect placed refugees' subsequent relocation. High unemployment is also a push factor (Damm 2009a). Moreover, refugees who after initial location assignment moved into ethnic enclaves and socially deprived neighbourhoods were negatively selected in terms of unobserved individual characteristics, e.g. ability to learn the host-country language and English language proficiency – increasing the return to living in an ethnic enclave (Damm 2009b, Damm 2014).

In spite of the tendency for assigned refugees to subsequently relocate to a larger municipality with more immigrants and co-nationals, the Danish spatial dispersal policy on refugees 1986-1998 did reduce residential concentration of refugees in the capital area relative to other immigrants in the medium run (Damm 2009a).

Compared to their native peers, refugees who arrived as children during 1986-1998 had a substantially higher crime conviction rate by age 21 (Damm and Dustman 2014), while their gap in the level of upper-secondary education, by age 20, was modest (6-7 pp.) (Vasiljeva 2015). One explanation for the higher youth crime conviction rate of immigrant youth is that they tend to grow up in locations in which many young criminals live. Their criminal behaviour is contagious for boys, but not for girls, as shown by Damm and Dustmann (2014). Immigrant male youth are influenced by others, regardless of the ethnicity of the criminals. However, the effects are greater if the criminals are from the same country of origin as the young people themselves.

Comparison of the neighbourhood effects on refugee parents and refugee children shows that parents are affected only by their immigrant neighbours, and not by Danes, but their children are influenced by everyone. The different results for parents and children are hardly surprising. The parents arrive to Denmark unable to speak the native language, and they are not forced to interact with natives in any context. By contrast, from the date of local settlement, their children are surrounded by and must relate to children and youth of all ethnic origins, including natives – in day care centres, schools and spare-time.

The quasi-experimental findings for refugees in Denmark have important implications for policies which spatially disperse refugees across locations.³ First, they show that policy makers can increase the speed of employment and wage-assimilation of immigrants through refugee settlement in regions with low unemployment. Second, they can be used to guide policy makers on which types of neighbourhoods are suited for refugee settlement. Within low-unemployment regions policy makers can promote labour market integration of refugees and reduce their crime propensity by assigning refugee families to neighbourhoods in which many established immigrants and few youth criminals live. However, cheap, large rental apartments are likely to be scarce in such neighbourhoods. Such apartments can instead be found in the social housing sector which explains why it is characterised by large over-representation of recent arrivals of immigrants who tend to have a weak or no labour market attachment. In the past three decades, Danish local authorities have tried to avoid settlement of new immigrants in the part of the social housing sector which is socially deprived (i.e. employment rate below 60%). However, from a labour market assimilation perspective, settlement in a socially deprived neighbourhood is preferred to settlement in a neighbourhood with only natives, because refugees establish contacts with employed immigrant neighbours in socially deprived neighbourhoods which are helpful for informal job search (Damm 2014). But youth delinquents are overrepresented in socially deprived neighbourhoods and their criminality spurs criminal behaviour of male refugee youth assigned to the neighbourhood as child. A local refugee housing policy which assigns refugee families to housing in socially deprived neighbourhoods should therefore be combined with more resources for crime-prevention, e.g. more street officers and higher school quality. A local refugee housing policy which assigns refugee families to housing outside socially deprived neighbourhoods should be combined with information to adult refugees about local networks/organisations for established immigrants.

Moreover, few refugees stayed in the assigned neighbourhood for a considerable number of years (Damm 2014). Therefore, for a refugee settlement policy to work, the authorities may have to reduce the relocation rates of refugees, by also considering individual location wishes (given that they coincide with the overall goal of the settlement policy) and/or providing economic incentives to stay for some years.

Around 80% of Danish men and women in their working ages have a job. For the Danish welfare state to be fiscally sustainable at least 75% of the working-age population should be employed. Therefore, fast labour market assimilation of refugees is an important policy aim. Over the 1986-1998-period Denmark primarily granted asylum to asylum seekers from the former Yugoslavia, Lebanon, Iran, Iraq, Somalia, Sri Lanka, Vietnam, Afghanistan and Ethiopia

³ Similar results on local determinants of labour market success of refugees have been found for Sweden Edin et al. (2003), Åslund (2005), Åslund and Rooth (2007), Åslund and Fredriksson (2009), Åslund et al. (2011).

(listed in descending order). Irrespective of refugee-sending country, refugees have increasing employment rates in the first 10 years after asylum, but the speed of labour market integration varies greatly by country of origin. 10 years after asylum only refugees from Sri Lanka, Vietnam and the former Yugoslavia had an employment rate above 50%. Twenty years after asylum only the fastest assimilating refugee groups (Sri Lanka, Vietnam and Ethiopia) had an employment close to 75%.⁴

In 1999 the Danish Government implemented a new spatial dispersal policy on newly recognized refugees. This policy aimed to increase the speed of employment assimilation of refugees by means of 1) mandatory spatial dispersal across all municipalities using a distribution key (based on the size of the overall population, the size of the immigrant population and the past number of assigned refugees) and taking into account individual location wishes and 2) an extended introduction programme, run by the municipality, hosting the refugee and by providing social assistance, in the first three years, conditional on residing in the assigned municipality. However, in 2014 only 28% of refugees and family-reunified to refugees (aged 25-64) were employed after having participated in the 3 year introduction programme.⁵

The slow labour market assimilation of refugees has led the Danish government, employer organizations and worker unions to make an agreement on March 17 2016 to promote labour market integration of refugees. The high minimum wage negotiated between employer organizations and worker unions is perceived as the main obstacle to fast labour market integration of refugees. The agreement includes a reform of the spatial dispersal policy on refugees. In the future refugee settlement in a municipality with good employment prospects should be given important consideration (*Trepartsforhandlinger* 2016: *Trepartsaftale om arbejdsmarksintegration*).⁶

References

- Calvó-Armengol, A. and Jackson, M.O. (2004): "The Effects of Social Networks on Employment and Inequality", *American Economic Review*, 94(3) (Jun.): 426-454.
- Damm, A. P. (2004): "The Danish Dispersal Policy on Refugee Immigrants 1986-1998: A Natural Experiment?", *Aarhus School of Business ECON WP* 05-3.
- Damm, A. P. (2009a): "Determinants of Recent Immigrants' Location Choices: Quasi-Experimental Evidence", *Journal of Population Economics*, 22(1): 145-174.
- Damm, A. P. (2009b): "Ethnic Enclaves and Immigrant Labor Market Outcomes: Quasi-Experimental Evidence", *Journal of Labor Economics*, 27(2): 281-314.
- Damm, A. P. (2014): "Neighborhood Quality and Labor Market Outcomes: Evidence from Quasi-Random Neighborhood Assignment of Immigrants", *Journal of Urban Economics* 2014, 79: 139-166.
- Damm, A. P. and Dustmann, C. (2014): "Does Growing Up in a High Crime Neighborhood affect Youth Criminal Behavior?", *American Economic Review*, 104(6): 1806-1832.
- Damm, A. P. and Roshholm, M. (2010): "Employment Effects of Spatial Dispersal of Refugees", *Review of Economics of the Household* 2010, 8(1): 105-146.
- Edin, P-A., Fredriksson, P. and Åslund, O. (2003): "Ethnic Enclaves and the Economic Success of Immigrants — Evidence from a Natural Experiment", *The Quarterly Journal of Economics*, 118(1):329–357.
- Montgomery, J. D. (1994): "Weak Ties, Employment, and Inequality: An Equilibrium Analysis", *American Journal of Sociology*, vol. 99(5) (Mar.): 1212-1236.
- Vasiljeva, K. (2015): "Essays on Immigration in a Generous Welfare State". PhD Dissertation School of Business and Social Sciences, Aarhus University. Chapter 3: 159-234.
- Åslund, O. (2005): "Now and forever? Initial and subsequent location choices of immigrants", *Regional Science and Urban Economics*, 35:141-165.
- Åslund, O. and Fredriksson, P. (2009): "Peer Effects in Welfare Dependence. Quasi-Experimental Evidence", *Journal of Human Resources*, 44(3): 798-825.
- Åslund, O. and Rooth, D.O. (2007): "Do When and Where Matter? Initial Labour Market Conditions and Immigrant Earnings", *The Economic Journal*, 117 (Mar.): 422-448.
- Åslund, O., Edin P-A., Fredriksson, P. and Grönqvist, H. (2011): "Peers, Neighborhoods, and Immigrant Student Achievement: Evidence from a Placement Policy", *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(2) (apr.): 67-95.

⁴ The employment rate of refugees from the former Yugoslavia 20 years after asylum remains to be seen.

⁵ Trepartsforhandlinger 2016: Trepartsaftale om arbejdsmarksintegration <http://uibm.dk/filer/nyheder-2016/trepartsaftale-om-arbejdsmarksintegration.pdf>

⁶ Idem.



Syrian Refugees: Economic Challenges and Opportunities

Semih Tumen

Central Bank of the Republic of Turkey, Research and Monetary Policy Department, Istiklal Caddesi

Following the outburst of the Syrian Conflict in mid-2011, millions of Syrians have been forced to leave their homes. The conflict has initially generated a huge wave of internal migration within Syria toward the nearest borders. After the sharp increase in the intensity of conflict in early 2012, this internal migration wave has changed nature and transformed into a huge wave of refugees flowing into the neighboring countries—Turkey, Lebanon, Jordan, and Iraq. Based on the United Nations figures, the total number of registered Syrian refugees is around 5 million as of March 2016.¹ As the conflict in Syria proved to be permanent and the absorption capacity of the neighboring countries diminished over time, the tendency to wait for the resolution of conflict in the neighboring countries has transformed into a willingness to move toward the West with the hope of somehow gaining legal residency in developed countries, especially in Europe [Tumen, 2016a].

These massive refugee movements pose many challenges ranging from potential damages on the economic, social, and health outcomes of natives in the receiving regions to political and demographic problems that could be faced by the governments in the hosting countries. The severity of these challenges was not truly noticed in the developed world until the “march of Syrian refugees” started to threaten the Western countries. There are also certain economic opportunities—including inexpensive work force and a young population with higher fertility rates—that Syrian refugees can offer. Attitude toward refugees is mixed across countries. Most of the countries in Europe are not willing to accept significant numbers of refugees, which perhaps means that they see the potential costs of refugees much higher than their potential benefits. There is also a severe degree of public opposition against refugees in some of these countries. The actual hosting countries such as Turkey and Lebanon, on the other hand, exhibit a milder attitude toward refugees in terms of both government policies and public opinion. There are two potential explanations for these large disparities in attitudes toward refugees. First, neighbors of Syria may be more sympathetic to Syrian people due to cultural, religious,

and historical ties. And, second, European countries may not have pleasant past experiences with immigration in general. The overall picture suggests that the Syrian Conflict, which was initially compact and regional in nature, has transformed into a giant global problem and we are far from reaching an international agreement on collectively handling this problem yet.

The rest of this article will elaborate on the potential economic consequences of the Syrian refugee crisis on the hosting countries—particularly based on evidence from Turkey. The sudden and massive flow of Syrian refugees into Turkey offers valuable econometric analysis opportunities, since such an influx mimics a legitimate natural experiment [Tumen, 2015]. In a recent paper [see Ceritoglu et al, 2015], we exploit this natural experiment and find that the refugee inflows reduce the likelihood of having an “informal job” for natives in the hosting regions. Syrian refugees in Turkey are not granted an official work permit. High informal employment rates in the Turkish labor markets joined with no work permit arrangements for refugees have amplified the negative impact of Syrian refugee inflows on natives’ labor market outcomes. In other words, the existence of informal employment opportunities have facilitated the penetration of Syrian refugees into the Turkish labor markets. It should also be noted that there is no effect of the refugee inflows on the wage earnings of the native individuals in Turkey. This holds for both formal and informal wage earners. Overall, the refugee problem induced several challenges in terms of the labor market outcomes, but the associated costs are bearable.

The penetration of Syrian refugees into informal labor markets also generate some positive welfare effects for natives. In a companion paper [see Balkan and Tumen, 2016], we report that consumer prices in the hosting regions declined as a consequence of refugee inflows. The increase in the supply of informal immigrant workers generates labor cost advantages in the informal labor intensive sectors, and, thus, leads to a reduction in the prices of the goods produced by these sectors. There are no significant price changes

¹ Turkey, Lebanon, Jordan, Iraq, Egypt, and Libya are hosting 2.8 million, 1.1 million, 700 thousand, 250 thousand, 120 thousand, and 30 thousand refugees, respectively. For more detailed statistical figures about the regional dispersion of Syrian refugees, see <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

in the formal labor intensive sectors, but the consumer prices decline on average. Another positive impact of the refugee inflows on natives outcomes is related to the school enrollment rates of youth. In particular, we find that the high school and college enrollment rates have increased among natives as a consequence of refugee inflows [see Tumen, 2016b]. This increase can be attributed to decreased low-skill job opportunities for natives due to increased supply of inexpensive informal refugee workers.

The refugee inflows also affect the urban life in the hosting regions. We document an increase in housing rents and the magnitude of this increase is approximately 5.5 percent. Strikingly, we find that rents of the lower-quality units have only increased by 1.7 percent, while the high-quality rental units have faced a rent increase in the order of 11 percent. This finding supports a residential segregation story, which suggests that the refugee wave has increased the demand for better and safer neighborhoods especially among natives [see Balkan et al, 2016].

The Syrian Conflict and the associated refugee crisis pose important challenges for many countries. By now, it is clear that the refugee problem will not only have short-term impacts, but will also impose several long-term consequences on the hosting countries. These consequences span a large horizon of topics including economic, social, and political outcomes. Overall, the results of the existing studies on the economic impact of Syrian refugees on hosting economies suggest that the refugee inflows have imposed bearable costs on the living standards of natives. It will not be surprising to see that there will be a surge of new research on the impact of Syrian refugees on a broader range of outcomes as new data sets with greater micro-level details become available.

Disclaimer: This article relies extensively on my existing research projects on the impact of Syrian refugees on various outcomes of Turkish natives. The views are of my own and do not necessarily reflect those of the Central Bank of the Republic of Turkey. All errors are mine.

References

- Balkan, B. and Tumen, S. (2016): "Immigration and Prices: Quasi-Experimental Evidence from Syrian Refugees in Turkey," Journal of Population Economics, forthcoming.
- Balkan, B., Torun, H. and Tumen, S. (2016): "Immigration, Housing Rents, and Residential Segregation: Evidence from Syrian Refugees in Turkey," Central Bank of the Republic of Turkey, unpublished manuscript.
- Ceritoglu, E., Gürçihan-Yunculer, H.B., Torun, H. and Tumen, S. (2015): "The Impact of Syrian Refugees on Natives' Labor Market Outcomes in Turkey: Evidence from a Quasi-Experimental Design," IZA Discussion Paper No. 9348.
- Tumen, S. (2015): "The Use of Natural Experiments in Migration Research," IZA World of Labor.
- Tumen, S. (2016a): "The Economic Impact of Syrian Refugees on Host Countries: Quasi-Experimental Evidence from Turkey," American Economic Review, forthcoming.
- Tumen, S. (2016b): "Immigration and Natives' School Enrollment Rates: The Case of Syrian Refugees in Turkey," Central Bank of the Republic of Turkey, unpublished manuscript.



Can Market Mechanisms Solve the European Union Refugee Crisis?

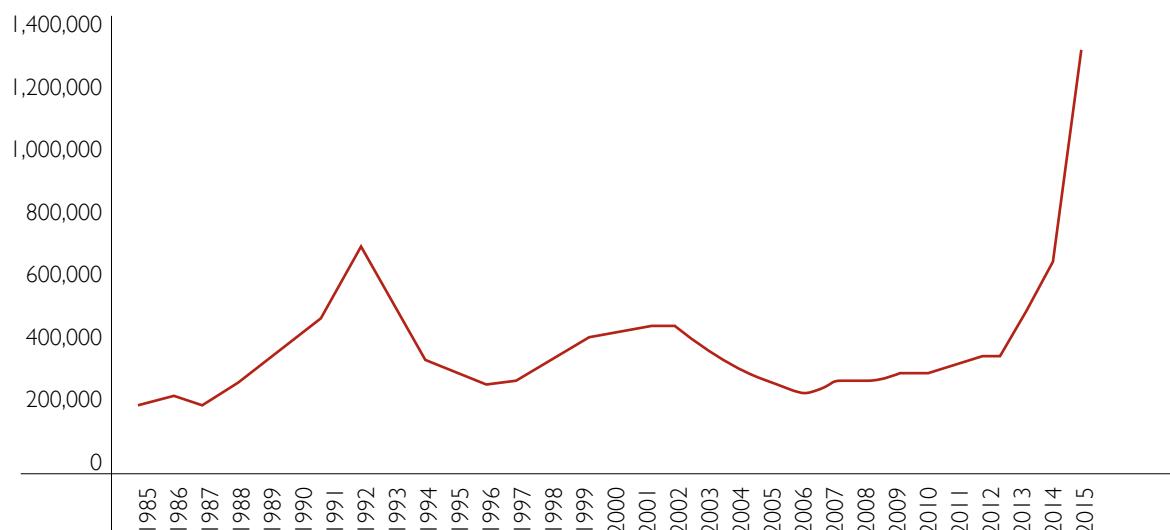
Jesús Fernández-Huertas Moraga
Universidad Carlos III de Madrid, IAE (CSIC) / IZA

Introduction

Asylum seekers arrivals peaked in the European Union during 2015 (see figure 1), mainly, but not only, fueled by the war that started in Syria in 2011. The Common European Asylum System had been under intense scrutiny for a while for its perceived failure to adequately share the costs of providing international protection to refugees (Hatton, 2015). As a response to the increasing inflows and to these criticisms, in May 2015 the European Commission decided to launch the European Agenda on Migration (European Commission, 2015a), which included the relocation of asylum seekers and refugees arrived in Greece and Italy to other member states according to quotas based on a set of objective criteria related to their absorbing capacity: their population, total GDP, unemployment rate and the number of asylum seekers received over the previous four years.

In a series of papers (Fernández-Huertas Moraga and Rapoport, 2014, 2015a y 2015b), Professor Hillel Rapoport (Paris School of Economics) and myself argued that the quota system suggested by the European Commission was a good first step but it should be complemented by two additional measures, both of which are solidly grounded on economic theory. While market mechanisms cannot “solve” Europe’s refugee crisis, they can provide more flexibility by making sure that costs are efficiently distributed. At the same time, it is not only feasible to respect refugees’ basic rights but their location preferences can also be taken into account. All of this can be achieved in three stages.

Figure 1: Asylum Applications in the European Union (1985-2015)



Source: own elaboration from Eurostat (migr_asyctz) and (migr_asyappctza)

Stage 1: Initial Allocation of Quotas

The quotas approved by the European Commission are just one way of assigning responsibilities in terms of who should take care of the provision of refugee protection, an international public good. Rather than charging with this responsibility the state to which the asylum seekers first arrived (Dublin regulation), this makes sure that the potential costs of hosting refugees are fairly distributed.

Stage 2: Compensation Mechanism

Given a distribution of responsibilities through quotas, some countries may perceive receiving additional refugees as marginally too costly for them. If they had the opportunity, these countries would be willing to pay another member state for the reception of some of its refugees. If the perceived marginal cost of this member state is lower, there will be an opportunity for exchanging the responsibility. This opportunity to trade is our second stage. Countries with a high marginal cost of hosting refugees would compensate low-marginal-cost countries in exchange for fulfilling part of their quotas.

Stage 3: Matching Mechanism

What is the role of refugees in this proposal? 2012 Nobel-prize winner Alvin Roth famously argued that "Migrants aren't widgets (...). They are people trying to make choices in their best interest" (Roth, 2015). The third stage is needed to make sure that no refugee is relocated to a destination to which she refuses to move. This is accomplished through the matching mechanism. Alvin Roth himself is one of many proponents of the use of matching mechanisms to assign students to colleges or doctors to hospitals (Roth, 2002). In this case, the matching mechanism can be used to assign refugees to destination countries.

To this end, refugees would sort potential destinations by their order of preference, specifying those locations to which they would absolutely be unwilling to move. These preferences can then be introduced in any of the matching algorithms proposed by the literature, such as the college proposing (country proposing) deferred acceptance algorithm (Fernández-Huertas Moraga and Rapoport, 2014), which can actually take into account the preferences of countries over types of refugees (by skill of citizenship, for example) as well. The algorithm would then produce the final distribution of refugees.

The collection of refugee preferences does not imply that all refugees will be able to select their most preferred destination. Some of them would end up in their first option, some on their second, on their third, etc. There is even a possibility that some

refugees could not be relocated at all as long as the only free slots correspond to destinations to which they are unwilling to move. If that is the case, the countries with unfilled quotas would be penalized and their compensation would end up in the original location where the refugee remains. In this sense, the matching mechanism is integrated with the compensation scheme and it disciplines refugee-unfriendly countries into offering good reception conditions so as to avoid these potential penalties, which would nonetheless be an off-equilibrium outcome.

Feasibility of the Proposal

It is legitimate to question both the feasibility and the ethics of the proposal and each of its elements. Regarding the first stage, the European Commission proposed the relocation or resettlement of up to 180,000 refugees and asylum seekers over two years (European Commission, 2015a, 2015b). While this is less than 14 percent of the total number of asylum applications lodged in the European Union in 2015 (see Figure 1), only 459 relocations had been performed as of January 2016. The first step in the sharing of responsibilities was approved but the implementation has so far been sluggish.

Part of this slow implementation may have to do with the lack of flexibility in the European Agenda on Migration. The second stage of the proposal, the compensation mechanism, could alleviate this lack of flexibility. While countries might be reluctant to trade obligations to provide refugee protection for fear of being accused of putting a price tag on refugees, it must be recognized that this trade already takes place at regulated prices. The Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF), part of the overall European budget, already pays 6,000 euros per refugee resettled to receiving countries and the European Commission has even proposed an opt-out mechanism by which countries could refuse to receive their quotas as long as they pay a penalty that is equal to 0.002 percent of their GDP. As a result, some of the elements of the compensating mechanism are already present, albeit in an inefficient way.

Finally, the third stage, the matching mechanism, was already recognized as a priority by the European Parliament (European Parliament, 2015), which argued that the preferences of refugees should be taken into consideration before relocating them. The proposal outlined here simply goes one step beyond and outlines how these preferences should be taken into account.

Conclusion

The decision to offer protection to individuals fleeing prosecution in their origin countries, asylum seekers that can become proper refugees, generates externalities. If one country offers this

protection, a neighboring one needs not do so. As a result, a way to coordinate the provision of this international public good is the establishment of rules that allow for sharing the responsibilities. In the European Union, the European Agenda on Migration represented an attempt at changing the existing rules, which attributed the responsibilities depending on the first country of arrival of refugees. This attempt has appeared to be insufficient empirically but we also had reasons to believe it was insufficient theoretically. The attribution of fixed quotas of refugee-admission of countries is needlessly rigid and a compensation mechanism could be designed to promote flexibility while alleviating countries' participation constraints. Moreover, the most basic rights of refugees to choose their destination can be respected in the process by combining the compensation mechanism by which high-marginal-cost countries would pay to low-marginal-cost countries for settling refugees with a matching algorithm in which refugees would have the opportunity of ranking their preferred destinations and vetoing their undesired ones.

- Fernández-Huertas Moraga, J. and Rapoport, H. (2015b): "Tradable Refugee-admission Quotas (TRAQs), the Syrian Crisis and the new European Agenda on Migration", IZA Journal of European Labor Studies 4:23.
- Hatton, T. J. (2015): "Asylum Policy in the EU: The Case for Deeper Integration", CESifo Economic Studies 61, pp. 605-637.
- Roth, A. E. (2002): "The Economist as an Engineer: Game Theory, Experimental Economics and Computation as Tools of Design Economics", Econometrica 70 (4): 1341- 1378.
- Roth, A. E. (2015): "Migrants aren't widgets". Last accessed on 3/9/2016 at <http://www.politico.eu/article/migrants-arentwidgets-europe-eu-migrant-refugee-crisis/>

References

- European Commission (2015a): "A European Agenda on Migration". Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 13.05.2015. COM (2015) 240 Final.
- European Commission (2015b): "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person". Brussels, 9.9.2015. COM (2015) 450 final. 2015/0208 (COD).
- European Parliament (2015): 2014-2019. Provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece. European Parliament legislative resolution of 9 September 2015 on the proposal for a Council decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece (COM(2015)0286 – C8-0156/2015 – 2015/0125(NLE)) (Consultation). P8_TAPROV(2015) 0306.
- Fernández-Huertas Moraga, J. and Rapoport, H. (2014): "Tradable Immigration Quotas", Journal of Public Economics 115: 94-108.
- Fernández-Huertas Moraga, J. and Rapoport, H. (2015a): "Tradable Refugee-admission Quotas and EU Asylum Policy." CESifo Economic Studies 61 (3-4), pp. 638-672.



How Can We Finance Our Pensions?

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

State pensions represent 12% of Spain's GDP and almost 30% of public spending, with one in four of all Spaniards receiving a state pension. Given their importance, it is logical that questions regarding the financial sustainability of the pension system are constantly being raised in our country's political and economic debates. In 2011 and 2013, major reforms of the system were passed aimed at addressing the impact of an ageing population on the system's sustainability. In 2011, steps were taken to gradually increase the statutory retirement age from 65 to 67, as well as to raise the minimum number of years of contribution for receiving a full pension. In 2013, an automatic balancing mechanism, the pension revaluation index, was introduced, establishing a minimum increase of 0.25% if pension revenues were insufficient to finance pension costs, and an increase of the CPI + 0.25% if they were. These reforms, previously discussed in [IEB Report 3/2013](#), focus primarily on the expenditure side. However, to balance the budget, the revenue side of the equation is just as important, and it is this issue that this latest IEB Report chooses to focus on. Our objective is to examine whether pensions should be financed by social security contributions or by taxation, be it VAT or an earmarked tax.

Boulhol and Reilly, OECD economists and experts in pensions, show us that there are two possible systems for financing pensions, which they refer to as redistributive and contributory systems. The redistributive system guarantees the same minimum pension to any person over a certain age. This is the system in operation in New Zealand and Canada, two countries that guarantee a minimum, or 'first tier', pension financed from the general revenues generated by the tax system. In the pure contributory system, the contributions of each individual are placed into an individual pension account in which all their contributions accumulate and that ultimately serve to finance their pensions. This is the system in operation in Chile. However, between these two extremes, we find an array of intermediate situations. The pensions paid out by contributory systems are related in some way to wages, but the amount can differ appreciably from one case to another. Conde Ruiz, from the Universidad Complutense and FEDEA, indicates that countries with contributory systems spend around 10% of their GDP on financing the pension system, while countries with redistributive systems devote only around 6-7% of their GDP. In this latter case, however, private pension schemes used as a mechanism to finance retirement play a much larger role, with spending at around 3.5% of GDP compared to a figure of just 1% in countries with contributory pension systems.

If a contributory system, such as the one operated in Spain, runs up a deficit, there are two possible courses of action, depending on the nature of the deficit. If it is transitory – the result of the economic cycle, then the deficit has to be financed from the surplus accumulated in the expansion phase of the cycle. In Spain,

for example, the Social Security Reserve Fund reached almost 66 billion euros in 2011, but by July of this year the figure had fallen to 25 billion. On the other hand, if the deficit is structural, then the contribution-benefit nexus and pension funding have to be reformed. What situation does Spain find itself in?

For Conde Ruiz, "the arithmetic reality of the impact of ageing on pensions is stubborn", since future revenues will be insufficient to finance pension expenditure. According to the forecasts made by the Independent Authority of Spanish Fiscal Responsibility (AIReF), the Reserve Fund will be depleted by the end of 2017 or early 2018. Therefore, in accordance with the method of calculating the pension revaluation index introduced in 2013, pensions will only grow by 0.25%. If inflation is kept at 2%, the objective of the European Central Bank, in 20 years the purchasing power of pensions will have fallen by between 30 and 40%. In short, once again we need to reconsider the reform of the pension system in our country.

How Can Pension Revenues Be Increased?

- 1) By increasing social security contributions? Firms typically pay around 30% for social security contributions and workers pay a further 6.35%. These contributions are far and away the largest "tax" in Spain, representing almost 35% of total tax revenues. They represent 11.4% of GDP, half a percentage point more than the EU-15 average.
- 2) By increasing VAT or by introducing a new earmarked tax? The Spanish system is contributory. For example, when a person has not contributed for a minimum of 15 years, he is not entitled to a contributory pension, but by consuming they will have paid VAT. Yet, it is not possible to take these VAT payments into consideration when deciding whether to award them a contributory pension. As a result, these additional channels of income are difficult to apply within a contributory system.

Between the two options for increasing revenues, Conde Ruiz suggests an intermediate path: switching contributory widowhood pensions to the welfare system, thus freeing up more resources for contributory pensions. This path would, in fact, be in line with the full financing of non-contributory universal benefits to be paid for through general revenues. And social security contributions, in keeping with the contributory nature of the Spanish system, would serve solely to finance contributory pensions. This alternative would take considerable pressure off the contributory system (widowhood pensions for 2016 are forecast to amount to around 21,000 million euros), but we should not lose sight of the fact that it would mean an increase in the expenditure that has to be financed by the tax system.



Funding Pensions: Social Security Contributions or General Taxation?

José Ignacio Conde-Ruiz

Universidad Complutense de Madrid / FEDEA

Spain's pension system is currently undergoing a process of adaptation to the country's evolving demographics. The task is far from trivial, because, if demographic forecasts are accurate, in little more than a few decades Spain will be home to Europe's oldest population. Fortunately, the 2011 and 2013 reforms took the first steps on the road towards this adaptation; however, we are still awaiting the definitive reform. Before analysing the role of pension revenues, we need to reflect for a moment on the nature of Spain's pension system.

The 2011 reform raised the retirement age from 65 to 67, while the 2013 reform, as well as introducing the so-called *sustainability factor*, eliminated the automatic adjustment of pensions to price changes (i.e., index-linking to consumer prices). After 2014, this adjustment is made dependent on the evolution of the pension system's budget constraint across the economic cycle. Specifically, if expenditure outstrips revenues over the cycle (in other words, if there is a deficit), then pensions, regardless of the rate of inflation, can rise by no more than 0.25%. But the arithmetic reality of the impact of ageing on pensions is stubborn, since it tells us that, in the absence of further reforms, revenues in the coming decades will be insufficient to finance expenditure, thus condemning our pensioners to a permanent freeze in their pensions.

In short, this last reform helps make the system more sustainable, but in a way that is inefficient and unjust since all the impact is borne by the pensioners. As soon as the European Central Bank achieves its target of 2% inflation, pensioners will lose 1.75% of their purchasing power each year. That is, with this mechanism, the current system provides a pension with a declining purchasing power over time, so that 20 years after retirement a pensioner will be able to buy between 30 and 40% fewer goods and services than in the year he retired. It is precisely this constant loss of purchasing power that makes this reform politically precarious. Pensioners will demand reforms as soon as inflation sets in. The fiscal arithmetic is irrefutable: if we want to avoid having to freeze pensions, expenditure will have to reach 15% of GDP whereas, if the system remains as it is, the revenues will barely reach 10% of GDP (see Conde-Ruiz, 2014, and Conde-Ruiz and González, 2013). The eventual reform will inevitably involve the containment of future spending, thus reducing the rate of substitution between the last wage and the pension received, as well as a likely increase in revenue.

As Conde-Ruiz and González (2015) stress, there are two options for containing future spending: i) transforming the current contributory system into a purely redistributive pension system, in which the State provides a minimum pension that is the same

for all; or, ii) strengthening the contributory element characterising the current system by transforming it into a notional defined contribution scheme. The first option would involve reducing the highest pensions, so that all workers would end up receiving the same pension on retirement, the amount of which would be fixed at a subsistence level. The second option, reinforcing the contributory nature of the system, would mean taking into account the worker's entire working life, so that the pension received would correspond more closely, in actuarial terms, to an individual's contributions. The average pension in this system with respect to wages would also fall, but those workers that had contributed more would receive a higher pension. Indeed, some countries, including Sweden and Italy, have gone further in this reform process and have already implemented a pay-as-you-go model and a notional defined contribution scheme.

Both systems, the contributory and the redistributive, coexist in Europe (for example, the United Kingdom and the Netherlands operate redistributive schemes, while Germany, France and Italy operate contributory schemes); however, their respective implications differ markedly. Not only do they pay pensions that differ greatly with respect to wages, but expenditure in relation to GDP is also very different, with redistributive systems requiring lower rates of expenditure on pensions in relation to GDP. Specifically, countries operating redistributive systems spend approximately 6-7% of their GDP on public pensions, while countries with contributory systems spend, on average, more than 10% of their GDP. Moreover, private pension schemes or plans are more widespread in countries with redistributive pensions systems, as mechanisms to supplement state pensions. In these countries, annual spending on private pensions is equivalent to 3.5% of GDP compared to 1% in countries with contributory pension systems.

As I outline below, the possibilities for financing pensions with taxes other than workers' contributions depends on the pension system that a country eventually opts to implement, that is, either a contributory or redistributive system.

The need to provide pension systems with more revenue revives the old idea of undertaking a fiscal devaluation with contributions (For further details on the possible effects of a fiscal devaluation, see the [2013 IEB Report](#)). The idea is simple: a tax design that reduces the costs of exports, while maintaining or increasing total income. The most direct way of doing this involves lowering social security contributions (or at least avoiding having to increase them) and raising VAT to offset the fall in income – in other words, using VAT to fund pensions. Increasing VAT raises import prices without modifying export prices, as exporters are exempt from charging

VAT and are entitled to a refund of input VAT. Moreover, the reduction in social security contributions, at least in the short term, lightens labour costs, reducing the price of domestic production. As a result, exports become cheaper and imports more expensive, as is the case when a currency is devalued.

No one questions the positive effects a fiscal devaluation can have on the economy and employment; however, I do not believe it makes much sense to initiate such a process in a country operating a contributory pension system, as is Spain's case.

A contributory pension system ensures that the size of the pension received by the worker depends on the contributions made throughout their working life. In other words, if a worker makes no contributions, they receive no pension, and if the worker contributes little, their pension is low. If a fiscal devaluation is undertaken so that social security contributions are replaced by VAT revenue, what we are in effect doing is funding part of the contributory pensions with VAT. But this breaks with the contributory principle, since a person who has not worked long enough and is not entitled to a contributory pension might claim a pension on the grounds that they are in fact contributing to the pension system via the payment of VAT when they consume. However, if a country were operating a redistributive system, in which everyone receives the same pension regardless of their contributions, a fiscal devaluation like the one described above would be perfectly reasonable. In fact, in such a system, specific contributions to fund pensions make little sense, since it could just as well be financed as efficiently as possible out of general taxation.

In short, if in the end Spain decides to maintain the contributory principle in its pension system, I believe it should not seek sources of funding beyond those of workers' contributions. On the other hand, if in the end the decision were taken to transform the system into a redistributive scheme, then my response would be just the opposite, as it would be highly advisable to use other sources of funding.

To conclude, I should mention that it would be possible, albeit indirectly, to endow the pension system with income from sources other than from those of social security contributions and, at the same time, to avoid the problem of flouting the contributory principle discussed above. The idea would be to remove contributory widowhood pensions from the system, as has already been done in other countries and as is beginning to be discussed in various forums. Were this to happen, widowhood pensions would cease to be a contributory right and there would be a justification for funding them from other sources of income. And, given that this would reduce overall expenditure in the pension system, it would, in practical terms, be equivalent to increasing the amount of revenue available for funding all other contributory pensions.

References

- Conde-Ruiz, J.I. (2014): *¿Qué será de mi pensión? Cómo hacer sostenible nuestro futuro como jubilados*, Ediciones Península Atalaya, Grupo Planeta, Barcelona.
- Conde-Ruiz, J.I. and González, C.I. (2015): "Challenges for Spanish Pensions in the Early 21st Century", CESifo DICE Report, Ifo Institute - Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, vol. 13(2), pages 20-24, 08.
- Conde-Ruiz, J.I. and González, C.I. (2013): "Reforma de pensiones 2011 en España", Hacienda Pública Española/Review of Public Economics-, 204 (1/2013), 9-44.
- IEB (2013): Devaluación Fiscal/Fiscal Devaluation, IEB Report 1/2013



Should Old-Age Pensions Be Financed by Contributions or by Taxation?

Hervé Boulhol and Andrew Reilly¹

University of Tübingen

The financing of old-age public pensions is a technical question that is closely related to important normative views about retirement income. The way one thinks about how pensions should be financed is influenced by the weight given to the various objectives of pension systems, for example between poverty relief and consumption smoothing, the latter highlighting a link between retirement and working-age income. Whether the design of the public pensions favours flat benefits, redistribution benefiting low-income older people or treats contributions as individual savings to finance deferred income influences the relative importance given to these objectives.

There are two polar cases. The first is a universal pension providing the same benefit to everyone older than a given age, which should be financed by general taxation. This is the case in practice as in Canada and New Zealand. The second is a pure defined contribution (DC) pension where the contributions put in individual's accounts accumulate into assets which form the basis of old-age pensions. By definition, DC pensions are financed by individual's pension contributions, as in Chile or Israel for the private schemes. Of course, beyond these polar cases, the question about the financing from either contributions or taxation is relevant only for public pensions.

It is essential to distinguish between earnings-related and first-tier pensions. Earnings-related schemes give entitlements in more or less close relation with earnings during the career. This implies that high earners will get higher benefits from these schemes than low earners. This pay-out structure may be justified by higher earnings-related contributions from higher earners; but such schemes cannot be financed by general taxation. A different, but related question is how to finance shortfalls between contributions received and benefits paid that are caused by cyclical developments. If these shortfalls truly result from cyclical developments they should be financed by surpluses accumulated in good times. If they are caused by structural, albeit unanticipated, factors, adjustments to the contribution-benefit nexus are required. Moreover, contribution-based financing can be combined by any degree of redistribution between contributors. The progressivity level of the contribution-benefit framework is a political choice to be decided so as to fulfil the redistribution objective pursued within the pension system.

Even when public pensions are financed by contributions, the boundary between mandatory contributions and taxes is not clear-cut. Contributions can be perceived as taxes. Even when there is a close relation between contributions paid and benefits served, pay-as-you-go (PAYGO) contributions typically contain an element of implicit taxation. The reason is that the internal rate of return of a PAYGO is, at least in the steady state, equal to the growth rate of the wage bill. This means that if the system is designed to be financially sustainable the return that is obtained on contributions is equal to the growth of the wage bill, which is in general – but not always – lower than the rate of return on risk-free assets.

The gap between financial returns and the internal rate of return is the implicit tax. It is implicitly paid to pay back the initial debt resulting from pensions paid to the first generation who had not contributed enough to be actuarially entitled to the benefits they received. Recent changes, such as those in Hungary and Poland, trying to replace a PAYGO component by a DC scheme have been scrapped because of the so-called transition costs. Those costs result from both the accounting management of the transition (short-term cost versus long-term saving for the public purse) and the total net loss equal to the elimination of the implicit tax resulting in funding pressure given the need to reimburse the net implicit debt.

For first-tier pensions, contributory and non-contributory schemes should in turn be distinguished. The last edition of *Pensions at a Glance* devoted a special chapter on the comparison of first-tier pensions across countries (OECD, 2015). First-tier pensions include contribution-based basic pensions and minimum pensions as part of contributory schemes, and residence-based basic pensions and social assistance as part of non-contributory schemes. The latter should be financed by taxes. For the former, they should be financed at least mostly by pension contributions, but the situation is less straightforward as it depends on the overall structure of the pension system.

Public PAYGO pensions typically include different ways to channel redistribution between contributors. As contribution-based basic or minimum pensions are one of those ways, the rationale of this framework is to finance these instruments by pension contributions, as in the Czech Republic or France. However, in a country like Mexico where the reformed system is a private DC scheme, the public minimum pension ensures a minimum level of benefit when workers contributed for a sufficient period. The assets accumulated from contributions are then transferred to the government which supplements this, if required, to achieve the minimum pension benefit. The rationale of this framework is to

¹ Hervé Boulhol and Andrew Reilly are economists on pensions at the Directorate of Employment, Labour and Social Affairs of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein are solely those of the authors and do not necessarily reflect the official views of the OECD or its member countries.

use individual contributions to finance the minimum pension, but to add a tax-financed element matching the redistributive part. This illustrates that there is some grey area as to whether, depending on the overall structure of the system, redistributive elements should be financed within the pension system (contributions) or outside (taxes). That question also applies, for example, to the financing of pension credits granted to periods of unemployment or childcare leave and of some parts of survivor pensions.

Spain has no universal basic pension, paid to all, but rather a minimum pension that requires at least 15 years of contributions. Once that minimum period is fulfilled the minimum pension benefit does not vary based on the contribution period. Thirteen OECD countries have a minimum pension scheme, whose initial benefits are available after 13 years and full benefits after 29 years, on average. In Spain, at 34% of average earnings, the level of the full minimum pension is above the OECD average of 26%, while the eligibility period is half that of the OECD average.

New Zealand makes the choice of having a generous level of safety net in the form of a residence-based basic pension equal to 40% of the average earnings. It is tax-financed and there is no mandatory contributory scheme. In other countries, old-age individuals who have never contributed receive on average 21.8% of average earnings, above the 19.6% granted in Spain for a single person.

In sum, the relative weight of pension schemes to be financed by taxes or pension contributions reflects the importance given to the various objectives of the pension system. When focusing only on mandatory schemes, the share of the non-contributory benefit (corresponding in principle to the tax-financed part) in total benefit is equal to 100% in New Zealand for someone having a full career at half the average wage, and then 52% in Denmark and 42% in Canada, against 0% in Ireland, Spain and the United Kingdom among other countries. In any case, the chosen contributory elements should be financed by earmarked pension contributions. However, about one third of OECD countries including Spain do not have earmarked pension contributions (OECD, 2015).

References

OECD (2015): Pensions at a Glance, OECD Publishing, Paris.



Taxation, Multinationals and Foreign Direct Investment

Jordi Jofre-Monseny

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

The globalization process has increased the mobility of firms across state boundaries. Yet, the combination of multinational firms, the low degree of tax harmonization and imperfect information sharing between countries has had far-reaching effects on corporate taxation¹. Today, it is more than evident that the taxation of multinationals has become an issue of broad social concern. For instance, in Spain, the relatively low tax bills paid by companies such as Apple, Google and Amazon have attracted considerable media attention². In the UK, customers have boycotted Starbucks because of the company's tax avoidance practices³. At the same time, a number of policy responses have been recorded. Some countries have adopted policies to clamp down on the tax avoidance practices of large corporations, while the European Commission is fighting tax ruling agreements between large multinationals and tax havens⁴.

The objective of this IEB report is to summarize findings in the economics literature concerning the effects of globalization on corporate taxation, with a particular emphasis on the Member States of the European Union. It specifically addresses two sets of interconnected questions. The first set concerns the behavior of the Member States' governments and are easily stated: Have national governments reacted to the perceived increase in the mobility of firms by modifying their tax policy? And if they have, what changes have they made and do they really matter? The second set concerns the behavior of the firms themselves: Do firms really respond to tax differentials? And if they do, what are the main ways in which they respond and what specific elements of the tax code trigger the largest responses? And, most importantly, what are the costs in terms of foregone tax revenues? Although this report is non-technical in nature, it seeks to review the most recent research on international aspects of corporate income taxation and to introduce the reader to the current policy debates. As a result, this report should be of interest to a broad spectrum of academics, policy-makers as well as the general public.

The first article, contributed by Simon Loretz, tackles the first set of questions. Focusing his analysis on the EU Member States,

he examines recent trends in corporate income taxation in an attempt to determine whether or not there has been a race to the bottom in the corporate income tax. In addition to reporting and accounting for reductions in the average tax burden of firms, he also identifies which elements of the tax code have been used by governments in that process, and their relationship with the more mobile elements of the corporate income tax base.

The second article, contributed by Valeria Merlo, tackles the second set of questions, namely, the response of multinationals to tax differentials. Again, this analysis focuses on the EU. The author begins by reviewing studies that document the 'real' responses of multinational activities to taxes, and she concludes that 'real' economic activities are quite sensitive to them. She next undertakes a comprehensive analysis of 'profit shifting' responses, the tax avoidance practices that account for the low tax bills paid by Apple, Google and Amazon in Spain. Profit shifting, which often involves transfer pricing and internal borrowing, is used by multinationals to relocate profits from high- to low-tax countries with no changes in their real activities. Profit shifting responses are quantitatively relevant, entailing quite a high sensitivity of the corporate income tax base to the tax rate which, in turn, compromises the autonomy of nation states when taxing firms.

In the third article, the focus of the report shifts to the US. This contribution, authored by Daniel Wilson, first provides the reader with an introduction to the taxation of firms in the US, where both federal and state governments tax firms. The author then summarizes findings from a well-established body of empirical literature that has tested and quantified the effect of several elements of the tax code on various measures of economic activity. These US estimates are of obvious interest to European policy makers concerned by the responsiveness of different components of the tax base to different elements of the tax code.

All three contributions to this report highlight the increasing importance that the (international) mobility of capital and the emergence of global firms have for today's tax systems that were designed for a much less integrated world. The tax planning practices of global corporations aimed at reducing their tax bills have triggered a number of policy responses in different countries. The ability of institutions such as the EU and the OECD to promote tax harmonization and information sharing between countries will be critical in shaping the future of corporate income taxation.

¹ See IEB Report 2/2015 and the contribution by Clemens Fuest on the harmonization of corporate income taxes in the EU.

² http://economia.elpais.com/economia/2014/01/18/actualidad/1390071860_568641.html

³ <https://www.theguardian.com/business/2012/dec/08/starbucks-uk-stores-protests-tax>

⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/transparency/index_en.htm



Can We Observe a Race to the Bottom in the Effective Corporate Tax Burden?

Simon Loretz
Institute for Advanced Studies

Not least because of the financial crisis and the resulting fiscal pressure in most European Member States the debate about the corporate tax payments by firms – in particular multinationals - has intensified. Very prominent examples lately include Apple, which is in the spotlight of European Commission investigations into unfair use of tax advantages to avoid tax payments in Ireland and Google, which has settled their tax dispute with HMRC through paying 130 million GBP!¹ These two examples indicate that there are multinational firms, which pay effectively less corporate tax on their profits than expected by not only the critical public as represented through media coverage, but also the revenue authorities. This raises the question about potential underlying causes for low effective tax rates for corporations, and whether these named examples are the exception or rather the rule.

There are in principle three potential explanations for a low tax burden for firms. i.) the policy makers have reduced the tax rates and/or tax bases, ii.) tax policy makers have included either explicitly or implicitly loopholes in the tax law to facilitate a low effective tax burden or iii.) firms are using legal or illegal tax avoidance strategies to lower their tax payments against the spirit of the tax laws. While the exact boundaries between the three underlying causes of lower effective tax burdens are sometimes blurred it can be argued that i.) and ii.) are a potential outcome of tax competition in order to attract mobile tax bases. The warning that jurisdictions strategically lower the tax burden for capital which results in a race to the bottom has been around for a while and was amongst others formalized by Zodrow and Mieszkowski (1986). The simple predictions of zero marginal tax rates have been refined in numerous academic contributions and the empirical evidence for corporate tax competition as reviewed in Devereux and Loretz (2013) suggests that there is indeed some downward pressure and some convergence in the corporate tax rates. The practice of offering preferential treatment to highly mobile (foreign) firms is even more controversial. While the European Union sees this largely a harmful tax competition in their code of conduct there are also advocates in favour e.g. Keen (2001).² While this implies that EU countries are no longer openly able to offer preferential tax deals to foreign companies this may have resulted in other changes of the tax bases definition to offer lower effective tax burden to highly mobile companies while maintain a higher tax

rate for immobile domestic companies. A recent example of such policies is the introduction of lower tax rates on income derived from intellectual property in the so called patent boxes.³

To get a broad picture of the current situation and recent changes of the effective tax burden for companies in the European Union Figure I: Development of Effective Corporate Tax Measures displays the development of various tax measures. The bars represent weighted and unweighted average of the corporate income tax (CIT) revenues in percent of GDP over all 28 EU Member States. The lines depict the unweighted average of three different tax rate measures. The top statutory corporate income tax rate, the effective average tax rate (EATR) and a second EATR measure which takes into account the tax reductions offered through the patent boxes.⁴

The first obvious observation is that the development of overall corporate tax revenues and tax rate measures do not follow the same trend, because the tax revenues are to a large extent driven by the business cycle. This is evident by the large drop in the years of the financial crisis. Beyond the impact of the economic situation there is - at least until now - no clear evidence for an inability to raise revenues from corporate income tax.

The clear downward trend in the statutory CIT from an unweighted average of 32 % in 2000 to 22.8 % in 2015 has slowed down in the recent years. This is also reflected in the standard measure for the EATR which started from lower unweighted average of 27.4 % in 2000 and was lowered to 21.1 % in 2014. The clearly smaller reduction reflects some of the rate-cut-cum-base broadening tax reforms in the early 2000s. The picture is rather different for the second EATR measure which includes the tax reductions through the patent boxes. Broadly following the trend of the other EATR measure until 2006 the reduction in the tax measure for patent income accelerates during the last decade. The extent of the huge drop in the effective tax burden for income generated by patents in 2007 is due the introduction of the patent box in Belgium, which now effectively subsidizes the creation of patents. However, the clearly continuing fall in the unweighted average tax burden highlights, that a number of countries followed by introducing very generous tax treatments through their patent boxes.

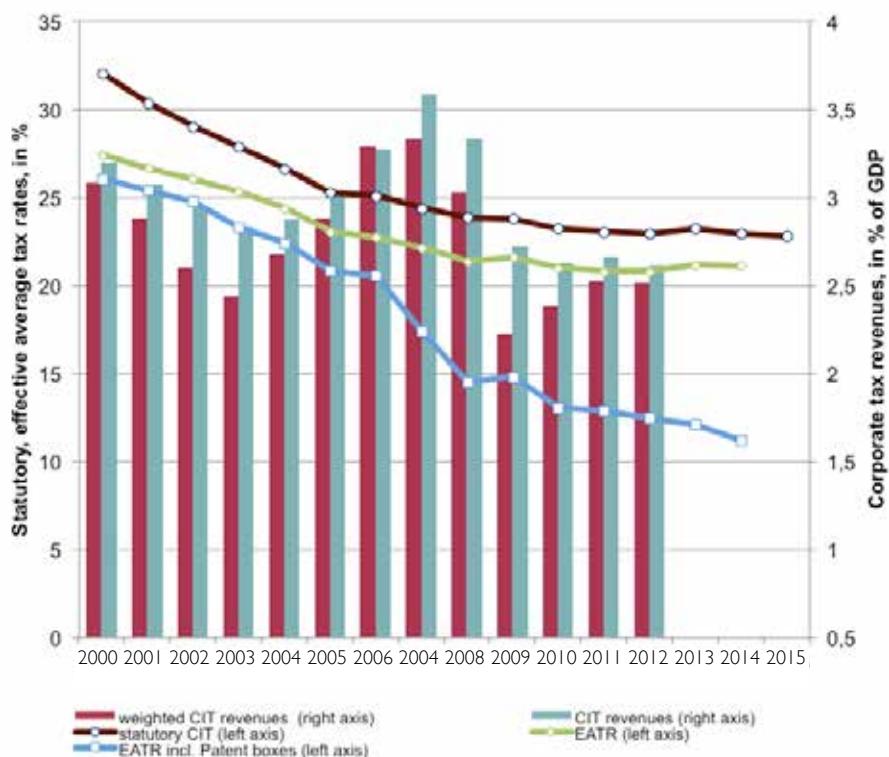
¹ See <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-01-15/apple-may-be-on-hook-for-8-billion-in-taxes-after-europe-probe> and <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-02-11/google-tells-parliament-it-wont-pay-google-tax-in-u-k>

² See http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm.

³ See Alstadsæter et al. (2015) for a comprehensive discussion about the patent boxes.

⁴ The underlying concept of EATR which has been developed by Devereux and Griffith (1998) is to derive a tax burden measure for a hypothetical profitable investment project which takes into account legal tax base definition such as depreciation allowances, interest deductions and inventory valuation.

Figure I: Development of Effective Corporate Tax Measures



Source: Eurostat (2015), Evers et al. (2015), own illustration

The remaining question is whether this shift to offering preferential tax treatment to certain - arguably very mobile - parts of the corporate tax base is a pressure valve for the overall corporate tax competition which allows to maintain otherwise higher tax rates, or a new impetus which will lead to further reduction in the tax burden. There is no direct answer to this question, but Langenmayer et al. (2015) argue that preferential treatment for high-profitability firms may be optimal in a situation with high tax burden, while in an environment with already low tax burden further preferential treatment results in a harmful competition. Along a similar line Alstadsæter et al. (2015) find that the tax reductions in the patent boxes are larger than fiscally optimal and hence indicate a further strengthening of tax competition. The announcement of the United Kingdom to further reduce their headline corporate tax rate to 17 % by 2020 underlines these tendencies.

References

- Alstadsæter, A., Barrios, S., Nicodeme, G., Skonieczna, A. M. and Vezzani, A. (2015): "Patent Boxes Design, Patents Location and Local R&D", European Commission Taxation Papers No. 57.
- Devereux, M.P. and Griffith, R. (1998): "The taxation of discrete investment choices", The institute for fiscal studies Working Paper Series No.W98/16.
- Devereux, M.P. and Loretz, S. (2013): "What Do We Know about Corporate Tax Competition?" National Tax Journal, Vol. 66, pp. 745 -774.
- Eurostat (2015): Taxation Trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Evers, L., Miller, H. and Spengel, C. (2015): "Intellectual property box regimes: effective tax rates and tax policy considerations", International Tax and Public Finance, Vol. 22 pp. 502–530.
- Keen, M. (2001): "Preferential Regimes Can Make Tax Competition Less Harmful", National Tax Journal, Vol. 54 (4), pp. 757-762.
- Langenmayer, D., Hafler, A. and Bauer, C.J. (2015): "Should tax policy favor high – or low-productivity firms?", European Economic Review, Vol. 73, pp. 18–34.
- Zodrow, G. R. and Mieszkowski, P. (1986): "Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods", Journal of Urban Economics, Vol. 19 (3), pp. 356-370.



The Effects of Corporate Income Taxes on the Location, Investment and Profits of Foreign Affiliates of Multinational Enterprises Across EU Countries

Valeria Merlo
University of Tübingen

There is a large body of literature in economics devoted to the analysis of the relationship between corporate income taxation and foreign direct investment (FDI). Statutory tax rates as well as other aspects of the tax code co-determine after-tax profits and thus the relative attractiveness of a jurisdiction or country as a location of multinational enterprise (MNE) activity.

While the first generation of empirical studies on FDI and taxation have documented the importance of the effect of corporate tax rates on the international allocation of capital by analyzing aggregated FDI flows (see De Mooij and Ederveen, 2003, for a survey), the growing availability of firm-level data during the last years enabled a much richer analysis of various margins (e.g., intensive and extensive) and outcomes (e.g., location, investment, financing, sales, profit allocation) of MNE activity. In particular, this newer literature shows that corporate taxation affects the extensive margin of foreign activity. The location of plants, affiliates, headquarters and patents is sensitive to corporate income tax rates (see Voget, 2011; Becker, Egger and Merlo, 2012; Barrios, Huizinga, Laeven and Nicodème, 2012, Karkinsky and Riedel, 2012; Griffith, Miller and O'Connell, 2014). The intensive margin – the size of investment (in fixed and intangible assets) as well the size of an MNE's workforce in a jurisdiction – is also significantly affected by the tax on corporate income (see, for example, Egger and Merlo, 2009, or Dischinger and Riedel, 2011). All aforementioned studies find the quantitative effect of corporate tax rates on MNE activity to be non-negligible. While estimated tax effects vary across studies using different data and outcomes, the estimated tax semi-elasticity of fixed assets, to give an example, ranges from -2 to -5. This means that a one percentage point higher tax rate is associated with 2 to 5 percent lower fixed assets in a given country.

Although the above-mentioned literature has often focused on statutory tax rates, other aspects of the tax code affect the effective tax rate of a firm as well. Depending on the respective margin and outcome of interest, measures of effective marginal tax rates (determining investment) as well as effective average tax rates (determining location) should account for legal rules defining tax base (e.g., depreciation rules). Further issues include preferential tax treatment (e.g., for R&D activity), withholding taxes and double taxation treaties, and whether foreign income of an MNE is taxed on a worldwide basis or exempt from home-country taxation.

Across Europe, statutory corporate income tax rates vary significantly. Apart from the fact that many European countries provide tax exemptions and preferential tax treatment for some forms of income and legal entities, the difference in statutory

tax rates (as of 2014) is considerable. For example, while MNEs face statutory tax rates of 10% or 12.5% in Bulgaria and Ireland, respectively, income is taxed at 35% in Malta or at 33% in France. The world-wide trend of declining corporate income tax rates over the last 35 years has been substantial, particularly among European countries. Looking at more recent data, the average statutory corporate tax rate of EU countries declined from around 30% in 1996 to 19% in 2014. This general downward trend reflects the attempt of national governments to remain competitive in a context of increased mobility of capital and globalization of MNEs. Especially the enlargement of the European Union through the accession of new Eastern European member countries has put new pressure on tax policy. Overesch and Wamser (2010) document the impressive rise of German FDI in the EU10 countries during the last 20 years. They show that the tax policy of those countries significantly contributed to that development.

An increasing concern of tax policy is related to the high tax base mobility as a distinctive feature of MNEs compared to domestic enterprises. Tax base mobility, or what is commonly referred to as profit shifting or income shifting of MNEs, means that tax base (taxable income) is relocated to countries where taxes are low, while actual or real investments stay put. Tax avoidance activities result in low overall effective tax payments of MNEs whose tax planning strategies come at the cost of countries' tax revenues. The OECD report on base erosion and profit shifting (BEPS) has pointed at this problem and pushes international tax policy to address this issue as revenue losses are estimated to be substantial: "Estimates conservatively indicate annual losses of anywhere from 4 – 10% of global corporate income tax (CIT) revenues, i.e. USD 100 to 240 billion annually" (OECD, 2016a).

Economists have contributed to the debate on profit shifting by identifying the two main channels used for relocating tax base – transfer prices and internal capital markets – and by quantifying the effect of tax rate differences on these channels. As many countries are concerned about "base erosion" through profit shifting, a common policy response is to enact anti-tax-avoidance laws. These laws aim at preventing MNEs from using the above-mentioned channels of profit shifting. For example, so-called thin-capitalization rules are used to prevent excessive debt financing as a means to shift profits (see, Buettner, Overesch, Schreiber, and Wamser, 2012, or Merlo, Riedel, and Wamser, 2014 for an assessment of the effect of such rules). Transfer pricing rules are established to prevent MNEs from excessive mis-pricing of intra-firm trade (e.g., Lohse, Hofmann, and Riedel, 2015). And CFC rules are implemented to restrict the tax-motivated relocation of passive assets (e.g., Ruf and Weichenrieder, 2012; Egger and Wamser, 2015).

All papers just mentioned also emphasize, however, that restricting profit shifting has negative consequences for investment activity. The reason is that profit shifting activities allow MNEs to reduce their effective tax payments. This implies that the role of taxes under profit shifting as a determinant of real investment activity is a different one as in a world without profit shifting. In particular, the tax-sensitivity of firms at the intensive as well as extensive margin is expected to be lower under profit shifting. Egger, Merlo, and Wamser (2014) suggest that about 11% of the affiliates of German MNEs are able to avoid taxes to a large extent. At the same time, these investments account for almost 60% of the total stock of foreign fixed assets of German MNEs held abroad. Furthermore, anti-tax-avoidance laws introduce new distortions. For example, Egger, Keuschnigg, Merlo, and Wamser (2014) examine internal debt financing and emphasize that internal debt is not only used for profit shifting but also to improve intra-firm capital allocation.

The attempts of single countries to regulate or tax the global activities of mobile MNEs by implementing national tax rules are bound to fail. In particular, if the objective is to tax multinationals, one of the central themes of international tax policy must be joint policy action. This has been recognized by the OECD: "BEPS is a global problem which requires global solutions" (OECD, 2016b). Policymakers have taken steps in this direction as many countries have concluded agreements on a bilateral basis about the exchange of information relating to tax matters. In particular, since December 2000, 518 such agreements have been concluded bilaterally between countries (see the OECD, 2016c). Multilateral agreements implemented at a global level seem, however, to be out of reach, and new policies of preferential tax treatment (e.g., patent boxes) will lead to new distortions.

References

- Barrios, S., Huizinga, H., Laeven, L. and Nicodème, G. (2012): "International taxation and multinational firm location decisions", *Journal of Public Economics*, 96, pp. 946-958.
- Becker, S., Egger, P. and Merlo, V. (2012): "How low business tax rates attract MNE activity: Municipality-level evidence from Germany", *Journal of Public Economics*, 96, pp. 698-711.
- Buettner, T., Overesch, M., Schreiber, U. and Wamser, G. (2012): "The impact of thin-capitalization rules on the capital structure of multinational firms", *Journal of Public Economics* 96, pp. 930-938.
- De Mooij, R. and Ederveen, S. (2003): "Taxation and foreign direct investment: a synthesis of empirical research", *International Tax and Public Finance*, 10, pp. 673-693.
- Dischinger, M. and Riedel, N. (2011): "Corporate taxes and the location of intangible assets within multinational firms", *Journal of Public Economics*, 95, pp. 691-707.
- Egger, P., Keuschnigg, Ch., Merlo, V. and Wamser, G. (2014): "Corporate taxes and internal borrowing within multinational firms", *American Economic Journal: Economic Policy* 6(2), pp. 54-93.
- Egger, P. and Merlo, V. (2009): "Statutory corporate tax rates and double-taxation treaties as determinants of multinational firm activity", *FinanzArchiv*, 67, 145-170.
- Egger, P., Merlo, V. and Wamser, G. (2014): "Unobserved tax avoidance and the tax elasticity of FDI", *Journal of Economic Behavior & Organization* 108, pp. 1-18.
- Egger, P. and Wamser, G. (2015): "The Impact of Controlled Foreign Company Legislation on Real Investments Abroad: A Multi-dimensional Regression Discontinuity Design", *Journal of Public Economics* 129, 77-91.
- Griffith, R., Miller, H. and O'Connell, M. (2014): "Ownership of intellectual property and corporate taxation", *Journal of Public Economics*, 112, pp. 12-23.
- Karkinsky, T. and Riedel, N. (2012): "Corporate taxation and the choice of patent location within multinational firms", *Journal of International Economics*, 88, pp. 176-185.
- Lohse, T., Hofmann, P. and Riedel, N. (2015): "Do Transfer pricing Laws Limit International Income Shifting? Evidence from Europe", Working Paper (October 26, 2015)
- Merlo, V., Riedel, N. and Wamser, G. (2015): "The impact of thin capitalization rules on the location of multinational firms' foreign affiliates", CESifo Working Paper No. 5449.
- OECD (2016a): "About Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)", <http://www.oecd.org/ctp/beps-about.htm> (accessed: May, 7, 2016)
- OECD (2016c): "Tax Information Exchange Agreements (TIEAs)", <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/taxinformationexchangeagreementstieas.htm> (accessed: May, 7, 2016)
- Overesch, M. and Wamser, G. (2010): "The effects of company taxation in EU accession countries on German FDI", *Economics of Transition*, 18, pp. 429-457.
- Ruf, M. and Weichenrieder, A. (2012): "The taxation of passive foreign investment: Lessons from German experience", *Canadian Journal of Economics* 45/4, pp. 1504-1528.
- Voget, J. (2011): "Relocation of headquarters and international taxation", *Journal of Public Economics*, 95, pp. 1067-1081.



Business Location and Taxes: What Can Be Learned from the American States?

Daniel J. Wilson

Federal Reserve Bank of San Francisco

Intro

Business tax policies vary tremendously across states within the U.S. This variation offers a unique setting by which to study the impact of tax policy on business location, especially given that states otherwise share many economic drivers in common, such as legal and financial institutions. While not all aspects of business taxation among American states have a direct analog in the system of business taxation in the E.U., there are many similar features. Hence, the research findings based on American states may be quite relevant for policymakers and others considering the impacts of existing or proposed business tax policies among E.U. member states. In this note, I summarize the system of state business taxation in the U.S., the channels by which states taxes can affect business location decisions, and the research on these effects.

How Could Taxes Influence Business Location?

The taxation of business income by U.S. states is complicated and as such there are many channels by which it can affect business location decisions. To understand these channels, a brief primer on state business taxation is in order.

First, what entities are considered taxable businesses by states? There are myriad legal forms of business in the United States, but for tax purposes the key distinction is whether the business is a "C-Corporation," whose profits are subject to federal and state *corporate tax*, or a "pass-through" entity, whose profits are considered the individual income of its owners and subject to the individual-income tax. Thus, both the corporate- and the individual-income tax can affect the growth and geographical distribution of business activity.

Second, how are multi-state businesses taxed? Large multi-state businesses often consist of a parent company and one or more subsidiaries. Some states require each subsidiary with a presence in their state to file a separate tax return and pay taxes on the subsidiary's taxable profits. Other states require the corporate group to file a single return, combining revenues, deductions, credits, etc. across all subsidiaries. And still other states give corporations the option to file either separate subsidiary returns or a combined return.¹

For any given state, the taxpayer entity, whether a corporate group or subsidiary, must apportion a share of its total business income to that state for corporate taxation according to its "apportionment formula." This formula is generally a weighted average of the corporation's payroll, property, and sales *in that state*, each as a share of the corporation's total. Traditionally, these three factors were given equal weight in nearly every state, but in recent decades many states have reduced the weights on payroll and property, often to zero.

Given this system of state business taxation, there are four primary state tax policies that can potentially have important effects on business location decisions.² The first two are the individual and corporate tax rates, which can affect business activity because, as discussed above, some businesses are subject to the individual income tax and some to the corporate income tax. Third, there are tax credits or deductions that target specific activities, like research and development, intellectual property assets, investment, or job creation. And fourth, the factor weights in a state's apportionment formula can affect businesses' incentives to locate payroll and property in that state.

How Do Taxes Influence Business Location?

There are four broad channels by which state tax policies can affect business location decisions. First, they can affect the scale and growth of incumbent local businesses because state taxes contribute to the business' overall cost of production. Economists often refer to this channel as the "income" or "scale" effect. A recent paper by Giroud & Rauh (2015) finds compelling evidence that state taxes significantly affect the scale of manufacturing establishments (as measured by employment size).

Second, not only can taxes affect the scale of an incumbent business, they can also affect the nature of the production process by changing the relative prices of different factors of production. For example, an investment tax credit reduces the cost of capital relative to the cost of labor and hence can induce a "substitution effect" away from labor and toward a more capital-intensive production process. A number of recent papers have investigated the within-state and spillover effects of state tax credits targeting specific production factors. Chirinko & Wilson (2008) find that reductions in a state in the relative cost of capital, induced by either

¹ See ITEP (2011) for details.

² Other taxes that could affect business location decisions, though likely more modestly, are property taxes, sales taxes, and business license fees.

cuts in the corporate tax or increases in an investment tax credit, increase that state's capital-output ratio and also decrease the capital-output ratios in competing states. Wilson (2009) obtains an analogous result when considering the effects of tax-induced reductions in the cost of doing R&D, though both the in-state and out-of-state impacts on state R&D are much larger, suggesting that R&D is much more geographically mobile than physical capital. Lastly, a recent paper by Chirinko & Wilson (2016) investigate "job creation" tax credits (JCTCs) at the state level, which reduce the relative cost of labor for growing firms.³ They find these credits do increase in-state employment growth and, in contrast to investment and R&D tax credits, JCTCs do not negatively affect employment growth in other states. If anything, they have small positive spillovers.

Third, state taxes can affect whether and where new businesses or establishments start-up. For instance, Papke (1991) and Giroud & Rauh (2015) both found that higher corporate tax rates in a state are associated with lower entry rates of new manufacturing establishments. Suarez-Serrato & Zidar (2014) obtained a similar result using data covering non-manufacturing establishments as well.

Fourth, state taxes can induce relocation of existing businesses or business activity from higher- to lower-tax states. For example, Moretti & Wilson (2015) found that changes in tax differentials between states tends to lead to higher migration flows of star scientists from higher- to lower-tax states. This holds true for both corporate and individual income taxes, and it appears to reflect both individual labor supply responses and business labor demand responses.

Also, while the studies mentioned above pertain specifically to the impacts of business tax policies among American states, there are many additional studies using data for other countries. Those studies also generally find that local business taxation significantly affects business location decisions and local economic activity more generally.

OK, Taxes Affect Business Location...So What?

The empirical research is fairly clear that taxes matter for business location: higher business taxes tend to deter business start-ups and business expansion; higher tax incentives/subsidies attract start-ups and stimulate expansion. But does this matter for overall welfare? Recent work by Fajgelbaum, et al. (2015) addresses this question specifically in the context of state business taxation in the U.S.. Using a spatial general-equilibrium model that incorporates the

key features of state business taxation in the U.S., the authors find that the variation across states in business tax burdens causes a suboptimal spatial allocation of business activity. Specifically, they find that a revenue-neutral harmonization of state business tax policy would raise both national GDP and welfare by nearly 1%.

In conclusion, much research to date has found significant effects of taxes on the scale and growth of existing businesses, the rate at which new business establishments form, and the type of activity (investment, R&D, employment) done by businesses. Though the system of business taxation among American states is somewhat different than the system used in the E.U., this research may well be informative for policymakers and others considering the impacts of existing or proposed business tax policies among E.U. member states.

References

- Chirinko, R., and Wilson, D.J. (2016): "Job Creation Tax Credits, Fiscal Foresight, And Job Growth: Evidence From U.S. States", FRBSF Working Paper 2010-25.
- Chirinko, R. and Wilson, D.J. (2008): "State Investment Tax Incentives: A Zero-Sum Game?", Journal of Public Economics, 92(12), pp. 2362-2384.
- Giroud, X. and Rauh, J. (2015): "State Taxation and the Reallocation of Business Activity: Evidence from Establishment-Level Data", NBER Working Paper 21534.
- Fajgelbaum, P., Morales, E., Suárez Serrato, J.C. and Zidar, O. (2015): "State Taxes and Spatial Misallocation", NBER Working Paper 21760.
- Goolsbee, A. and Maydew, E.L. (2000): "Coveting Thy Neighbor's Manufacturing: The Dilemma of State Income Apportionment", Journal of Public Economics, 75, pp. 125-43.
- Institute on Taxation and Economic Policy (ITEP) (2011): "Combined Reporting of State Corporate Income Taxes: A Primer", ITEP Policy Brief.
- Moretti, E. and Wilson, D.J. (2016): "The Effect of State Taxes on the Geographical Location of Top Earners: Evidence from Star Scientists", NBER Working Paper 21120.
- Papke, L.E. (1991): "Interstate Business Tax Differentials and New Firm Location", Journal of Public Economics, 45, pp. 47-68.
- Suárez Serrato, J. C. and Zidar, O. (2014): "Who Benefits from State Corporate Tax Cuts? A Local Labor Markets Approach with Heterogeneous Firms", NBER Working Paper 20289.
- Wilson, D. J. (2009): "Beggar Thy Neighbor? The In-State, Out-of-State, and Aggregate Effects of R&D Tax Credits", Review of Economics and Statistics, 91(2), pp. 431-36.

³ Relatedly, Goolsbee & Maydew (2000) found that reductions in the payroll weight in a state's apportionment formula, which effectively lower the relative cost of labor, lead to increases in manufacturing employment.



Inequality: Unresolved Business

Sara Torregrosa-Hetland

Lund University / Centre d'Estudis Antoni Capmany / Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

In recent years, numerous books and articles on inequality have seen light of day (including those penned by Anthony Atkinson, Branko Milanovic, Thomas Piketty and Joseph Stiglitz). This growing presence of inequality in academic debate coexists with an increasing awareness of the phenomenon in the public sphere, as evidenced, for example, by the recent campaigns launched by Oxfam Intermón, which have had considerable repercussions.¹

Inequality can be considered an area of "unresolved business" as far as Economics is concerned. In historical terms, mankind has made great strides in its material living standards, but economic progress has been accompanied by great disparities in individual well-being (Deaton, 2013). Reducing these has been difficult (and indeed has awoken little interest in the discipline in certain periods). Although (as we shall see) there is some cause for optimism in the recent evolution of global inequality, the concentration of income and wealth remains very high and is at the root of poverty and inequality of opportunity.

In line with the title of this report, let us dwell briefly on the subject of measurement. Inequality is often represented using relative indicators, such as the share in total income of a certain part of the population (for example, the top income shares), or the popular Gini index. This emphasis can be traced back to the theory of the diminishing marginal utility of income. Similarly, poverty, which has an "absolute" sense, has begun to be measured in opulent societies in relative terms – in reference to mobile income thresholds. But, are absolute differences in income (for ease of understanding: expressed in euros) important for society, for our evaluation of prevailing levels of inequality? This is the argument forwarded by Ravallion (2004) with particular reference to poverty in developing countries. In fact, fairly stable indices of world inequality between 1950 and 1970², in a context of strong economic growth, could be hiding a marked increase in real income differences between the extremes (and the same would apply to any country with a constant Gini coefficient and rising GDP per capita).

Likewise, it should not be forgotten that studies of inequality normally look at household disposable income. This measure corresponds to gross income minus the direct taxation paid by households, plus any transfers they receive. Certainly, disposable income is what a household would perceive as being its income (due to social security and income tax withholdings). However,

in countries where indirect taxes are high, ignoring their effects on inequality can introduce considerable bias. It is well known that indirect taxation tends to be regressively distributed among households (that is, the tax burden is greater for the poorest), so that income net of indirect tax payments will be more unequal than a figure that does not take its impact into consideration.³

The three contributions that make up this report tackle different aspects of this broad subject. There is a certain parallelism between the articles of Vecchi and Peichl. The former looks at the evolution of global inequality (income differences across individuals in the globe) over the last 200 years, while the latter focuses on the recent experience of rich countries, and takes a national perspective. Both discuss the methodological challenges that we still face in measuring inequality, and the factors that economists have found to explain the trends they identify.

Fernández-Albertos's contribution examines Spain's recent experience, focused on the impact of the Great Recession in our country, and offering explanations from a political perspective. Both Peichl and Fernández-Albertos present possible measures for countering the growth of inequality in today's rich societies. Their recommendations are similar in that they place the emphasis on public spending policy, especially expenditure on education, and on the desirability of targeting interventions at an early age. Peichl catalogues these measures as *ex ante* policies, aimed at preventing inequality in future generations in a dynamic sense – as opposed to *ex post* policies, aimed at alleviating inequality in current generations.

In this sense, the policies designed to prevent future inequality are closely linked to the concept of equality of opportunity. Although in this report we speak in terms of income inequality, there is a consensus that a part of this is attributable to the actions of the individual and another part to factors that lie beyond her control (e.g., the place of birth, which determines a large part of the inequality at the global level, as Vecchi explains). Within the same country, inequality of opportunity is also to be found, as revealed by the indicators of social mobility (correlation between the income, or social position, of the children with respect to that of their parents).⁴ Policies aimed at promoting equality of opportunity tend to be more popular, even among those who do not consider inequality in itself to be negative.

¹ <http://www.oxfamintermon.org/es/que-hacemos/proyectos/desigualdad>

² See Figure 1 in Vecchi's article in this report.

³ This occurs, for example, in the case of the United Kingdom (Barnard et al., 2011), and in the study of Spain conducted by this author (Torregrosa-Hetland, 2015).

⁴ See, in this regard, the interesting US study coordinated by Chetty and Hendren, *Equality of Opportunity Project*: <http://www.equality-of-opportunity.org/>.

When we speak of policies, however, we should not forget that we are dealing almost always with *national* policies. Yet, inequality is to a great extent global, and is generated in a context of intense commercial, financial and migratory (?) exchanges between different parts of the planet. The forces of globalization occupy a prominent place among the explanations for present-day inequality. But the pronouncements, and the corrective measures of governments, are usually (necessarily) limited to their national ambit, the ambit in which they have the capacity to act. This potentially limits their ability, for example, to levy taxes on capital or on high incomes (as evidenced by recent scandals involving international tax fraud). As Peichl and Fernández-Albertos point out, the way to strengthen redistributive policies will require the intensification of international cooperation, or supra-nationalization.

References

- Barnard, A., Howell, S. and Smith, R. (2011): "The Effects of Taxes and Benefits on Household Income, 2009/10. Further Analysis and Methodology", UK: Office for National Statistics.
- Chetty, R., Hendren, N., Kline, P., Saez, E. and Turner, N. (2014): "Is the United States Still a Land of Opportunity? Recent Trends in Intergenerational Mobility", *American Economic Review*, 104(5), pp. 141-147.
- Deaton, A. (2013): "The Great Escape. Health, Wealth, and the origins of inequality", Princeton: Princeton University Press.
- Ravallion, M. (2004): "Competing Concepts of Inequality in the Globalization Debate", Brookings Trade Forum, pp. 1-38.
- Torregrosa-Hetland, S. (2015): "Did Democracy bring Redistribution? Insights from the Spanish Tax System, 1960–90", *European Review of Economic History*, 19(3), pp. 294-315.



Global Inequality: Historical Trends

Giovanni Vecchi
Università di Roma "Tor Vergata"

We have an instinctive feel for local poverty and inequality in our city, region or country, and with it an appreciation of their potential social and political consequences. Global inequality is an altogether more abstract concept; why should we even care? The primary answer has to be empathy and a desire to understand the human condition, but we could add to this more practical concerns. The promotion of wellbeing on a global basis, in the assessment of which citizens of all nations count equally, is the goal of international organizations like the World Bank, for example. And disparities within and between countries generate pressures and powerful incentives for migration and political conflict. So what do we know about the dynamics of global inequality over time?

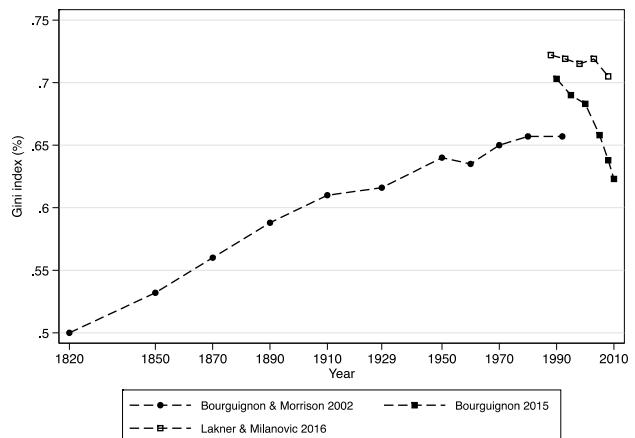
First, let us define global inequality. Given the world as the reference population, the income inequality among the world citizens divides into: (i) the *within-country* inequality (the inequality inside each nation), and (ii) *between-country* inequality (the disparities in mean income levels among countries). As we shall see, the relative weight of these two components has changed dramatically over time, and with it have changed the factors driving total inequality.

Second, let us touch on measurement issues. Given the absence of a "world statistical institute", it comes as no surprise that there is no global household survey, that is no "off-the-shelf" database of individual family incomes around the world. Economists must struggle to assemble datasets from different countries (typically for benchmark years rather than annual) and confront a host of methodological challenges due to the lack of comparability across national surveys. Next, incomes in current local monetary units must be transformed to account for differences in purchasing power, both in time and across space. Both building blocks in the construction of inequality estimates (household budget surveys and PPP exchange rates) are only available on a reliable and widely accepted basis, for a significant number of countries, in the post-WWII period; the further one goes back in time, the more their availability is confined to a small circle of countries.¹

While the scarcity of adequate data poses serious limits to our ability to identify historical trends, a few pioneering scholars have

come up with estimates of global inequality from the early 19th century to the present day. Such estimates are not always in close agreement, as can be seen in Figure 1, which plots Gini index estimates from three studies, but the overall trends appear to be fairly robust.

Figure 1. The evolution of global inequality, 1820-2011



Note: the graph shows the Gini index (vertical axis) over time (horizontal axis).

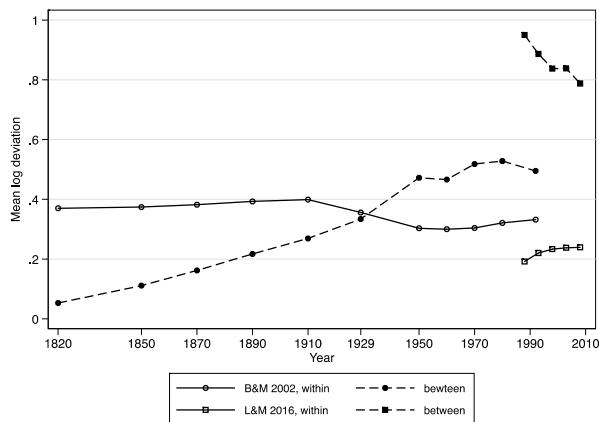
Sources: Bourguignon and Morrison (2002), Bourguignon (2015), Lakner and Milanovic (2016).

Figure 1 imparts three lessons: two substantive and one technical. The first is that global inequality grew inexorably from the early 19th to the middle of the 20th century as today's rich countries industrialized and consolidated their position. The second is the clear decline beginning in the late 1980s, coincident with the rise of large Asian economies (first and foremost China, with a population of more than one billion). The third and more technical point is that the details of measurement matter. In the late 1980s the three estimates differ substantially in levels. This can be attributed to differences in: i) the number of countries considered (33 countries and multi-country aggregates in the long-run historical series vs. more than 100 in the recent estimates); ii) the basis of comparison between national distributions (i.e. whether survey data are rescaled to match GDP per capita; there is also the question of household income or household consumption per person); and iii) the PPP conversion factors employed (1990 GDP vs. 2005 private consumption).

¹ A'Hearn, Amendola and Vecchi (2016) discuss the use household budgets in historical research and describe an international research effort called the Historical Household Budget (HHB) Project (www.hhb-project.com).

The weight of between- and within-country disparities in the dynamic of global inequality has changed radically over time, as Figure 2 makes clear. Switching from the popular Gini index to the additively decomposable Mean Log Deviation (MLD) index, Figure 2 shows the inequality attributable to each source of variation. Increasing inequality from 1820 to 1950 was entirely due to the growth of between-country disparities. Low initial (1820) levels of inequality between nations reflect the fact that almost all countries were poor, with the subsistence minimum setting a floor under mean income levels and only a few, not very populous, countries in Europe and its offshoots distinguishing themselves from the rest. It was the success of industrialization in raising incomes in these countries, and the absence of any such process in most of the rest of the world, that drove this trend. One way to represent this divergence is the ratio of GDP per capita in Western Europe to China. According to widely used estimates (Maddison Project 2013), the ratio rose steadily from 2.0 to 10.2 over these 130 years.

Figure 2. A decomposition of global inequality, 1820-2010



Note: the graph plots the mean log deviations of income attributable to variation between and within countries against time.

Sources: Bourguignon and Morrison (2002), Lakner and Milanovic (2016).

By the mid-twentieth century, then, between country disparities were the dominant source of inequality, which remains true today. And the driving force behind the current trend towards lower global inequality continues to be the evolution of between-country variation. Unlike before that trend is now negative, and indeed strong enough to outweigh a gradual rise in within-country inequality. Unsurprisingly, China and more recently India have played an important role: China enjoyed the strongest growth between 1988 and 2008. In contrast, Sub-Saharan Africa grew hardly at all in the same years.

As a result of world regions growing at different speeds during the last decades, the shape of the global income distribution has changed dramatically, and with it has changed the identity of individuals at different points in the distribution. A massive re-

ranking has taken place: Branko Milanovic (2016) has estimated that in 9 out of 10 cases, the “winners” (that is, those who have gained the most in relative terms) are the poor and middle income people in the emerging Asian economies (not only China, but also India, Thailand, Vietnam and Indonesia). A second group of winners has been the global top 1 percent, most of whom are from the United States, Western Europe, Japan, and Oceania. The least successful families are almost invariably from African countries, whose global position has been shifting backward, together with East Europe. The lower middle class of the “old-rich” countries of Western Europe, North America, Oceania and Japan, are also among the relative losers: the data suggest that they failed to reap many benefits from globalization.

Overall, the pattern discussed above is consistent with the predictions of the simplest international trade models (*à la* Heckscher and Ohlin): the entrance of new players into global markets during the last 25 years has significantly changed the structure of remuneration of the factors of production around the world: unskilled workers have gained in unskilled-labor abundant countries (e.g., Asia) due to their specialization in producing and exporting labor-intensive goods to capital-abundant countries (e.g., Europe). A mirror-image transformation has taken place in developed countries, increasingly specialized in goods and services intensive in capital, skilled labor, and technology. While this generalization does not apply to all countries, its simple account of the mechanics of trade based on factor endowments explains much of the on-going redistribution both within countries and on a global scale.

All this having been said, I would like to conclude the discussion by addressing the statistical robustness of the findings here reviewed. Are the observed global inequality trends statistically significant? Probably not. Part of the explanation has to do with the fragility of inequality measures, which are highly sensitive to seemingly minor variations in survey results and variable definitions. Part is due to the fact that even today, data are not always available on a consistently defined, reliably collected, and sufficiently sampled basis. Scholars and policy makers alike must be cautious in embracing the optimistic account of declining global inequality (Figures 1 and 2); the misreporting affecting top incomes, for instance, could well mean that global inequality has not gone down at all. Other technical decisions, taken along the road to global inequality estimates might be responsible for additional distortions in the trend. Despite the mammoth efforts invested, we had better accept that we do not know enough about global inequality yet. On the bright side, we are learning – and quite rapidly at that.

References

- A'Hearn, B., Amendola, N. and Vecchi, G. (2016): "On Historical Household Budgets", *Rivista di Storia Economica*, 2.
- Bourguignon, F. and Morrison, C. (2002): "Inequality Among World Citizens: 1820–1992", *American Economic Review*, 92(4), 727-44.
- Bourguignon, F. (2015): "The globalization of Inequality", Princeton University Press.
- Lakner, C. and Milanovic, B. (2016): "Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession", *World Bank Economic Review*, 30(2), 230-32.
- Maddison Project Database (2013): <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>.
- Milanovic, B. (2016): "Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization", Harvard University Press.



Inequality and Mobility in Developed Countries: Measurement and Policies

Andreas Peichl
ZEW / University of Mannheim

Inequality has increased considerably in many Western countries over the past decades.¹ The growing gap between rich and poor and the resulting declining middle class has become one of the main issues on the policy agendas around the world. The period of economic crisis in the aftermath of the 2008 financial market collapse in the US has rendered issues concerning the distribution of economic resources even more urgent (OECD, 2011, p. 17). The Occupy Wall Street movement, which pressed policy makers for steps against growing social and economic inequality, has popularized the catchphrase "We are the 99%". Interestingly, this slogan directly refers to academic research on the increasing income share of the richest 1% of the U.S. population, which is nowadays back to historically high levels (Piketty and Saez, 2003).

Analyses of inequality are typically concerned with the distribution of wages, earnings or (disposable) income. Inequality trends between these different concepts may differ since there are "several steps between relative factor prices [such as wages] and [...] disposable income among households" (Atkinson, 2003, p. 23).² The most important steps in this process are the creation of gross market income from various sources and all household members, the design of the government's tax and transfer system as well as patterns of household formation and composition.

Firstly, gross labor earnings make up the largest share of total household incomes and are an important driver of income inequality. Common explanations are changes in the supply and demand for skills and tasks as well as changing labor market institutions and policies (see, e.g., Autor et al. 2008). For most developed countries, skilled-biased technological change and globalization lead to increasing polarization of jobs and labor-earnings due to outsourcing of routine jobs. In addition, union density and coverage is declining in most countries weakening the bargaining position of workers in affected industries. Secondly, other determinants of (wage or earnings) inequality are the tax-transfer system and patterns of household formation and composition. For instance, using decomposition methods for measures of inequality, poverty and richness, Peichl et al. (2012) quantify how the trend towards smaller households has influenced the change in the income distribution in Germany. The results show that the income gap would also have increased without the demographic trend. But its level would be lower than it actually is. Total disposable household income also depends on characteristics of individuals actually forming households. Schwartz (2010) finds that the increasing correlation between husbands' and wives' earnings as well as the

increasing share of single-person households has contributed to more inequality. Finally, the tax and transfer system plays a key role. For instance, Bargain et al. (2014) analyze the effect of U.S. tax policy on inequality over the period 1979-2007. To distinguish between effects that result from taxation and those that result from changes in the pre-tax income distribution, the authors conduct detailed counterfactual calculations holding constant the income distribution of one year and applying the tax system of another year. The results show that American tax policy has done little to curb inequality in the period under investigation.

What is the relationship between inequality and social mobility (see Jäntti and Jenkins, 2015 for a survey)? Corak (2013) shows a negative (positive) correlation between inequality and mobility (persistence): the higher the inequality of a society the lower its social mobility.³ From a policy perspective, rising inequality and decreasing mobility is problematic. These trends can be tackled in two different ways: ex-post (or in the short-run) or ex-ante (in the long-run).

In the short-run, more redistribution, i.e. higher taxes on income and wealth together with higher transfers and provision of public goods can reduce existing inequality ex-post, i.e. after it occurred on the market.

Education is the best tool to improve opportunities for a wide range of individuals in the long run, i.e. ex-ante before the market process. However, the problem is that it appears that (current) education (systems) interact(s) with income inequality and actually aid(s) the transmission of disadvantage from one generation to the next (Solon, 2004). As educational opportunities have expanded the wealthy have been better placed to seize these opportunities. At the same time wage differentials according to education levels have risen due to "skill-biased technological change", further advantaging those already better off.

The key challenge for policy makers is to reform educational systems in such a way that they indeed improve opportunities especially for the least well-off. Research by Nobel laureate James Heckman and co-authors suggest that especially early childhood interventions have important implications for later life-outcomes (see e.g. Heckman et al., 2013). And indeed, countries such as the Nordic ones with high coverage rates of young age child care facilities and inclusive classrooms perform best in terms of inequality and mobility whereas the segregated system in Anglo-Saxon countries seem to perform worst (Black and Devereux, 2011). In addition

¹ Part of this report draws from Peichl and Pestel (2014).

² Indeed, Armour et al. (2013) document the sensitivity of different income measures in capturing income trends.

³ Miles Corak calls this relationship „The Great Gatsby Curve“ – named after the novel viewed as a critique of the American dream.

to education policies, universal health care provision - in order to cushion the differential effect of early-life health shocks on children in different socio-economic strata – as well as family policies - to avoid polarization of child care choices – provide fruitful avenues to tackle inequalities ex ante (for both points see Corak et al. (2011)).

In order to finance such investments, higher taxes on wealth (rather than income) seem to be promising given the higher concentration of wealth compared to income. Of course, the discovery of the "Panama papers" has shown that in order to be able to tax capital and wealth at higher rates, opportunities for (legal) tax avoidance and (illegal) tax evasion need to be minimized through global collaboration.

Peichl, A., Pestel, N. and Schneider, H. (2012): "Does Size Matter? The Impact of Changes in Household Structure on Income Distribution in Germany", *Review of Income and Wealth*, 58 (1), 118-141.

Peichl, A. and Pestel, N. (2014): "Earnings Inequality", James D. Wright, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2nd edition, Oxford, pp. 765-772.

Piketty, T. and Saez, E. (2003): "Income Inequality in the United States, 1913-1998", *Quarterly Journal of Economics*, 118 (1), 1-39.

Schwartz, C. R. (2010): "Earnings Inequality and the Changing Association between Spouses' Earnings", *American Journal of Sociology*, 115 (5), 1524-1557.

Solon, G. (2004): "A Model of Intergenerational Mobility Variation over Time and Place", M. Corak (Eds.), *Generational Income Mobility in North America and Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 73-109.

References

Armour, P., Burkhauser, R.V. and Larrimore, J. (2013): "Deconstructing Income and Income Inequality Measures: A Cross-Walk from Market Income to Comprehensive Income", *American Economic Review*, 103 (3), 173-177.

Autor, D. H., Katz, L. F. and Kearney, M.S. (2008): "Trends in US wage inequality: Revising the revisionists", *The Review of Economics and Statistics*, 90 (2), 300-323.

Atkinson, A. B. (2003): "Income Inequality in OECD Countries: Data and Explanations", CESifo Working Paper, No. 881.

Bargain, O., Dolls, M., Immervoll, H., Neumann, D., Peichl, A., Pestel, N. and Siegloch, S. (2014): "Tax Policy and Income Inequality in the U.S., 1979 – 2007", ZEW Discussion Paper, No. 14-001.

Black, S. E. and Devereux, P.J. (2011): "Recent Developments in Intergenerational Mobility", D. Card i O. Ashenfelter (Eds.), *Handbook of Labor Economics*, Elsevier, Nova York, 773-1823.

Corak, M. (2013): "Income Inequality, Equality of Opportunity and Intergenerational Mobility", *Journal of Economic Perspectives*, 27 (3), 79-102.

Corak, M., Curtis, L. and Phipps, S. (2011): "Economic Mobility, Family Background and the Well-being of Children in the United States and Canada", T. M. Smeeding, R. Erikson and M. Jäntti (Eds.), *Persistence, Privilege and Parenting. The Comparative Study of Intergenerational Mobility*, Russell Sage Foundation, Nova York, 73-108.

Heckman, J., Pinot, R. and Savelyev, P. (2013): "Understanding the Mechanisms through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes", *American Economic Review*, 103(6), 2052-2086.

Jäntti, M. and Jenkins, S.P. (2015): "Income Mobility", A: A. B. Atkinson and F. Bourguignon (Eds.), *Handbook of Income Distribution*, Elsevier, New York, 807-935.

OCDE (2011): "Growing Income Inequality in OECD Countries: What Drives it and How Can Policy Tackle it?", OECD Forum on Tackling Inequality, Paris 2 May.



The Economic Crisis and Inequality in Spain: A Political Reflection

José Fernández-Albertos
Institute of Public Goods and Policies, CSIC

An analysis of the social consequences of the Great Recession reveals Spain to be an extreme case in various respects. In very few countries did the economy slump so low and for such a long period of time; and, in few other economies did unemployment rise so high and the income gap between rich and poor grow so wide. Although the worst of the crisis seems to have passed, the economic, social and political wounds it opened up will not be healed in the medium term. In what follows I seek to provide some insights into the “exceptionality” of the Spanish case and to offer some reflections for the future, focusing my analysis above all on the political dimension, one that is often forgotten in purely sociological and economic analyses.

The Spanish Crisis

A traditional characteristic of the Spanish economy is its marked cyclical nature: we grow more than our neighbours do in times of expansion and we create a lot of employment, but we also destroy activity, above all jobs, too quickly in times of crisis. These well-documented characteristics of the Spanish economy were exacerbated even further during the Great Recession (Boeri & Jimeno 2016). Growth in the pre-crisis period was largely facilitated by the credit expansion, in turn made possible thanks to Spain's joining of the single currency. This availability of credit led to the creation of a huge real estate bubble, which meant that the subsequent crisis was to be particularly acute in Spain: first, because it made the economy especially vulnerable to the liquidity crisis in the international financial markets, and second because the expansion of employment associated with this growth (above all, in low-skill sectors, characterized by high rates of precariousness and temporality) made the labour market particularly sensitive to changes in the economic climate (Fernández-Villaverde, Garicano & Santos 2013).

The direct outcome of the crisis in Spain was the massive destruction of jobs. This appears inevitable, but it is not if we compare this outcome with the alternative forms of adjustment used by our neighbours, including the renegotiation of labour conditions and the distribution of the adjustment burden among workers¹. Undoubtedly, much of the blame for the fact that the adjustment has had such a disproportionate impact on employment levels in Spain is related to the well-documented duality of our labour market, in which a substantial number of workers (around

a quarter or even a third in some sectors) suffer structurally worse working conditions. It is these precarious workers, weaker politically and in organizational terms (tending to have much lower levels of unionization, and an overrepresentation of young people and immigrants, with lower levels of political involvement), that disproportionately suffered the costs of adjustment.

The increase in unemployment, concentrated above all in the weakest links of the labour market, was the main cause of the increase in inequalities (Goerlich 2016). As those in the lower income groups lost their jobs, saw their working conditions become even more precarious, and had no opportunities for finding new positions, poverty levels rose. Contrary to what the press reported, in distributive terms, the Spanish crisis was not a crisis “of the middle classes”². It was a crisis that punished above all the poorest classes, as they saw the income gap between themselves and the middle-income groups widen. Moreover, it was a crisis with a strong generational component, since it was the young who saw their opportunities in the labour market most undermined. Poverty flourished, and while the poverty rate among those aged over 65 fell from 25.5 to 11.4% between 2007 and 2013 (thanks to the reduction in the threshold used for defining a “poor” household, the result of the fall in average income), among those aged 16-29 it increased from 18.1 to 28.6% (INE Living Conditions Survey)³. Undoubtedly, the asymmetric results of the crisis help us understand much better many of the current political dynamics.

The Political Response to the Crisis

If the main channel via which the crisis conducted to the income distribution was the asymmetric destruction of jobs, punishing the market income of the youngest, least qualified, and poorest sector of the population, the next question is: to what extent did the State's corrective measures serve to check these unequal effects?

Here there are two readings. The first is to recognize that the activation of unemployment benefits meant that public spending became, almost automatically, much more “redistributive”. The corrective effect of the State on market income undoubtedly increased during the crisis: in 2007, the Gini coefficient after

¹ The classic case is the use of mechanisms of internal (within firm) flexibility in “coordinated” market economies, as typified by Germany, which allowed the renegotiation of the distribution of labor and wages between employers and unions, and limited the recourse to laying workers off as a tool for adjustment (Rinne & Zimmermann 2012).

² The absence of a shared definition of just what it means to be “middle class”, and the fact that almost the entire population defines itself as belonging to this class, justifies this widely held perception: see the references in Mari-Klose and Juliá (2016).

³ If we use “anchored” definitions of poverty (that is, the definition of poor does not vary according to changes in the average income), the numbers change (the increase in the overall poverty rate is greater), but the differences between age groups obviously remain (Martínez López & Navarro Ruiz 2014).

taxes and transfers was 14 points lower than it was before taxes and transfers, whereas in 2013 this difference had increased to 18 points (OECD Income Distribution Database). A second, less optimistic, reading emphasizes that although the redistributive effect of State intervention increased, it was clearly insufficient to correct the enormous new inequalities that were being generated in market income (Ayala 2016). First, because the design of social policies (aimed at defending a certain type of worker) left many of the crisis's real losers unprotected: young families, children, precarious workers, etc. And, second, because in a context of major fiscal restrictions, the government's political capacity to reorient public spending to meet new needs was highly limited (Fernández-Albertos & Kuo 2016). In the end, decisions as to which programs should be cut and which should be maintained were guided by what was in essence a political logic, which further penalized many of the crisis's losers, who unsurprisingly were also politically the weakest and most vulnerable.

Towards New Policies to Counter Inequality?

Looking to the future, Spain faces two challenges in ensuring that State intervention might effectively reduce income inequalities. First, the State suffers from a structural fiscal crisis that it has yet to resolve. It would be naive to think that future growth rates will allow us – as most political manifestos promise – to combine tax reductions with the maintenance of current spending programs and the incorporation of new ones, while reducing the country's debt burden. As the years of crisis have so clearly shown, the difference in political power wielded by different groups of the population means that, if the fiscal crisis persists, the needs of the most vulnerable, insofar as a fiscal burden is imposed on the rest, are very likely to remain unprotected. One possibility is that the deficit regulations imposed to Spain might be relaxed somewhat or, better still, that some of the redistributive policies be "supra-nationalized" (the proposals to create a partial European unemployment benefit would, for example, be a very positive step in that direction), but we must be aware of the enormous political obstacles that these solutions face.

The second challenge concerns the specific design of public policies, and requires the State to correct the low redistributive impact of its spending programs. The State welfare system in Spain is designed for a model of family and labour history that is becoming ever less frequent, and does not sufficiently correct what some refer to as its "new inequalities". To take a step in this direction, an ambitious effort will be needed to reorient spending towards programs that in Spain are comparatively underfunded (child support, family subsidies, basic income, etc.). The main problem in addressing this second challenge is also fundamentally a political one: how to forge a coalition of potential beneficiaries of a new policy design that can

counter the power of groups interested in pholding the current situation? Here, it is undoubtedly the (economic, social, but also political) distance generated by the crisis between the traditional middle classes and those that have been most excluded that is the main obstacle facing the introduction of new redistributive policies (Lupu & Pontusson 2011).

References

- Ayala, L. (2016): "El gasto público en programas de lucha contra la pobreza tendencias, determinantes y necesidades de reforma", *Papeles de Economía Española*, 147, pp. 145-166.
- Boeri,T. and Jimeno,J.F. (2016): "Learning from the Great Divergence in unemployment in Europe during the crisis", *Labour Economics*, 41: 32-46.
- Fernández-Albertos, J. and Kuo, A. (2016): "Economic Hardship and Policy Preferences in the Eurozone Periphery: Evidence From Spain", *Comparative Political Studies*, 49(7), 874-906
- Fernández-Villaverde, J., Garicano, L. i Santos, T. (2013): "Political Credit Cycles: The Case of the Eurozone", *Journal of Economic Perspectives*, 27(3).
- Goerlich, F. J. (2016): "Distribución de la renta, crisis económica y políticas redistributivas", Bilbao: Fundación BBVA.
- Lupu, N. and Pontusson, J. (2011): "The Structure of Inequality and the Politics of Redistribution", *American Political Science Review*, 105(2), 316-336.
- Marí-Klose, P. and Julià, A. (2016): "El declive de las clases medias: realidad o mito", Blog Agenda Pública, 20-4-2016.
- Martínez López, R. and Navarro Ruiz, C. (2014): "Pobreza y Privación: tendencias y determinantes", in VII Informe Sobre Exclusión y Desarrollo Social en España (Madrid: FOESSA).
- Rinne, U. and Zimmermann, C.F. (2012): "Another Economic Miracle? The German Labor Market and the Great Recession", *IZA Journal of Labor Policy* 1:3.

Authors

BOULHOL, HERVÉ is a Senior Economist with the OECD's Directorate for Employment, Labour and Social Affairs. Since March 2014, he has been Head of the Pensions and Population Aging unit. Previously he worked in the Economics Department of the OECD in Country Studies, heading the France and Poland Desks, and for the *Going-for-Growth* publication. Prior to joining the OECD in 2007, he had worked as an Economist in Natixis (2001-2007) and in financial markets (1989-2000) including as: Head of Interest Rate and FX Exotic Options at CDC Capital Markets (1998-2000), Head of Global Activities, CDC Capital, New York (1995-1998), and Head of International Bond Markets at the Caisse des Dépôts, Paris (1989-1995). He graduated as a Statistician, Economist and Actuary from the Ecole Nationale de Statistique et d'Administration Economique (ENSAE, 1989), and holds a Ph.D in Economics from Université Paris Panthéon-Sorbonne (2007) on the International competition and labour market interactions in developed countries under Lionel Fontagné. Author and co-author of numerous publications at the OECD and in highly-ranked periodicals.

CONDE-RUIZ, JOSÉ IGNACIO holds a PhD (with honours) in Economics from Universidad Carlos III de Madrid, Professor at Universidad Complutense de Madrid, and Deputy Director of the Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA). He has worked in the Prime Minister's Economic Bureau as General Director for Economic Policy (2008-2010) and as an External Consultant at the World Bank. He has been a member of the expert group appointed by the Ministry of Labour to design the Pension Sustainability Factor and is one of the expert members of the AVIVA Institute. His research interests are Political Economy, Public Economics (labour market institutions and pensions) and Macroeconomics. He has participated in numerous research projects, among others at the European University Institute (Florence), the Bocconi University (Milan) and the University Pompeu Fabra (Barcelona) and in many seminars and conferences. He has also published scientific articles in academic journals of international standing, including *The Review of Economic Studies*, the *Journal of the European Economic Association*, the *Journal of Public Economics*, *Economic Theory*, *The Economic Journal* and the *Review of Economic Dynamics*. He is co-editor and author of a blog dedicated to analysing the Spanish economy (www.nadaesgratis.es). He has recently published a book examining the future of Spain's pension system: "¿Qué será de mi pensión?" (Península, Planeta).

DAMM, ANNA PIIL is Associate Professor at University of Aarhus, Head of the Research Group in Labor and Public Policy and a fellow at the Institute for the Study of Labor (IZA), Centre for Research & Analysis of Migration (CReAM) at UCL, the Rockwool Foundation Research Unit and TrygFonden's Centre for Child Research. She obtained her Ph.D. in Economics at Aarhus School of Business in 2004. She primarily conducts research within the fields of Labour Economics (wages, employment, education and crime), Population Economics (migration, economics of the family) and Urban Economics. She has published in respected international journals including the *American Economic Review*, *Journal of Labor Economics*, *Journal of Urban Economics* and *Journal of Population Economics*.

DURÁN-CABRÉ, JOSÉ M^a 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 Assistant 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 manager of the Barcelona Economics Institute (IEB).

FERNÁNDEZ-ALBERTOS, JOSÉ is a permanent research fellow at the Institute of Public Goods and Policies (Spanish National Research Council). He holds a degree from the Complutense University of Madrid and a PhD in Political Science from Harvard University. He conducts research at the intersection of political sociology, comparative politics and international political economy. His specific research interests include the attitudes of political actors and public opinion towards economic and political integration, macroeconomic institutions, preferences for redistribution and the welfare state, and the political and electoral effects of economic crises. His studies have been published in *Annual Review of Political Science*, *Comparative Political Studies*, *International Studies Quarterly*, *Party Politics*, *West European Politics and Economics Letters*, among others. His latest publication is "Economic Hardship and Policy Preferences in the Eurozone Periphery. Evidence from Spain" (with Alexander Kuo), *Comparative Political Studies*, 49 (7).

FERNÁNDEZ-HUERTAS MORAGA, JESÚS holds a PhD in Economics from Columbia University in New York. He is Associate Professor in the Department of Economics at the Carlos III University of Madrid and is a Research Fellow of the Institute of Economic Analysis of CSIC and IZA. His research focuses on the economic study of international migration, analysing the causes and consequences of migration flows, in both theoretical and empirical terms, and the coordination of migration policies between countries. He has published various articles in international journals including *The Review of Economics and Statistics*, *the Journal of Public Economics* and *the Journal of Development Economics*, among many others, and he has participated in numerous academic conferences related to immigration.

JOFRE-MONSENY, JORDI is a graduate and the holder of a PhD in Economics from the University of Barcelona and an MSc in Economics from the University of Essex. He has been associate professor at the Economics Department of the University of Barcelona since 2013 and is a researcher at the Barcelona Institute of Economics (IEB). His research interests include Public Economics, Urban Economics and Public Policy Evaluation. His research has been published in many journals including the *Journal of Urban Economics*, *Regional Science and Urban Economics*, *the Journal of Economic Geography* and *International Tax and Public Finance*.

LORETZ, SIMON is a senior researcher at the Institute for Advanced Studies. He completed his PhD in Economics at the University of Innsbruck with a thesis on the impact of taxation on the location decisions of companies. In the following he was a research fellow at the Oxford University Centre for Business Taxation and a lecturer at the University of Bayreuth. In February 2015 he completed his Habilitation with the University of Bayreuth in the area Economics and Econometrics. His research interests include international taxation, corporate tax competition and more generally taxation and public finance with a special focus on the analysis of (administrative) micro-level data. Recently he was an invited expert in the budgetary hearing at the Austria parliament. His current research is also concentrating on questions of federalism, revenue allocation and regional tax competition in Austria.

MERLO, VALERIA is a professor of economics at the University of Tübingen. She holds a PhD in economics from the University of Munich. Her research focuses on international taxation, international integration and multinational firm behavior. She is a research affiliate at CESifo in Munich, an affiliated member at the Norwegian Center for Taxation at NHH and a visiting researcher at Deutsche Bundesbank in Frankfurt a.M., Germany. Valeria Merlo has published her work in leading journals such as *Economic Journal*, *European Economic Review*, or *Journal of Public Economics*.

PEICHL, ANDREAS is head of ZEW's Research Group "International Distribution and Redistribution" and Professor of Empirical Public Economics at the University of Mannheim. He received his Ph. D. from the University of Cologne in 2008. From 2008 to 2013, he was Senior Research Associate at the Institute for the Study of Labor (IZA) in Bonn, Germany, where he now is a Research Fellow. He is also Research Associate at the Institute for Social and Economic Research (ISER), University of Essex, UK, and Research Fellow at the Center for Economic Studies (CESifo) of the University of Munich, Germany. He has been involved in various research projects conducted on behalf of national ministries, the European Commission, the European Parliament, the ECB, and the OECD. His current research interests include (empirical) public economics, labor economics, and welfare economics with particular reference to optimal taxation, tax reforms and their empirical evaluation, tax benefit microsimulation, and the analysis of income distributions. Peichl has published extensively in international academic journals (such as the *Economic Journal*, *the Journal of Public Economics* and *the Journal of Human Resources*).

REILLY, ANDREW is a pension analyst within the Social Policy Division in the Employment, Labour and Social Affairs Directorate in the OECD, which he joined in May 2007. He is currently responsible for managing the modelling of the pension systems within OECD and EU countries as well as those within the Asia-Pacific region. Mr. Reilly is co-author of the *OECD Pensions at a Glance* report which is released biennially and has contributed to numerous other OECD reports on pensions. He holds a BSc. in Mathematics, Statistics and Operational Research from Queens University Belfast and previously worked in the Northern Ireland Statistics and Research Agency.



TORREGROSA-HETLAND, SARA is a postdoctoral researcher at the University of Lund (Sweden) and a research associate at the Barcelona Institute of Economics (IEB) and the *Antoni de Capmany Study Centre*. She obtained her PhD in Economic History from the University of Barcelona, after graduating in History at the University of Alicante and having completed an interuniversity master's degree in Economic History (University of Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona and University of Zaragoza). During her doctoral studies, she was a visiting researcher at the Institute for Fiscal Studies (Madrid), the University of California (Berkeley) and the University of Umeå (Sweden). Her research interests focus on the history of inequality, fiscal systems and public policies, with a special emphasis on redistribution. Various studies extracted from her PhD thesis have been published in specialized international journals, including *European Review of Economic History* and *Revista de Historia Económica/Journal of Iberian and Latin American Economic History*.

TUMEN, SEMIH is an Economist and Deputy Director General at the Research and Monetary Policy Department at the Central Bank of the Republic of Turkey. He is also a Research Fellow at IZA and ERF. He received his PhD in Economics from the University of Chicago in 2011. His research concentrates on Labor Economics with a special focus on job search, human capital, migration, and social networks. His current interest is on investigating the labor market consequences of the refugee problem. He has also worked on several labor-related issues including active labor market policies, vocational education/training, compulsory military service, informal employment, minimum wages, inequality, neighborhood formation, social interactions/networks, returns to education, intergenerational mobility, and subjective well-being. His research has been published in the *American Economic Review*, *Regional Science and Urban Economics*, *Review of Income and Wealth*, *Journal of Population Economics*, *Journal of Economic Inequality*, *International Journal of Manpower*, *Journal of Happiness Studies*, *Journal of Productivity Analysis*, *Journal of Housing Economics*, *International Journal of Economic Theory*, *Industrial Relations*, *Energy Economics*, *Food Policy*, *Social Indicators Research*, *Economic Modelling*, *Labour*, and other journals.

VASILJEVA, KRISTINE holds a Ph.D. in Economics from Aarhus University. In her dissertation she focused on the economic aspects of refugee and student migration to Denmark. Currently Kristine works as a research economist in a Danish think tank Kraka. Her primary fields of interest remain economics of immigration, education and labour. She is currently working on several projects. Those are related to improving the educational outcomes of refugee children, establishing the moving patters of refugees residing in Denmark and evaluating the consequences of free labour mobility in Europe

VÁZQUEZ-GRENNO, JAVIER holds an Economic degree from The University of the Republic in Uruguay and holds a PhD in Economics from the Autonomous University of Barcelona. He is currently an Assistant Professor at the University of Barcelona and a researcher with the Barcelona Economics Institute. He has been a visiting professor at the Uppsala Centre for Labour Studies (Uppsala University). His research focuses on the economics of labour markets, in particular, the economics of immigration, and on the economics of the public sector. He has published articles in several journals, including, *International Tax and Public Finance*, *Labour Economics*, *Journal of Population Economics*, *FinanzArchiv* and *Hacienda Pública Española*.

VECCHI, GIOVANNI is a professor of economics at the University of Rome "Tor Vergata". His main areas of research interest are the theory, measurement and history of welfare, as well as economic history. His scholarly articles have appeared in a number of international, peer-reviewed journals. His most recent book, "Measuring Wellbeing. A History of Italian Living Standards" is forthcoming with Oxford University Press. He is a regular consultant to the World Bank on issues related to the measurement of poverty and inequality. He is the founding President of the Italian Economic History Association (Associazione per la Storia Economica) and co-editor of the *Rivista di Storia Economica*.

WILSON, DANIEL J. is a Research Advisor and Senior Economist at the Federal Reserve Bank of San Francisco (FRBSF). He has a Ph.D. in Economics from the University of Maryland. His fields of research include public finance, empirical macroeconomics, and labor economics. Much of his research has investigated the effects of various state tax policies, including research and development tax credits, investment tax credits, and the corporate income tax, on the geographic allocation of economic activity. He has extensively studied the effectiveness of federal government spending, particularly spending on public infrastructure. His research has been published in top economics journals such as the *Review of Economics and Statistics*, *Journal of Monetary Economics*, *Journal of Public Economics*, and the *American Economic Journal: Economic Policy*. He has taught Macroeconomics as a visiting Lecturer at the University of Michigan and has consulted for the IMF.



índice

FEDERALISMO FISCAL

| | |
|---|-----------|
| Consideraciones económicas sobre la crisis de los refugiados en Europa | 41 |
| • Consideraciones económicas sobre la crisis de refugiados en Europa..... | 41 |
| Vázquez-Grenno, J. | |
| • La experiencia danesa con la llegada de refugiados en las décadas de 1980 y 1990 | 43 |
| Damm, A.P. y Vasiljeva, K. | |
| • Refugiados sirios: desafíos y oportunidades desde el punto de vista económico..... | 46 |
| Tumen, S. | |
| • ¿Pueden los mecanismos de mercado resolver la crisis de refugiados de la Unión Europea? | 48 |
| Fernández-Huertas Moraga, J. | |

| | |
|--|-----------|
| ¿Cómo financiar las pensiones?..... | 51 |
|--|-----------|

| | |
|---|----|
| • ¿Cómo financiar las pensiones?..... | 51 |
| Durán-Cabré, J.M. | |
| • Financiación Pensiones: ¿Cotizaciones Sociales o Impuestos Generales?..... | 52 |
| Conde-Ruiz, J.I. | |
| • ¿Las pensiones públicas deben financiarse a través de cotizaciones o a través de impuestos? | 54 |
| Boulhol, H. y Reilly, A. | |

FINANZAS PÚBLICAS

| | |
|--|-----------|
| Tributación, multinacionales e inversión extranjera directa | 56 |
|--|-----------|

| | |
|--|----|
| • Tributación, multinacionales e inversión extranjera directa..... | 56 |
| Jofre-Monseny, J. | |
| • ¿Estamos viviendo un proceso de race to the bottom en la tributación sobre sociedades? | 57 |
| Loretz, S. | |
| • Efectos del impuesto sobre sociedades en la ubicación, la inversión y los beneficios de las filiales de las multinacionales en los países de la Unión Europea..... | 59 |
| Merlo, V. | |
| • Localización empresarial e impuestos: qué se puede aprender de los estados norteamericanos | 62 |
| Wilson, D.J. | |

| | |
|---|-----------|
| Desigualdad: medición y políticas..... | 65 |
|---|-----------|

| | |
|--|----|
| • Desigualdad: la asignatura pendiente | 62 |
| Torregrosa-Hetland, S. | |
| • Desigualdad global: tendencias históricas | 67 |
| Vecchi, G. | |
| • Desigualdad y movilidad en países desarrollados: medición y políticas | 70 |
| Peichl, A. | |
| • Crisis económica y desigualdad en España: una reflexión desde la política..... | 72 |
| Fernández-Albertos, J. | |

| | |
|--------------------------------|-----------|
| ÍNDICE DE AUTORES | 74 |
|--------------------------------|-----------|



Consideraciones económicas sobre la crisis de refugiados en Europa

Javier Vázquez-Grenno

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

En los últimos dos años Europa ha experimentado la llegada del mayor número de desplazados desde la Segunda Guerra Mundial. Sin lugar a dudas, la principal causa ha sido el recrudecimiento de la guerra en Siria en 2015.

Pese a que en la Unión Europea existe una política común de asilo, durante estos últimos años, cada país fue aplicando políticas que han tenido, como características principales, la creación de barreras a la entrada y/o el endurecimiento de los requisitos para otorgar la condición de refugiado (Hatton, 2015).

La actual crisis de refugiados, no ha hecho más que poner de relieve las grandes diferencias políticas que existen entre los países miembros de la Unión Europea, constatándose posiciones realmente antagónicas respecto a la política de acogida. Posiciones que van desde la aplicación de los acuerdos internacionales (e.g., Convención de Refugiados de 1951 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948) hasta posiciones opuestas a la acogida de refugiados, limitando los derechos e, incluso, criminalizando a los refugiados. Las grandes diferencias que existen en el porcentaje de decisiones positivas respecto a las demandas de asilo son reflejo de ello. Las decisiones de asilo favorables en Bulgaria superan el 90%, en Dinamarca y Países Bajos están alrededor del 80% y en Suecia el 72%; mientras que, en el otro extremo, en Polonia, Hungría o Letonia se verifican tasas de rechazo de más del 80%.¹

En los últimos años, la política Europea de asilo ha intentado, sin demasiado éxito, negociar la distribución de los refugiados que llegaban a las fronteras del continente. Las principales dificultades en las negociaciones han girado en torno al coste económico que implica proporcionar protección a los refugiados y al número de refugiados que los países estarían dispuestos a aceptar.

El último giro de la política de refugiados es el acuerdo que el pasado 18 de marzo la Unión Europea firmó con Turquía. Dicho acuerdo pretende controlar la principal ruta de llegada de los demandantes de asilo sirios a Europa y, además, disuadir la llegada de nuevos refugiados a través de un mecanismo de devolución

a Turquía de los refugiados sirios que lleguen a Grecia.² Además de la dudosa legalidad del acuerdo, las diferencias en términos económicos, sociales y políticos que existen entre los países de origen y Europa llevan a pensar que, difícilmente, el acuerdo logre conseguir sus objetivos.

No cabe duda que la prioridad de una política de refugiados debe ser la acogida, en las condiciones que marcan los tratados internacionales. Sin embargo, para entender en mayor profundidad las reacciones tanto de los gobiernos como de la opinión pública en los países receptores, es de interés preguntarnos ¿Cuáles son los efectos económicos esperados de la acogida de refugiados en los países de destino?; ¿Existe evidencia empírica sobre estos efectos?; ¿Qué políticas se han aplicado aquellos países que, en el pasado, han acogido refugiados?; ¿Existen alternativas a las políticas que hasta ahora se han aplicado en la Unión Europea? Éstas y otras preguntas son las que abordan Anna Piil Damm y Kristine Vasiljeva, Semih Tumen, y Jesús Fernández-Huertas Moraga en las contribuciones que realizan en este Informe IEB.

Anna Piil Damm y Kristine Vasiljeva analizan los efectos económicos y sociales de las políticas de acogida de refugiados en Dinamarca en las décadas del 80 y 90 del siglo pasado. No sólo presentan la evidencia danesa, sino que también detallan varias recomendaciones de política que, sin duda, son una buena referencia para una política de acogida europea con una visión de largo plazo. A modo de ejemplo, la experiencia danesa muestra que la asimilación de los inmigrantes, en términos de empleo y salario, se logra más rápidamente si la distribución de refugiados se realiza en regiones con bajas tasas de desempleo. Sin embargo, las autoras también muestran que es preferible ubicar a los refugiados en barrios relativamente pobres, donde existan comunidades de inmigrantes, en lugar de en barrios con sólo nativos, pues los refugiados establecen contactos con los inmigrantes y esto resulta beneficioso para su inserción laboral.

A partir de la experiencia reciente de la acogida de refugiados sirios en Turquía, Semih Tumen presenta evidencia de los efectos que dichos refugiados han tenido en la economía Turca. Sin dudas,

¹ Porcentaje de resoluciones positivas en primera instancia de las demandas de asilo (Fuente: Eurostat, base de datos http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/migr_asydcfsta).

² El acuerdo tiene como objetivo combatir las mafias de tráfico de personas que utilizan esta ruta desde Turquía como principal vía para el tráfico de refugiados y, además, incluye la devolución a Turquía de los refugiados sirios que lleguen a partir del 20 de Marzo de 2016 buscando eliminar el efecto "llamada" (ver, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm).

la evidencia presentada representa la realidad más cercana en cuanto a los posibles efectos de la distribución de refugiados en las economías europeas. Utilizando la afluencia repentina de refugiados sirios a Turquía, Semih Tumen y coautores encuentran que los efectos económicos sobre el mercado de trabajo, la educación, y los precios, entre otros, son o nulos o levemente negativos para la economía de acogida. En general, sus investigaciones muestran que si bien la acogida de refugiados genera costes que afectan el nivel de vida de los nativos, estos costes son soportables e, incluso, podrían verse contrarrestados si se toman en cuenta los posibles beneficios de largo plazo.

Finalmente, Jesús Fernández-Huertas Moraga propone una política para solucionar el conflicto de la distribución de los demandantes de asilo que han llegado a Europa en los últimos años. A partir de la política de cuotas implementada en la Unión Europea y basándose en la teoría económica, el autor sugiere medidas adicionales para lograr una política común que resulte eficaz a la hora de distribuir los refugiados entre los países de la Unión.³ Lo atractivo de la política es que no sólo propone una manera eficaz de distribuir los costes económicos de brindar acogida a los refugiados, sino que respetando los derechos de los refugiados, la política toma en cuenta sus preferencias en cuanto a los países de destino lo cual está en línea con las sugerencias de los estudios comentados en la contribución de Anna Pil Damm y Kristine Vasiljeva.

La evidencia de los países que han recibido un número importante de refugiados muestra que, en las economías de acogida, los costes no parecen ser demasiado importantes e incluso, en largo plazo, podrían existir algunos beneficios (e.g. población joven con altas tasas de fecundidad). Además, es importante señalar que, a priori, en el caso europeo el esfuerzo no debería ser demasiado elevado, ya que el número de potenciales refugiados difícilmente supere los 4 millones, entre los actuales y los que puedan llegar en los próximos dos o tres años, para una población de la Unión Europea de más de 500 millones de habitantes. Cifras éstas que resultan irrisorias cuando lo comparamos con el esfuerzo que, en términos de acogida, ya han realizado países como Turquía, Líbano o Jordania.⁴

En definitiva, sin olvidar los costes económicos, la crisis de los refugiados es un problema fundamentalmente político, sin que se vislumbre una solución en el futuro cercano ya que, como en muchos otros temas, no existe una voluntad clara para solucionar esta crisis. Las decisiones futuras de la Unión Europea, en términos de política de refugiados, seguramente estarán muy influenciadas por el ciclo electoral, y sobre todo, por el crecimiento del voto a partidos de extrema derecha en algunos países miembros de la Unión.

Referencias bibliográficas

- Fernández-Huertas Moraga, J. y Rapoport, H. (2015): "Tradable Refugee-admission Quotas and EU Asylum Policy", CESifo Economic Studies 61 (3-4), pp. 638-672.
Hatton, T.J. (2015): "Asylum Policy in the EU: The Case for Deeper Integration", CESifo Economic Studies 61 (3-4), pp. 605-637.

³ Para más detalles de las medidas consultar Fernández-Huertas Moraga y Rapoport (2015).

⁴ En Turquía, Líbano y Jordania existen registrados 2,7 millones, 1,1 millones y 640.000 refugiados sirios respectivamente (ver <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>).



La experiencia danesa con la llegada de refugiados en las décadas de 1980 y 1990

Anna Piil Damm
Aarhus University

Kristine Vasiljeva
KRAKA

Más de 1,2 millones de migrantes pidieron asilo a la UE-28 en 2015, una cifra récord, y la Comisión Europea prevé la llegada de dos millones de solicitantes de asilo durante los próximos dos años. El conflicto de Siria ha sido sin duda el mayor detonante de este movimiento migratorio. Según el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país, por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.

En estos momentos, el elevado número de solicitantes de asilo ha creado una situación de crisis en la Unión Europea, cuyos Estados miembros intentan encontrar una solución para hacer frente a semejante afluencia de personas. En abril de 2015, la Comisión anunció una propuesta relativa a un sistema permanente para la reubicación¹ obligatoria y de activación automática por toda la Unión en caso de afluencia masiva de inmigrantes. En mayo la Comisión presentaba un régimen europeo de reubicación temporal para los solicitantes de asilo que precisaran protección internacional. Según esta propuesta, la distribución de los solicitantes de asilo deberá llevarse a cabo según una clave de reparto basada en «criterios objetivos, verificables y cuantificables y tendrá en cuenta la capacidad de los Estados miembros para absorber e integrar a los refugiados»: el tamaño de la población (40%), el PIB (40%), el número medio de solicitudes de asilo anteriores (10%) y la tasa de desempleo (10%)². En septiembre de 2015 los ministros del Interior de los Estados miembros tomaron la decisión de reubicar a 160.000 personas que necesitaban claramente protección internacional y que estaban en Italia, Grecia y otros Estados miembros afectados directamente por la crisis de refugiados.

En 2015 la mayoría de los solicitantes de asilo de Siria, Irak y Eritrea obtuvieron la condición de refugiados. ¿Cómo pueden los Estados miembros acoger a tantas personas que acaban de obtener la condición de refugiado considerando el objetivo de su rápida asimilación en el mercado laboral? Cabe tener en cuenta que la rápida asimilación de los refugiados en el mercado laboral reduce la carga fiscal de los movimientos migratorios de refugiados y puede ser un requisito para la cohesión social del país de acogida en épocas de importantes afluencias de refugiados.

¹ Reubicación se entiende aquí como el traslado de personas —que necesitan manifiestamente protección internacional o que ya gozan de dicha protección— de un Estado miembro de la UE a otro Estado miembro de la UE, que deberá otorgarles una protección similar.

²Véase http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_es.pdf.

A mediados de la década de 1980, el Gobierno danés tuvo que abordar el mismo problema y, a través del Consejo de Refugiados Danés (en adelante *el Consejo*), puso en práctica una política de dispersión geográfica para los nuevos refugiados que llegaron al país entre 1986 y 1998 (más de 76.000 de personas). El principal objetivo era dispersar a los refugiados por las regiones y los municipios del país, de forma proporcional al número de habitantes y justo después de conceder el asilo. En aquella ocasión, el Consejo no tuvo en cuenta las preferencias geográficas de los refugiados para el proceso de asignación. Además, las autoridades locales tampoco pudieron seleccionar a los refugiados con más competencias, es decir, acceder a los que más les interesaban. En cualquier caso, el Consejo logró repartir a los refugiados por el territorio.

Antes de la aplicación de esta iniciativa, los refugiados se instalaban fundamentalmente en una de las grandes ciudades. En cambio, durante el período 1986-1998 los refugiados se distribuyeron de forma uniforme por las regiones y los municipios según la población local (Damm, 2004 y Damm, 2009a). *De forma aleatoria*, algunos de los nuevos refugiados reconocidos en Dinamarca comenzaron su proceso de integración en la sociedad danesa en un municipio con un índice relativamente bajo de desempleo y una baja concentración de inmigrantes, mientras que otros, *también de forma aleatoria*, se instalaron en un municipio con las características contrarias. En consecuencia, la política de dispersión geográfica de refugiados en Dinamarca se puede considerar un experimento social que brinda unos datos únicos para el estudio empírico de las características locales que fomentan una mayor integración de los inmigrantes en el mercado laboral. Utilizando la política de dispersión geográfica de refugiados en Dinamarca entre 1986 y 1998 como un cuasiexperimento, Damm y Roshholm (2010) descubren que, *ceteris paribus*, la asignación a un municipio con poco desempleo y un número relativamente bajo de inmigrantes acelera significativamente la transición de los refugiados hacia su primer trabajo. Esta conclusión respalda la dispersión geográfica de los refugiados en el territorio.

Por otro lado, en Dinamarca, en torno al 26% de los inmigrantes no occidentales han encontrado su último trabajo gracias a sus redes de contactos, sobre todo a través de otros inmigrantes (Damm, 2014). Además, Damm (2009b) encuentra que la renta anual real de los refugiados aumenta con el tamaño de su enclave étnico, es decir, según el número de compatriotas en el mismo municipio. Al utilizar mejores datos, se ha visto que es la calidad —y no la cantidad— de las redes de contactos lo que importa para la integración de los refugiados en el mercado laboral (Damm, 2014). Este resultado es consistente con las teorías de las redes sociales propuestas por Montgomery (1994) y Calvó-Armengol y Jackson (2004).

En los primeros seis años como refugiados, tener cerca a compatriotas (inmigrantes) con una cualificación relativamente alta incrementa la renta anual (empleo) de los refugiados. Así pues, que les vaya bien en el mercado laboral no depende de la cualificación de sus vecinos daneses (Damm, 2014), quizá porque la comunicación entre los inmigrantes y los autóctonos es escasa debido a las barreras culturales y del idioma. En otras palabras, al menos durante los primeros seis años tras la concesión del asilo, las redes de información laboral basadas en la residencia de los refugiados de Dinamarca tienen una estratificación étnica. Esto implica que las buenas políticas de mejora de competencias y de empleo local, dirigidas a un subgrupo de inmigrantes, tienen externalidades positivas para otros inmigrantes de su círculo.

En realidad, durante el período 1986-1998, los refugiados podían dejar el municipio asignado en cualquier momento, siempre que lograran encontrar otro alojamiento en otra parte. Diez años después de lograr el asilo, el 50% de los refugiados se habían mudado, ya no residían en la localidad asignada inicialmente. Los refugiados tendían a abandonar las localidades con un número relativamente bajo de inmigrantes y de compatriotas con respecto al tamaño de la población. Otros factores de empuje importantes eran la falta de alojamiento social y de alquiler privado, y la falta de centros educativos para mejorar sus competencias (véase Damm, 2009a). Estos factores contribuyen a explicar por qué los inmigrantes recién llegados suelen dejar las zonas rurales para instalarse en ciudades más grandes, en barrios con más densidad migratoria. Aunque las oportunidades del mercado laboral también afectaban a estos cambios de residencia: entre los factores de empuje encontramos asimismo las tasas de desempleo elevadas (Damm, 2009a). Además, se ha visto que los refugiados que dejaban la ubicación asignada inicialmente, para mudarse a enclaves étnicos y barrios socialmente desfavorecidos, se habían seleccionado mal, en términos de características personales no observables, como por ejemplo, su capacidad para aprender el idioma del país y el dominio del inglés, lo que hizo que volvieran al enclave étnico (Damm, 2009b y Damm, 2014). Con todo, a pesar de la tendencia de los refugiados a mudarse a una ciudad más grande con una mayor presencia de inmigrantes y compatriotas, la política de dispersión de refugiados en Dinamarca entre 1986 y 1998 sí redujo la concentración residencial de refugiados en la capital con respecto a otros inmigrantes a medio plazo (Damm, 2009a).

En otro orden de cosas, entre los refugiados que llegaron de niños durante el período 1986-1998, se detecta, a la edad de 21 años, un índice de condenas por delitos bastante más elevado en comparación con la población autóctona (Damm y Dustman, 2014), pero la brecha en el nivel de educación superior a los 20 años es modesta (6 o 7 puntos porcentuales) (Vasiljeva, 2015). Una explicación del mayor índice de condenas por criminalidad juvenil entre los inmigrantes es que ellos suelen crecer en barrios donde viven muchos jóvenes que delinquen. Ese comportamiento delictivo es contagioso en el caso de los chicos, pero no afecta a las chicas como muestran Damm y Dustmann (2014). Los jóvenes

inmigrantes de sexo masculino se dejan influir, con independencia del grupo étnico de los delincuentes, aunque el efecto es aún mayor si los delincuentes proceden de su mismo país.

Al estudiar los efectos del barrio en padres e hijos refugiados, se ve que a los padres solo les afectan los vecinos inmigrantes, no los daneses; en cambio, los hijos reciben influencias de todos. Esta divergencia en los resultados para padres e hijos era previsible. Los padres llegaron a Dinamarca sin hablar danés y no estaban obligados a interactuar con los daneses en ningún contexto. Los hijos, en cambio, desde su llegada ya estaban rodeados de niños y jóvenes de distintos grupos étnicos, también daneses, y se relacionaban con ellos en la guardería, en la escuela y en su tiempo libre.

Los resultados de los estudios cuasiexperimentales con los refugiados en Dinamarca tienen implicaciones importantes para las políticas de distribución de los refugiados por el territorio³. En primer lugar, se ha visto que con determinadas políticas se puede acelerar la integración de los inmigrantes en el mercado laboral y la asimilación salarial mediante la reubicación de refugiados en regiones con bajas tasas de desempleo. En segundo lugar, esta evidencia se puede utilizar para que los que diseñan las políticas vean qué tipo de barrio es más adecuado para acoger a los refugiados. En regiones con bajas tasas de desempleo se pueden promover políticas de integración en el mercado laboral de los refugiados y se puede reducir su propensión a la delincuencia asignando a las familias de refugiados a barrios con una amplia presencia de inmigrantes asentados y con bajos índices de delincuencia juvenil. Ahora bien, es poco probable que haya pisos grandes y económicos en esos barrios. Ese tipo de alojamiento se encuentra más bien en zonas con vivienda social, lo cual explica la excesiva presencia en estas zonas de inmigrantes recién llegados con vínculos débiles o inexistentes con el mercado laboral. De hecho, en los últimos treinta años las autoridades locales danesas han intentado evitar que los inmigrantes recién llegados se instalaran en zonas de vivienda social, caracterizadas por la exclusión social (por ejemplo, tienen tasas de empleo inferiores al 60%).

Desde la perspectiva de asimilación del mercado laboral, como decíamos, es preferible ubicar a los refugiados en un barrio desfavorecido a hacerlo en un barrio en el que solo hay población autóctona, porque en los barrios desfavorecidos los refugiados entablan relaciones con inmigrantes que ya trabajan en el país, lo que resulta muy útil para la búsqueda de empleo informal (Damm, 2014). Sin embargo, como también se ha dicho, la delincuencia juvenil tiene una presencia excesiva en esos barrios y los delitos acaban salpicando al comportamiento de los jóvenes refugiados que llegan a esos barrios desfavorecidos siendo niños. Si se opta por una política local de alojamiento de las familias de refugiados en barrios con exclusión social, deberán preverse más recursos para la prevención de la delincuencia; por ejemplo, más vigilancia

³ En Suecia se han visto resultados similares al estudiar los determinantes del éxito profesional de los refugiados: véase Edin et al. (2003), Åslund (2005), Åslund y Rooth (2007), Åslund y Fredriksson (2009) y Åslund et al. (2011).

en las calles y más calidad educativa en los institutos. Si, en cambio, se opta por una política local de alojamiento de las familias de refugiados en barrios alejados de zonas desfavorecidas, deberán reforzarse las campañas de información a los refugiados adultos sobre las redes/organizaciones de inmigrantes asentados.

Asimismo, los datos indican que pocos refugiados se quedaron un tiempo considerable en los barrios asignados inicialmente (Damm, 2014). Por ello, para que una política de distribución de refugiados funcione, las autoridades deben reducir las tasas de cambio de ubicación geográfica de los refugiados tras la primera designación, lo cual puede lograrse teniendo en cuenta sus preferencias de destino (lo que coincide con el objetivo general de la política de asentamiento) y ofreciendo incentivos económicos para que se queden en un mismo sitio durante unos años.

En torno al 80% de los daneses (hombres y mujeres) en edad de trabajar tienen empleo y para que la seguridad social danesa sea sostenible desde el punto de vista fiscal, al menos un 75% de la población en edad de trabajar debe estar trabajando. Por tanto, la asimilación de los refugiados en el mercado laboral es un objetivo importante para las políticas. Entre 1986 y 1998 Dinamarca concedió asilo a personas de la antigua Yugoslavia, Líbano, Irán, Irak, Somalia, Sri Lanka, Vietnam, Afganistán y Etiopía (por este orden). Con independencia del país de procedencia, los refugiados experimentan una tasa de empleo creciente en los primeros diez años tras el asilo, pero la velocidad de integración en el mercado laboral varía enormemente según el país de origen. A los diez años del asilo en Dinamarca, solo los refugiados de Sri Lanka, Vietnam y de la antigua Yugoslavia tenían una tasa de empleo superior al 50%. Pasados veinte años, solo los grupos de refugiados con una asimilación más rápida (Sri Lanka, Vietnam y Etiopía) tenían una tasa de empleo cercana al 75%⁴.

En 1999 el Gobierno danés puso en práctica una nueva política de distribución de los nuevos refugiados que pretendía acelerar su asimilación laboral mediante: 1) una dispersión geográfica de los refugiados obligatoria para todos los municipios utilizando fórmula de reparto (basada en el tamaño de la población, la tasa de población inmigrante y el número de refugiados asignados en el pasado) y, teniendo en cuenta las preferencias geográficas de cada persona; 2) cada municipio ofreció un programa de introducción ampliado de acogida a los refugiados que, además ofrecía asistencia social durante los primeros tres años si mantenían la residencia en el municipio asignado. Sin embargo, a pesar de todas estas medidas, en 2014 solo el 28% de los refugiados y de los miembros que habían llegado por reunificación familiar (entre 25 y 64 años) habían encontrado trabajo tras participar en el programa de introducción de tres años⁵.

Considerando la lenta asimilación de los refugiados en el mercado laboral, el 17 de marzo de 2016 el Gobierno danés, la patronal y los sindicatos firmaron un acuerdo para promocionar la integración

de los refugiados en el mercado laboral. El elevado salario mínimo negociado entre la patronal y los sindicatos se percibe como el principal obstáculo para la rápida integración de los refugiados en el mercado laboral. Además, este acuerdo incluye una reforma de la política de dispersión geográfica de refugiados. En el futuro, es evidente que la ubicación de los refugiados en municipios con buenas perspectivas laborales deberá ser una consideración importante⁶.

Referencias bibliográficas

- Calvó-Armengol, A. y Jackson, M.O. (2004): "The Effects of Social Networks on Employment and Inequality", *American Economic Review*, 94(3) (jun.): 426-454.
- Damm, A. P. (2004): "The Danish Dispersal Policy on Refugee Immigrants 1986-1998: A Natural Experiment?", *Aarhus School of Business ECON WP 05-3*.
- Damm, A. P. (2009a): "Determinants of Recent Immigrants' Location Choices: Quasi-Experimental Evidence", *Journal of Population Economics*, 22(1): 145-174.
- Damm, Anna P. (2009b): "Ethnic Enclaves and Immigrant Labor Market Outcomes: Quasi-Experimental Evidence", *Journal of Labor Economics*, 27(2): 281-314.
- Damm, A. P. (2014): "Neighborhood Quality and Labor Market Outcomes: Evidence from Quasi-Random Neighborhood Assignment of Immigrants". *Journal of Urban Economics* 2014, 79: 139-166.
- Damm, A. P. y Dustmann, C. (2014): "Does Growing Up in a High Crime Neighborhood affect Youth Criminal Behavior?", *American Economic Review*, 104(6): 1806-1832.
- Damm, A. P. y Roshholm, M. (2010): "Employment Effects of Spatial Dispersal of Refugees", *Review of Economics of the Household*, 8(1): 105.
- Edin, P-A., Fredriksson, P. y Åslund, O. (2003): "Ethnic Enclaves and the Economic Success of Immigrants — Evidence from a Natural Experiment", *The Quarterly Journal of Economics*, 118(1):329-357.
- Montgomery, J. D. (1994): "Weak Ties, Employment, and Inequality: An Equilibrium Analysis", *American Journal of Sociology*, vol. 99(5) (mar.): 1212.
- Vasiljeva, K. (2015): "Essays on Immigration in a Generous Welfare State", Tesis doctoral, School of Business and Social Sciences, Aarhus University, capítulo 3: 159-234.
- Åslund, O. (2005): "Now and forever? Initial and subsequent location choices of immigrants", *Regional Science and Urban Economics* 35:141-165.
- Åslund, O. y Fredriksson, P. (2009): "Peer Effects in Welfare Dependence. Quasi-Experimental Evidence", *Journal of Human Resources*, 44(3): 798-825.
- Åslund, O. y Rooth, D.O. (2007): "Do When and Where Matter? Initial Labour Market Conditions and Immigrant Earnings", *The Economic Journal*, 117 (Mar.): 422-448.
- Åslund, O., Edin P-A., Fredriksson, P. y Grönqvist, H. (2011): "Peers, Neighborhoods, and Immigrant Student Achievement: Evidence from a Placement Policy", *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(2) (abr.): 67-95.

⁴ Todavía no se cuenta con ese dato para los refugiados de la antigua Yugoslavia.

⁵ Acuerdo tripartito sobre la integración del mercado laboral, 2016. Para ver el texto (en danés), sírvanse visitar la web siguiente: <http://uibm.dk/filer/nyheder-2016/trepartsaftale-om-arbejdsmarkedsinintegration.pdf>.



Refugiados sirios: desafíos y oportunidades desde el punto de vista económico

Semih Tumen

Banco Central de la República de Turquía, Departamento de Política Monetaria e Investigación, *Istiklal Caddesi*

Tras la explosión del conflicto sirio a mediados de 2011, millones de sirios se han visto obligados a abandonar sus hogares. La situación inicialmente generó una gran oleada de migraciones internas dentro de Siria hacia las fronteras más cercanas. Sin embargo, tras la intensificación del conflicto, a principios del 2012, esta oleada de migraciones internas cambió de naturaleza y se transformó en un gran movimiento de refugiados hacia los países vecinos: Turquía, Líbano, Jordania e Irak. Según las cifras de las Naciones Unidas, el número total de refugiados sirios en marzo de 2016 se situaba en torno a los cinco millones.¹ Ahora que el conflicto sirio ha adquirido una naturaleza permanente y que la capacidad de absorción de los países vecinos ha disminuido con el tiempo, la tendencia a esperar la resolución del conflicto en los países vecinos se ha transformado en una disposición a dirigirse hacia occidente, con la esperanza de hacerse de algún modo con la residencia legal en un país desarrollado, sobre todo en Europa (Tumen, 2016a).

Estos movimientos masivos de refugiados suponen numerosos retos, desde posibles repercusiones negativas en las cifras económicas, sociales y sanitarias de las regiones receptoras hasta problemas políticos y demográficos que los gobiernos de los países de acogida pueden tener que afrontar. El mundo desarrollado no ha sido del todo consciente de la severidad de estos retos hasta que la «marcha de refugiados sirios» ha empezado a amenazar a los países occidentales. Ahora bien, no hay que olvidar que los refugiados sirios también pueden ofrecer también ciertas oportunidades económicas; entre otras, una mano de obra económica y una población joven con una alta tasa de fecundidad.

La actitud hacia los refugiados varía según el país. La mayoría de los países europeos no están dispuestos a aceptar llegadas importantes de refugiados, lo que quizás signifique que consideran que los costes potenciales son mucho más elevados que los posibles beneficios. Además, en algunos de estos países la oposición pública a los refugiados es elevada. Los que hasta ahora habían sido los países de acogida, como Turquía y el Líbano, en cambio, muestran una actitud más afable en ese sentido, tanto en términos de políticas gubernamentales como entre la opinión pública. Para esta gran disparidad en la actitud hacia los refugiados, hay dos posibles explicaciones. En primer lugar, los vecinos de Siria pueden mostrar

más compasión hacia el pueblo sirio por los lazos culturales, religiosos e históricos que les unen. Y en segundo lugar, los países europeos pueden no haber tenido experiencias positivas en el pasado con la inmigración en general. Sea como fuere, la imagen global sugiere que el conflicto sirio, inicialmente de naturaleza compacta y regional, se ha transformado en un problema mundial gigantesco y aún estamos lejos de llegar a un acuerdo internacional para gestionar el problema de forma conjunta.

El resto de este artículo ahondará en las posibles consecuencias económicas de la crisis de los refugiados sirios en los países de acogida, partiendo especialmente de la experiencia de Turquía. El flujo masivo y repentino de refugiados sirios que ha llegado a Turquía brinda oportunidades de análisis econométrico muy interesantes, ya que una entrada de esas dimensiones es un experimento natural legítimo (Tumen, 2015). En publicación reciente (véase Ceritoglu et al., 2015), utilizando este experimento natural, encontramos que los flujos de entrada de refugiados reducen la probabilidad de los nativos de acceder a un trabajo en el mercado «informal». A los refugiados sirios en Turquía no se les concede un permiso de trabajo oficial. Las elevadas tasas de empleo informal del mercado laboral turco, unidas a la inexistencia de permisos de trabajo para los refugiados, han ampliado los efectos negativos de la entrada de refugiados sirios en el mercado laboral de los nativos. En otras palabras, la existencia de oportunidades laborales informales ha facilitado la penetración de los refugiados sirios en el mercado de trabajo turco. Cabe decir, sin embargo, que la entrada de refugiados no ha tenido consecuencias en los salarios de los trabajadores turcos, ni en el mercado formal ni en el informal. En general, el problema de los refugiados ha comportado cambios en las cifras del mercado laboral, pero los costes asociados son soportables.

Por otro lado, la penetración de los refugiados sirios en los mercados laborales informales ha generado efectos positivos en el bienestar de los nativos. En otro documento reciente (véase Balkan y Tumen, 2016), documentamos que los precios al consumo en las regiones de acogida se reducen a consecuencia de la entrada de refugiados. El aumento de mano de obra informal inmigrante genera unas ventajas en los costes laborales de los sectores intensivos en trabajo informal y, por tanto, se reducen los precios de los productos elaborados por esos sectores. En los sectores intensivos de trabajo formal no se producen cambios de precios significativos, pero los precios al consumo en promedio se reducen. Otro efecto positivo de la entrada de refugiados para los nativos tiene que ver con las cifras de matriculación de los jóvenes en

¹ Turquía, Líbano, Jordania, Irak, Egipto y Libia acogen a 2,8 millones, 1,1 millones, 700.000, 250.000, 120.000 y 30.000 refugiados, respectivamente. Para datos estadísticos más detallados sobre la dispersión regional de los refugiados sirios, sírvanse visitar la siguiente página web: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

centros educativos. En concreto, encontramos que las tasas de matriculación en universidades e institutos aumentan entre los nativos a consecuencia de la entrada de refugiados (véase Tumen, 2016b). Esto puede atribuirse a que se reducen las oportunidades laborales de baja cualificación para los nativos debido al aumento de oferta de trabajadores refugiados en el mercado informal y con baja remuneración.

La entrada de refugiados también afecta a la vida de las ciudades de acogida. Por ejemplo, documentamos un aumento en los alquileres de viviendas y la magnitud de dicho aumento se sitúa en torno al 5,5%. Sorprendentemente, vemos que los alquileres de las viviendas de menor calidad solo han aumentado un 1,7%, mientras que los de alta calidad afrontan aumentos del 11%. Este dato respalda la teoría de segregación residencial y sugiere que la oleada de refugiados incrementa la demanda en vecindarios mejores y más seguros, sobre todo entre los nativos (véase Balkan et al., 2016).

El conflicto sirio y la crisis de refugiados asociada plantean retos importantes para muchos países. Por ahora, está claro que el problema de los refugiados no solo tendrá consecuencias a corto plazo, sino que también tendrá repercusiones a largo plazo en los países de acogida. Todo ello se hará notar en una gran variedad de esferas, tales como el ámbito económico, social y político. En general, los estudios existentes sobre los efectos económicos de los refugiados sirios en las economías de acogida sugieren que la entrada de refugiados impone unos costes soportables en el nivel de vida de los nativos. Conforme vayan haciéndose públicos otros datos a nivel micro, irán surgiendo nuevas líneas de investigación en torno a los efectos de los refugiados sirios en un espectro más amplio de ámbitos.

Descargo de responsabilidad: *Este artículo se basa ampliamente en mis proyectos de investigación actuales sobre el impacto de los refugiados sirios en varias dimensiones relacionadas con los nacionales turcos. Las opiniones expresadas son personales y no reflejan necesariamente las del Banco Central de la República de Turquía. Cualquier error es responsabilidad mía.*

Referencias bibliográficas

- Balkan, B. y Tumen, S. (2016): "Immigration and Prices: Quasi-Experimental Evidence from Syrian Refugees in Turkey", Journal of Population Economics [en proceso de publicación].
- Balkan, B., Torun, H. y Tumen, S. (2016): "Immigration, Housing Rents, and Residential Segregation: Evidence from Syrian Refugees in Turkey", Banco Central de la República de Turquía [manuscrito inédito].
- Ceritoglu, E., Gürçihan-Yunculer, H.B., Torun, H. y Tumen, S. (2015): "The Impact of Syrian Refugees on Natives' Labor Market Outcomes in Turkey: Evidence from a Quasi-Experimental Design", IZA Discussion Paper No 9348.
- Tumen, S. (2015): "The Use of Natural Experiments in Migration Research", IZA World of Labor.
- Tumen, S. (2016a): "The Economic Impact of Syrian Refugees on Host Countries: Quasi-Experimental Evidence from Turkey", American Economic Review [en proceso de publicación].
- Tumen, S. (2016b): "Immigration and Natives' School Enrollment Rates: The Case of Syrian Refugees in Turkey", Banco Central de la República de Turquía [manuscrito inédito].



¿Pueden los mecanismos de mercado resolver la crisis de refugiados de la Unión Europea?

Jesús Fernández-Huertas Moraga

Universidad Carlos III de Madrid, IAE (CSIC) / IZA

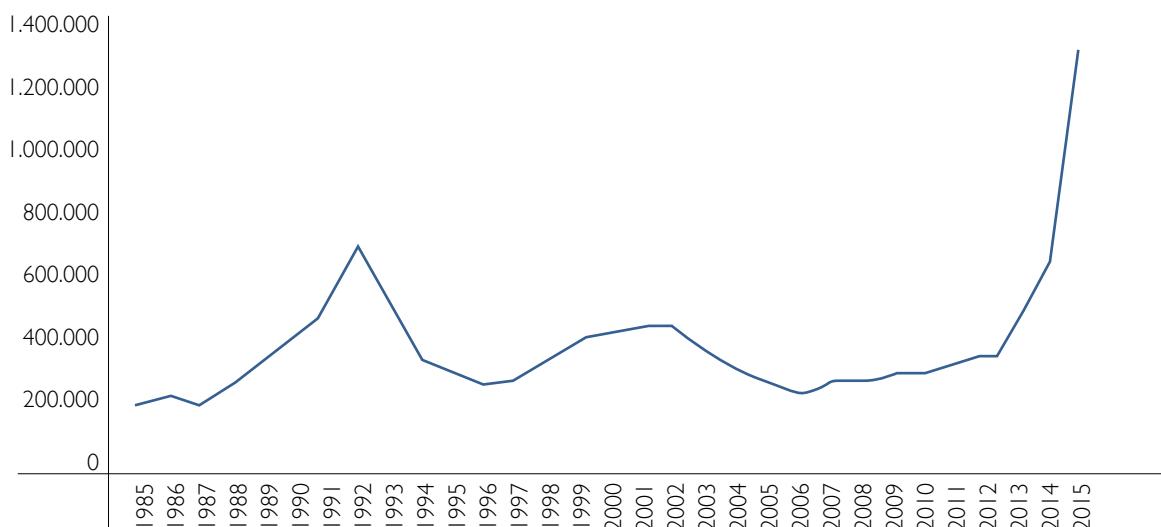
Introducción

La llegada de demandantes de asilo en la Unión Europea alcanzó su máximo en 2015 (véase el gráfico 1), sobre todo, aunque no únicamente, a causa de la guerra que estalló en Siria a principios de 2011. El Sistema Europeo Común de Asilo se ha sometido a un intenso escrutinio desde hace un tiempo porque existe la percepción de que no ha logrado compartir de forma adecuada los costes de proporcionar protección internacional a los refugiados (Hatton, 2015). Como respuesta a la creciente llegada de personas y a estas críticas, en mayo de 2015 la Comisión Europea decidió poner en marcha la Agenda Europea de Migración (Comisión Europea, 2015a), que incluía la reubicación de los demandantes de asilo y refugiados que llegarán a Grecia o Italia hacia otros Estados miembros, partiendo de unas cuotas basadas en una serie de criterios objetivos relacionados con su capacidad de absorción:

la población, el PIB total, la tasa de desempleo y el número de demandantes de asilo recibidos en los anteriores cuatro años.

En distintas publicaciones (Fernández-Huertas Moraga y Rapoport, 2014, 2015a y 2015b), el profesor Hillel Rapoport (*Paris School of Economics*) y yo mismo hemos argumentado que el sistema de cuotas sugerido por la Comisión Europea es un buen primer paso, pero debe ir acompañado de dos medidas adicionales, ambas con fundamentos sólidos en la teoría económica. Si bien los mecanismos de mercado no pueden «resolver» la crisis de refugiados de Europa, sí pueden brindar más flexibilidad, asegurando que los costes se distribuyan de forma eficaz. Al mismo tiempo, no solo es factible respetar los derechos básicos de los refugiados, sino que sus preferencias de destino también se pueden tener en cuenta. Todo ello puede lograrse mediante tres etapas.

Gráfico 1: Asylum Applications in the European Union (1985-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (migr_asyctz) y (migr_asyappctza).

Etapa 1: Asignación inicial de cuotas

Las cuotas aprobadas por la Comisión Europea son solo una manera de asignar responsabilidades en términos de quién debe ocuparse de la protección de los refugiados, en tanto que bien público internacional. En lugar de cargar con la responsabilidad al estado al que llegan inicialmente los demandantes de asilo (regulación de Dublín), esto asegura que los costes potenciales de acoger a los refugiados se distribuyen de un modo equitativo.

Etapa 2: Mecanismo de compensación

Habida cuenta de la distribución de las responsabilidades a través de cuotas, ciertos países perciben que recibir más refugiados tiene unos costes marginales demasiado elevados. Si pudieran, estos países estarían dispuestos a pagar a otro Estado miembro para que recibiera una parte de esos refugiados. Si el coste marginal percibido de ese Estado miembro es menor, habrá posibilidades de intercambiar esa responsabilidad. Esta oportunidad de negociar es nuestra segunda etapa. Los países para los que la acogida de refugiados representa un alto coste marginal compensarán a los países con bajo coste marginal para cumplir con parte de sus cuotas.

Etapa 3: Mecanismo de asignación

¿Cuál es el papel de los refugiados en esta propuesta? El premio Nobel de 2012 Alvin Roth puso sobre la mesa que «los migrantes no son cosas [él utilizó la palabra *widgets*], [...] son personas que intentan tomar decisiones según sus intereses» (Roth, 2015). Este tercer mecanismo es necesario, pues, para asegurarse de que a los refugiados no se les asigna un destino al que no quieren ir. Esto se logra mediante el mecanismo de asignación. El propio Alvin Roth es uno de los muchos que ha propuesto este tipo de mecanismos para asignar estudiantes a las universidades o doctores a los hospitales (Roth, 2002). En este caso, el mecanismo de asignación se puede utilizar para asignar refugiados a los países de destino.

Con este fin, los refugiados ordenarían los posibles destinos por orden de preferencia, especificando las ubicaciones a las que no están dispuestos a trasladarse bajo ningún concepto. Estas preferencias se pueden introducir en cualquiera de los algoritmos propuestos en las publicaciones, como el algoritmo de aceptación diferida en el que las universidades (países) eligen primero (Fernández-Huertas Moraga y Rapoport, 2014), que también pueden tener en cuenta las preferencias de los países sobre el tipo de refugiados que desean acoger (por niveles de educación o habilidades, por ejemplo). El algoritmo finalmente produciría la distribución final de los refugiados.

El hecho de preguntar las preferencias a los refugiados no implicaría que todos pudieran acabar en el destino elegido como primera opción. Algunos acabarían en su primera opción; otros, en la segunda; otros, en la tercera, etcétera. Incluso existe la posibilidad de que no se pudiera reubicar a ciertas personas porque solo quedaran destinos a los que ellos se hubieran negado a desplazarse. En ese caso, los países que no completaran su cuota tendrían una penalización y tendrían que pagar al destino donde acabasen los refugiados. En este sentido, el mecanismo de asignación queda integrado con el plan de compensación y hace que los países que en principio no se muestran abiertos a la acogida de refugiados ofrezcan buenas condiciones de acogida para evitar esas posibles penalizaciones. De todas formas, en equilibrio no habría penalizaciones.

Viabilidad de la propuesta

Es legítimo cuestionar la viabilidad y la ética de la propuesta y cada uno de sus elementos. Con respecto a la primera etapa, la Comisión Europea propuso la reubicación o el reasentamiento de hasta 180.000 refugiados y demandantes de asilo en el transcurso de dos años (Comisión Europea, 2015a, 2015b). Aunque esta cifra representa menos del 14% del número total de demandantes de asilo de la Unión Europea en 2015 (véase el gráfico 1), solo se han hecho 459 reubicaciones desde enero de 2016. El primer paso de compartir responsabilidades se aprobó, pero la puesta en práctica hasta ahora está siendo lenta.

Parte de esta lenta implementación puede estar relacionada con la falta de flexibilidad de la Agenda Europea de Migración. La segunda etapa de la propuesta, el mecanismo de compensación, podría aliviar dicha falta de flexibilidad. Mientras que puede haber países reticentes a negociar con sus obligaciones de brindar protección a los refugiados, por miedo a que se les acuse de poner precio a las personas, debe reconocerse que este comercio ya se está produciendo a unos precios regulados. El Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) ya paga 6.000 euros por refugiado reubicado a cada país de destino y la Comisión Europea ha propuesto un mecanismo de descuelgue, por el cual los países se pueden negar a recibir la cuota que les corresponde si pagan una penalización que equivale al 0,002% de su PIB. A consecuencia de ello, ciertos elementos del mecanismo de compensación ya existen, si bien no son eficaces.

Finalmente, la tercera etapa, el mecanismo de asignación, se reconoció como una prioridad en el Parlamento Europeo (Parlamento Europeo, 2015), que argumentaba que deberían tenerse en cuenta las preferencias de los refugiados antes de asignarles un destino. La propuesta descrita aquí simplemente va un paso más allá y subraya cómo deberían tenerse en cuenta dichas preferencias.

Conclusión

La decisión de ofrecer protección a personas que huyen de la persecución en sus países de origen, los demandantes de asilo que pueden convertirse en refugiados, genera externalidades. Si un país ofrece protección, el país vecino no tiene por qué hacerlo. A consecuencia de ello, una forma de coordinar este bien público internacional es el establecimiento de normas que permitan compartir las responsabilidades. Para la Unión Europea, la Agenda Europea de Migración representaba un intento de cambiar las normas existentes, que atribuían las responsabilidades dependiendo del primer país al que llegaban los refugiados. Sin embargo, este intento ha resultado insuficiente desde el punto de vista práctico, pero también tenemos razones para considerarlo insuficiente desde el punto de vista teórico. La atribución de cuotas fijas de admisión de refugiados por parte de los países no tiene por qué ser rígida y podría diseñarse un mecanismo de compensación para fomentar la flexibilidad al tiempo que aliviara las limitaciones de participación de los países. Además, en el proceso se pueden respetar los derechos más básicos de los refugiados para elegir su destino si se combina el mecanismo de compensación —por el cual los países con costes marginales elevados pagarán a los que tuvieran costes marginales más bajos por alojar a los refugiados— con un algoritmo de asignación, por el cual los refugiados podrían seleccionar sus destinos por orden de preferencia y vetar los destinos a los que no quieren desplazarse.

Fernández-Huertas Moraga, J. y Rapoport, H. (2015b): "Tradable Refugee-admission Quotas (TRAQs), the Syrian Crisis and the new European Agenda on Migration". *IZA Journal of European Labor Studies* 4:23.

Hatton, T.J. (2015): "Asylum Policy in the EU: The Case for Deeper Integration" *CESifo Economic Studies* 61, pp. 605-637.

Parlamento Europeo (2015): 2014-2019. Medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia. Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 9 de septiembre de 2015, sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia (COM(2015)0286 – C8-0156/2015 – 2015/0125(NLE)) (Consulta) P8_TA-PROV(2015)0306.

Roth, A. E. (2002): "The Economist as an Engineer: Game Theory, Experimental Economics and Computation as Tools of Design Economics, *Econometrica*", 70 (4): 1341- 1378.

Roth, A. E. (2015): "Migrants aren't widgets". En: <http://www.politico.eu/article/migrants-arent-widgets-europe-eu-migrant-refugee-crisis/> (Último acceso: 3/9/2016).

Referencias bibliográficas

- Comisión Europea (2015a): "Una Agenda Europea de Migración. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones". Bruselas, 13.05.2015. COM (2015) 240 Final.
- Comisión Europea (2015b): "Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de reubicación de crisis y se modifica el Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida". Bruselas, 9.9.2015. COM (2015) 450 final. 2015/0208 (COD).
- Fernández-Huertas Moraga, J. y Rapoport, H. (2014): "Tradable Immigration Quotas", *Journal of Public Economics* 115: 94-108.
- Fernández-Huertas Moraga, J. y Rapoport, H. (2015a): "Tradable Refugee-admission Quotas and EU Asylum Policy". *CESifo Economic Studies* 61 (3-4), pp. 638-672.



¿Cómo financiar las pensiones?

José Mª Durán-Cabré

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

Las pensiones públicas representan un 12% del PIB de España y casi un 30% del gasto público. Uno de cada cuatro españoles cobra una pensión pública. Dada su importancia es lógico que la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones esté continuamente presente en el debate político y económico de nuestro país. En 2011 y 2013 se aprobaron sendas importantes reformas con el objetivo de abordar los efectos que el envejecimiento de la población ocasiona en la sostenibilidad del sistema. En 2011 se aumentaron gradualmente la edad de jubilación, hasta llegar a los 67 años, y el número mínimo de años cotizados para percibir el 100% de la prestación. En 2013, por su parte, se introdujo un índice de revalorización de las pensiones que establece un incremento mínimo del 0,25% si los ingresos no son suficientes para financiar los gastos, y del IPC + 0,25% cuando sí lo sean. Estas reformas, que ya fueron comentadas en el [IEB Report 3/2013](#), se centran fundamentalmente en aspectos relacionados con el gasto. Ahora bien, para alcanzar el equilibrio presupuestario tan importante es el lado del gasto como el del ingreso, aspecto este último sobre el cual nos vamos a centrar en este nuevo IEB Report. El objetivo es analizar si las pensiones deben financiarse mediante cotizaciones sociales o a través de impuestos, sea el IVA o alguna otra figura impositiva de carácter finalista.

Boulhol y Reilly, economistas de la OCDE expertos en pensiones, nos muestran que existen dos sistemas alternativos de financiación de las pensiones: el asistencial y el contributivo. El sistema asistencial garantiza la misma pensión mínima a toda persona mayor de una determinada edad. Así sucede en Nueva Zelanda y Canadá, donde se asegura una pensión mínima, también llamada de primer nivel, financiada con los ingresos generales del sistema fiscal. En el sistema contributivo puro las cotizaciones de cada individuo se integran en cuentas individuales que acumulan todas sus aportaciones y que servirán para financiar sus pensiones. Así sucede en Chile. Ahora bien, entre estos dos sistemas extremos, la realidad está repleta de situaciones intermedias. Las pensiones de los sistemas contributivos guardan relación con los salarios, pero en una cuantía que difiere sensiblemente según los casos. Conde Ruiz, de la Universidad Complutense y FEDEA, nos indica que los países con sistemas contributivos dedican en torno al 10% de su PIB a financiar el sistema de pensiones, mientras que los países con sistemas asistenciales le dedican únicamente en torno al 6-7% del PIB. Ahora bien, en estos últimos los planes privados como mecanismo para completar la jubilación tienen un papel mucho mayor, en torno al 3,5%, frente a los países con sistemas contributivos, donde únicamente representan un 1% del PIB.

Si un sistema contributivo, como el español, incurre en déficit cabe acudir a dos alternativas, según la naturaleza del déficit. Si es coyuntural, consecuencia del ciclo económico, habrá que financiarlo con el

superávit acumulado en la fase expansiva del ciclo. En España, por ejemplo, el fondo de reserva de la Seguridad Social llegó a disponer de casi 66.000 millones en 2011, pero en julio de este año la cifra había descendido hasta los 25.000 millones. En cambio, si el déficit es estructural habrá que reformar el nexo cotización-beneficio y su financiación. ¿En qué situación se encuentra nuestro país?

Para Conde Ruiz, "la realidad aritmética del envejecimiento sobre las pensiones es tozuda", por lo que los ingresos futuros no serán suficientes para financiar los gastos. Según previsiones de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), el fondo de reserva se agotará a finales de 2017 o inicios de 2018. Por lo tanto, de acuerdo con el método de cálculo del índice de revalorización de las pensiones introducido en 2013, las pensiones crecerán únicamente un 0,25%. Si la inflación se sitúa en el 2%, objetivo del Banco Central Europeo, en 20 años el poder adquisitivo de las pensiones habrá bajado entre un 30 y un 40%. En definitiva, nuevamente se va a plantear la reforma del sistema de pensiones en nuestro país.

¿Cómo se podrían aumentar los ingresos?

1) ¿Aumentando las cotizaciones sociales? Las empresas pagan en general en torno al 30% por las cotizaciones sociales y los trabajadores soportan un 6,35%. Las cotizaciones son con diferencia el "impuesto" más importante en España, representando cerca del 35% del total de ingresos impositivos. Suponen un 11,4% del PIB, medio punto porcentual más que para la media de la UE de 15.

2) ¿Aumentando el IVA o introduciendo alguna nueva figura impositiva afectada? El sistema español es contributivo. Así, por ejemplo, cuando una persona no ha cotizado el periodo mínimo de 15 años no tiene derecho a una pensión contributiva, pero sí que habrá soportado IVA al consumir. No resulta posible considerar este otro pago a efectos de la pensión contributiva. En consecuencia, estas vías adicionales de ingreso resultan difíciles de aplicar bajo un sistema contributivo.

Entre las dos alternativas apuntadas para aumentar los ingresos, Conde Ruiz sugiere una vía intermedia: pasar las pensiones de viudedad al sistema asistencial, de manera que se liberen recursos a favor de las pensiones contributivas. Esta vía, de hecho, iría en la línea de avanzar en la plena financiación de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los ingresos generales. Y las cotizaciones sociales, de acuerdo con la naturaleza contributiva del sistema español, servirían para financiar únicamente las pensiones contributivas. Esta alternativa supondría un importante alivio para el sistema contributivo (en 2016 está previsto que las pensiones por viudedad representen unos 21.000 millones), pero hay que ser conscientes que implicaría un mayor gasto a financiar por el conjunto del sistema fiscal.



Financiación Pensiones: ¿Cotizaciones Sociales o Impuestos Generales?

José Ignacio Conde-Ruiz
Universidad Complutense de Madrid / FEDEA

El sistema de pensiones en España se encuentra en fase de adaptación a la nueva realidad demográfica. La tarea no es baladí, pues, si se cumplen las previsiones demográficas, España, en unas décadas, se convertirá el país más envejecido de Europa. Por suerte, la reforma de 2011 y la de 2013 han dado los primeros pasos para su adaptación. No obstante, aún estamos esperando la reforma definitiva. Antes de analizar cuál será el papel de los ingresos, debemos reflexionar un momento sobre cómo será el sistema de pensiones del futuro.

La reforma de 2011 rebasó la línea roja de la edad de jubilación a los 65, elevándola hasta los 67 años. Con la reforma de 2013, además de la introducción del factor de sostenibilidad, desapareció la revalorización automática de las pensiones con la evolución de los precios (i.e. a través del IPC). A partir de 2014, esta revalorización depende de cómo evolucione la restricción presupuestaria del sistema de pensiones a lo largo del ciclo económico. En concreto, si los gastos son superiores a los ingresos a lo largo del ciclo (es decir, si hay déficit), entonces las pensiones, sea cual sea la inflación, solo suben un 0,25%. Pero, la realidad aritmética del envejecimiento sobre las pensiones es tozuda, y nos dice que, en ausencia de más reformas, en las próximas décadas los ingresos no serán suficientes para financiar los gastos, condenando a nuestros jubilados a una congelación permanente de sus pensiones.

En definitiva, la última reforma ayuda a la sostenibilidad del sistema, pero de una forma ineficiente e injusta, al recaer todo el coste en la congelación de las pensiones. Tan pronto el Banco Central Europeo consiga su objetivo de inflación del 2%, las pensiones perderán un 1,75% de poder adquisitivo cada año. Es decir, con este mecanismo el sistema actual proporciona una pensión con un poder adquisitivo menguante en el tiempo ya que, transcurridos 20 años desde la fecha de jubilación, permitirá comprar entre un 30% y un 40% menos de bienes y servicios que en el año de jubilación. Es precisamente esta pérdida de poder adquisitivo constante lo que hace que esta reforma sea políticamente inestable. Los jubilados exigirán reformas tan pronto, llegue la inflación. La aritmética fiscal es inapelable: si queremos evitar la congelación de las pensiones el gasto en pensiones alcanzará el 15% del PIB, mientras que, sin cambios, los ingresos del sistema apenas alcanzarán el 10% del PIB (ver Conde-Ruiz (2014) y Conde-Ruiz y González (2013)). La reforma definitiva, pasará inevitablemente por la contención del gasto futuro reduciéndose la tasa de sustitución entre el último salario y la pensión, así como probablemente con un aumento de los ingresos.

Como ponen de relieve Conde-Ruiz y González (2015) para contener el gasto futuro caben dos vías alternativas: i) transformar

el sistema actual de carácter contributivo en uno puramente asistencial, donde el Estado proporciona una pensión mínima igual para todos o ii) reforzar el carácter contributivo del sistema transformándolo en uno de cuentas nacionales. La primera opción implicaría la reducción de las pensiones más altas, de forma que todos los trabajadores terminarían percibiendo la misma pensión al jubilarse, cuyo importe sería de subsistencia. El otro camino consiste en reforzar el carácter contributivo, teniendo en cuenta toda la vida laboral, de forma que las pensiones percibidas tengan una mayor correspondencia actuarial con las cotizaciones realizadas. La pensión media del sistema con respecto al salario también caería, pero aquellos trabajadores que hubieran contribuido más devengarían una pensión mayor. En esta línea, algunos países, como Suecia o Italia, han avanzado más en su proceso de reforma y han implantado ya un modelo de reparto y de cuentas nacionales.

Ambos sistemas, el contributivo y el asistencial, coexisten en Europa (por ejemplo, el Reino Unido o los Países Bajos tienen un sistema asistencial, mientras que en Alemania, Francia o Italia hay sistemas contributivos), pero las implicaciones de uno y otro son muy distintas. No solo ofrecen pensiones de cuantía muy diferente con respecto a los salarios, sino que el gasto en relación con el PIB también resulta muy dispar. Los sistemas asistenciales requieren un menor gasto en pensiones en relación con el PIB frente a los sistemas contributivos. En concreto, los países con este tipo de sistema, destinan aproximadamente el 6-7% de su PIB al gasto en pensiones públicas, mientras que los países con sistemas contributivos destinan, por término medio, más del 10% del PIB. Los sistemas o los planes privados están más generalizados en los países con sistemas de pensiones asistenciales, como mecanismo para complementar la jubilación. En dichos países, el gasto anual en pensiones privadas equivale al 3,5% del PIB, frente al 1% que se registra en los países con pensiones contributivas.

Como expondré a continuación, la idoneidad de financiar las pensiones con otros impuestos distintos a las cotizaciones, depende de por cual sistema de pensiones optemos al final: o contributivo o asistencial.

La necesidad de dotar de más ingresos, resucita la vieja idea de hacer una devaluación fiscal con las cotizaciones. Para profundizar sobre los efectos de una devaluación fiscal ver el [Informe del IEB \(2013\)](#). La idea es simple, hacer un diseño impositivo de tal forma que se reduzcan los costes para los productos que se exportan, al tiempo que se mantiene o aumenta la recaudación total. La forma más directa consiste en bajar las cotizaciones sociales (o evitar aumentarlas) y subir el IVA para compensar la caída en la recaudación. O, en otras palabras usar el IVA para financiar las pensiones. La subida del IVA

aumenta el precio de las importaciones sin modificar el precio de las exportaciones, pues los exportadores están exentos de facturar el IVA y tienen derecho a la devolución del IVA soportado. Por otro lado, la reducción en las cotizaciones a la Seguridad Social, al menos en el corto plazo, aligera el coste laboral, reduciendo el precio de producción doméstica. Como consecuencia, se abaratan las exportaciones y se encarecen las importaciones, igual que ocurría cuando se devaluaba la moneda.

Nadie pone en duda que una devaluación fiscal pueda tener efectos positivos sobre la economía y el empleo; sin embargo, creo que no tiene tanto sentido hacerla si estamos en presencia de sistema de pensiones contributivo como el español.

La naturaleza de un sistema de pensiones contributivo reside en que la pensión que recibe un jubilado depende de las cotizaciones realizadas a lo largo de su vida laboral. Dicho de otro modo, si no contribuyes, no tienes pensión, y si contribuyes poco, tu pensión es baja. Si realizamos una devaluación fiscal por la cual las cotizaciones se sustituyen por los ingresos del IVA, lo que estamos haciendo es financiar una parte de las pensiones contributivas con el IVA. Pero esto rompe el principio de contributividad, ya que una persona que no ha trabajado suficiente y no tiene derecho a una pensión contributiva podría reclamarla aludiendo a que en realidad sí está aportando al sistema de pensiones a través del pago del IVA cuando consume. En cambio, si tuviéramos un sistema asistencial en el que todo el mundo recibe la misma pensión independientemente de lo cotizado, una devaluación fiscal como la descrita anteriormente sería perfectamente razonable. De hecho, en un sistema asistencial, no tiene sentido unas cotizaciones específicas para pagar las pensiones, y por lo tanto se podrían financiar con impuestos generales diseñados de la forma más eficiente posible.

En resumen, si al final se mantiene el principio de contributividad en nuestro sistema de pensiones, creo que no se debería optar por otras fuentes de financiación más allá de las cotizaciones. Por el contrario, si al final se optara por transformar el sistema hacia uno asistencial, la respuesta sería la contraria y sería conveniente utilizar otras fuentes de financiación distintas.

Para concluir, me gustaría mencionar que existe una posibilidad indirecta que permitiría dotar de más ingresos al sistema de pensiones provenientes de otras vías impositivas distintas de las cotizaciones sociales y que, al mismo tiempo, evitaría el problema de romper el principio de contributividad mencionado anteriormente. La idea sería quitar del sistema contributivo las pensiones de viudedad, como ya ocurre en otros países y empieza a discutirse en algunos foros. En este caso, al dejar de ser la pensión de viudedad un derecho contributivo, sí habría una justificación para financiarlas utilizando otros ingresos distintos a los de las cotizaciones sociales. Y, dado que se liberan gastos del sistema, en términos prácticos sería equivalente a un aumento de ingresos para financiar el resto de las pensiones contributivas.

Referencias bibliográficas

- Conde-Ruiz, J.I. (2014): *¿Qué será de mi pensión? Cómo hacer sostenible nuestro futuro como jubilados*, Ediciones Península Atalaya, Grupo Planeta, Barcelona.
- Conde-Ruiz, J.I. y González, C.I. (2015): "Challenges for Spanish Pensions in the Early 21st Century", CESifo DICE Report, Ifo Institute - Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, vol. 13(2), pages 20-24, 08.
- Conde-Ruiz, J.I. y González, C.I. (2013): "Reforma de pensiones 2011 en España", Hacienda Pública Española/Review of Public Economics-, 204 (1/2013), 9-44.
- IEB (2013): *Devaluación Fiscal/Fiscal Devaluation*, IEB Report 1/2013



¿Las pensiones públicas deben financiarse a través de cotizaciones o a través de impuestos?

Hervé Boulhol y Andrew Reilly¹

University of Tübingen

La financiación de las pensiones públicas de jubilación es una cuestión técnica que está estrechamente vinculada con importantes diferencias normativas en materia de ingresos percibidos durante la jubilación. El modo en que se plantea la financiación depende de qué objetivos se fijen para el sistema de pensiones: por ejemplo, aliviar la pobreza o mantener el consumo, opción esta última que implica un vínculo entre los ingresos de la jubilación y los de la carrera profesional. Que el diseño de las pensiones públicas opte por una prestación igual para todos, por una redistribución para beneficiar a las personas con menos ingresos o por un método de ahorro individual a través de las cotizaciones para financiar esos ingresos diferidos dependerá de la importancia relativa que se conceda a esos objetivos.

Hay dos alternativas extremas. La primera consiste en un sistema universal que ofrece la misma pensión a todo el que supere una determinada edad. Este sistema, que se aplica en Canadá y Nueva Zelanda, debería financiarse con los impuestos generales. El segundo caso consiste en un sistema de pensiones contributivo puro: las cotizaciones de cada persona se integran en una cuenta individual que va acumulando los fondos que conformarán la base para su jubilación. Por definición, el sistema de pensiones contributivo se financia con las cotizaciones de cada persona. Es el caso de Chile o Israel, con planes privados. Evidentemente, la cuestión sobre financiarse con cotizaciones o con impuestos es pertinente solo para las pensiones públicas.

Es fundamental distinguir entre pensiones vinculadas a los ingresos y pensiones de primer nivel. Las pensiones vinculadas a los ingresos ofrecen unas prestaciones más o menos relacionadas con los ingresos obtenidos durante la vida laboral de la persona. Por ende, con estos sistemas, las personas con sueldos más elevados obtienen prestaciones más altas que aquellas con menores ingresos. Esta estructura de pagos puede estar justificada por las mayores cotizaciones efectuadas por las personas que ganan más, pero un sistema así no puede financiarse con los impuestos generales. Cuestión diferente, aunque relacionada, es cómo financiar los déficits entre las cotizaciones percibidas y las prestaciones abonadas. Si dichos déficits realmente se deben al ciclo económico, deberían financiarse con los superávits acumulados en tiempos de bonanza. En cambio, si responden a factores estructurales (aunque no anticipados), habrá que efectuar ciertos ajustes en la relación entre

las cotizaciones y las prestaciones. Además, la financiación basada en las cotizaciones se puede combinar con diferentes grados de redistribución entre los cotizantes. El nivel de progresividad del marco de cotizaciones y prestaciones es una opción política que hay que decidir con vistas a cumplir los objetivos de redistribución del sistema de pensiones.

En realidad, aunque las pensiones públicas se financien con cotizaciones, los límites entre las cotizaciones obligatorias y los impuestos no están claros. Las cotizaciones pueden percibirse como impuestos. Incluso cuando existe una estrecha relación entre lo que se cotiza y lo que se percibe más tarde, los sistemas de reparto suelen contener un elemento impositivo implícito. La razón es que la tasa interna de rendimiento del sistema de reparto equivale, al menos en el estado estacionario, a la tasa de aumento del gasto salarial. Esto significa que si el sistema está diseñado para ser sostenible desde el punto de vista financiero, el rendimiento obtenido de las cotizaciones equivale al aumento del gasto salarial, que en general (no siempre) suele ser más bajo que el índice de rentabilidad de los activos sin riesgo.

La brecha entre la rentabilidad financiera y la tasa interna de rendimiento es el impuesto implícito. Se paga implícitamente para recuperar la deuda inicial derivada de las pensiones pagadas a la primera generación, que no cotizó lo suficiente desde un punto de vista actuarial para tener derecho a las prestaciones que recibieron. Recientemente se han producido algunos movimientos —es el caso de Hungría y de Polonia— en un intento por sustituir el sistema de reparto por un sistema contributivo, pero los cambios se han acabado descartando por los llamados costes de transición. Estos costes se derivan de la gestión contable de la transición (costes a corto plazo frente a ahorro a largo plazo para el erario público) y de la pérdida neta total que equivale a eliminar el impuesto implícito, lo que redunda en presiones de financiación, dada la necesidad de reembolsar la deuda implícita neta.

En cuanto a las pensiones de primer nivel, cabe diferenciar entre sistemas contributivos y no contributivos. La última edición del Panorama de las Pensiones (Pensions at a Glance) consagró un capítulo especial a la comparación de pensiones de primer nivel de distintos países (OCDE, 2015). Estas pensiones contemplan, por un lado, las pensiones básicas y mínimas basadas en cotizaciones dentro de los sistemas contributivos y, por otro lado, las pensiones básicas y la asistencia social basadas en la residencia dentro de sistemas no contributivos. Estas últimas deberían financiarse con impuestos. En cambio, las primeras deberían financiarse, al menos en su mayor parte, con cotizaciones para las pensiones, pero la

¹ Hervé Boulhol y Andrew Reilly son economistas especializados en pensiones en la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en este documento son personales, y no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de la OCDE ni de sus países miembros.

situación no es tan sencilla, pues depende de la estructura general del sistema de pensiones.

Las pensiones públicas de reparto suelen incluir distintas vías para efectuar la redistribución entre los cotizantes. Dado que las pensiones mínimas o básicas basadas en cotizaciones son una de estas vías, lo lógico es financiar estos instrumentos mediante cotizaciones para las pensiones, como sucede en la República Checa y en Francia. Ahora bien, fíjemonos en un país como México, donde cuentan con un sistema de pensiones contributivo privado, pero la pensión mínima pública garantiza un nivel mínimo de prestaciones cuando los trabajadores han cotizado durante el tiempo suficiente. Los activos acumulados con las cotizaciones se transfieren al Gobierno que, si es necesario, completa lo que falte para satisfacer las necesidades de las prestaciones mínimas de jubilación. La lógica de este marco es usar las cotizaciones individuales para financiar la pensión mínima, pero añadir un elemento financiado con impuestos para alcanzar el nivel de la parte redistributiva. Esto demuestra que no siempre está claro si, dependiendo de la estructura general del sistema, los elementos redistributivos deben financiarse dentro del sistema de pensiones (cotizaciones) o fuera (impuestos). Esto también es aplicable, por ejemplo, a la financiación de las ayudas por desempleo o para el cuidado de menores, así como para ciertas partes de las pensiones por viudedad.

España no tiene una pensión básica universal, pagada a todo el mundo, pero sí una pensión mínima que requiere por lo menos 15 años de cotización. Si se cumple ese período mínimo, la pensión mínima ya no varía aunque se hayan cotizado más años. Trece países de la OCDE tienen un sistema de pensiones mínimas, cuyas prestaciones iniciales se obtienen después de 13 años de cotización y son completas después de 29 años, en promedio. En España, la pensión mínima completa se sitúa en el 34% de los ingresos medios, por encima de la media de la OCDE del 26%, mientras que el período mínimo de cotización es la mitad del período medio en la OCDE.

Nueva Zelanda ha optado por un nivel generoso para su red de seguridad: una pensión básica basada en la residencia que equivale al 40% de los ingresos medios. Se financia con impuestos y no existe un sistema contributivo obligatorio. En otros países, las personas en edad de jubilación que nunca han cotizado reciben una media del 21,8% de los ingresos medios (por encima del 19,6% que recibe en España una persona soltera).

En resumen, el relativo peso de los sistemas de pensiones financiados por impuestos o cotizaciones refleja la importancia concedida a los distintos objetivos del sistema de pensiones. Si nos centramos solo en los sistemas obligatorios, la parte no contributiva de la prestación (lo que corresponde en principio a la parte financiada con impuestos) con respecto a la prestación total equivale al 100% en el caso de Nueva Zelanda para alguien que haya trabajado toda

su vida por la mitad de un salario medio; al 52% en Dinamarca y al 42% en Canadá; lo que contrasta con el 0% de Irlanda, España y Reino Unido, entre otros países. En cualquier caso, los elementos contributivos elegidos deberían financiarse con cotizaciones destinadas a las pensiones. Sin embargo, en torno a un tercio de los países de la OCDE, España incluida, no prevén cotizaciones directamente destinadas a las pensiones (OCDE, 2015).

Referencias bibliográficas

OCDE (2015): Pensions at a Glance, Publicaciones de la OCDE, París.



Tributación, multinacionales e inversión extranjera directa

Jordi Jofre-Monseny

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

El proceso de globalización ha incrementado la movilidad de las empresas más allá de las fronteras estatales. De hecho, la combinación de empresas multinacionales, un bajo nivel de armonización fiscal y un sistema imperfecto de intercambio de datos fiscales entre países ha tenido consecuencias importantes en la tributación aplicada a las empresas¹. Hoy en día es más que evidente que la tributación de las multinacionales es un tema que suscita inquietudes entre la opinión pública. Por ejemplo, en España, empresas como Apple, Google y Amazon pagan una factura fiscal sorprendentemente baja, lo que claramente llama la atención de los medios², y en el Reino Unido, el público ha boicoteado a Starbucks por sus prácticas de elusión fiscal³. Al mismo tiempo, se han registrado una serie de respuestas en forma de políticas: algunos países han aprobado iniciativas para restringir las prácticas de elusión fiscal de las grandes empresas, y la Comisión Europea, por su parte, está luchando contra los acuerdos entre algunas grandes compañías y paraísos fiscales⁴.

El objetivo de este IEB Report es exponer las conclusiones de la literatura económica que ha tratado los efectos de la globalización en la fiscalidad de las sociedades, con especial hincapié en los Estados miembros de la Unión Europea y las empresas multinacionales. Concretamente, se abordan dos cuestiones relacionadas. La primera tiene que ver con el comportamiento de los gobiernos de los Estados. Ante el aumento percibido en la movilidad de las empresas, ¿han reaccionado los gobiernos nacionales modificando su política fiscal? En caso afirmativo, ¿qué cambios han puesto en práctica? La segunda cuestión está relacionada con el comportamiento de las propias empresas. ¿Reaccionan las empresas ante los diferenciales impositivos? En caso afirmativo, ¿Cómo lo hacen? ¿Qué elementos de la normativa fiscal dan pie a reacciones más importantes? Finalmente, ¿qué costes tiene todo ello en términos de recaudación impositiva? En definitiva, aunque este informe no es de carácter técnico, sí se propone revisar la investigación más reciente sobre los aspectos internacionales del impuesto de sociedades e introducir al lector en los temas más candentes. Así pues, este IEB Report puede ser de interés para académicos, *policy-makers* y público en general.

El primer artículo, escrito por Simon Loretz, se inscribe en la primera cuestión. Centrando su análisis en los Estados miembros de la Unión Europea, examina la tendencia reciente en el impuesto sobre sociedades, en un intento de determinar si estamos sumidos

en un proceso de competencia fiscal para ver qué país ofrece el impuesto sobre sociedades más ventajoso. Además de informar y dar cuenta de las reducciones en la carga tributaria media de las empresas, identifica los elementos de la normativa tributaria que han utilizado los gobiernos en ese sentido, y su relación con los elementos más móviles de la base imponible que grava los beneficios empresariales.

El segundo artículo, escrito por Valeria Merlo, aborda la segunda cuestión, es decir, la respuesta de las multinacionales ante los diferenciales fiscales en el impuesto sobre sociedades. De nuevo, su análisis se centra en la Unión Europea. La autora empieza revisando los trabajos que documentan respuestas «reales» de la actividad de las multinacionales ante los impuestos, y concluye que las actividades de la economía «real» se muestran bastante sensibles en ese sentido. A continuación inicia un amplio análisis de las respuestas de traslado de beneficios, las prácticas de elusión fiscal que son responsables de la baja factura fiscal de Apple, Google y Amazon en España. Las multinacionales usan precios de transferencia y préstamos entre las empresas del grupo para re-asignar los beneficios a los países con menores impuestos, sin cambiar sustancialmente la distribución real de sus actividades. Este tipo de prácticas implica que la base imponible del impuesto de sociedades sea muy sensible a los tipos impositivos, lo que compromete la autonomía real de los países para gravar la actividad empresarial.

En el tercer artículo se centra en los Estados Unidos. El artículo que firma Daniel Wilson ofrece al lector una breve introducción a la fiscalidad empresarial de los Estados Unidos, donde las empresas deben responder ante la Administración federal y la Administración estatal. El autor resume las conclusiones de una literatura muy consolidada que ha cuantificado el efecto de distintos elementos de la normativa fiscal sobre varios aspectos de la actividad económica. Estos efectos estimados para los Estados Unidos tienen un claro interés para las personas que diseñan las políticas fiscales en Europa que necesitan anticipar las respuestas de diferentes componentes de la base imponible ante posibles cambios en la normativa tributaria.

Los tres textos de este informe destacan la creciente importancia de la movilidad de capital (internacional) y de la emergencia de empresas multinacionales para los sistemas tributarios actuales, pensados para un mundo mucho menos integrado. Las prácticas de planificación fiscal de las empresas globales tienen el objetivo de reducir el pago de impuestos, lo que ha suscitado una serie de respuestas políticas en distintos países. En este contexto, la habilidad de instituciones como la Unión Europea y la OCDE para promover la armonización fiscal y el cruce de datos fiscales entre países cobra una importancia fundamental para el futuro de la tributación de los beneficios empresariales.

¹ Véase el artículo de Clemens Fuest en el IEB Report 2/2015 sobre la armonización del impuesto de sociedades en la Unión Europea.

² http://economia.elpais.com/economia/2014/01/18/actualidad/1390071860_568641.html

³ <https://www.theguardian.com/business/2012/dec/08/starbucks-uk-stores-protests-tax>

⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/transparency/index_en.htm



¿Estamos viviendo un proceso de race to the bottom en la tributación sobre sociedades?

Simon Loretz
Institute for Advanced Studies

En la mayoría de los Estados miembros la crisis financiera y los déficits fiscales resultantes han intensificado el debate sobre los impuestos que pagan las empresas (en concreto las multinacionales). En este sentido destaca claramente el caso de Apple, investigada por la Comisión Europea por un uso desleal de prácticas para eludir el pago de impuestos, y el caso de Google, que ha solucionado su litigio con las autoridades tributarias británicas mediante el pago de 130 millones de libras esterlinas¹. Esto indica que hay multinacionales que, efectivamente, pagan menos impuestos de lo que espera la crítica opinión pública (como se puede ver por la cobertura mediática) y de lo que esperan las autoridades tributarias, por lo que surgen interrogantes sobre las causas subyacentes de esos tipos impositivos efectivos más bajos aplicados a empresas multinacionales y sobre si los ejemplos mencionados son la excepción o la regla.

En principio hay tres posibles explicaciones para la baja carga tributaria de las empresas multinacionales: en primer lugar, los legisladores han reducido el tipo impositivo y/o la base imponible; en segundo lugar, los que diseñan la política tributaria han incluido, implícita o explícitamente, ciertos vacíos legales para facilitar que en la práctica sea posible beneficiarse de una menor carga fiscal, y en tercer lugar, las empresas están usando estrategias de elusión fiscal legales o ilegales para reducir los pagos de impuestos en contra del espíritu mismo de la legislación tributaria. Los límites exactos de estas tres causas subyacentes para una menor carga fiscal no siempre están claros, pero se puede argumentar que los dos primeros casos se derivan en principio de la competencia por hacerse con las bases imponibles más móviles.

No es nada nuevo el aviso de que ciertas jurisdicciones reducen su carga fiscal estratégicamente para atraer capital, lo que implica entrar en un proceso competitivo para ver quién exige pagar menos impuestos. Zodrow y Mieszkowski (1986), entre otros, lo han formalizado. Las simples predicciones de tipo marginal nulo se han ido perfeccionando en numerosos artículos académicos, y el análisis empírico sobre la competencia en el impuesto sobre sociedades, según Devereux y Loretz (2013), sugiere que sí se produce una cierta presión a la baja y una cierta convergencia en los impuestos sobre sociedades. La práctica de ofrecer un trato preferente a las empresas (extranjeras) que tienen mucha movilidad es todavía más controvertida. Aunque no faltan las voces a favor —entre otros, Keen (2001)²—, la Unión Europea lo

considera en su código de conducta una competencia tributaria claramente perjudicial. Esto implica que los países de la Unión ya no pueden ofrecer abiertamente condiciones especiales en materia tributaria a las empresas extranjeras. Sin embargo, sí pueden introducir cambios en la definición de las bases imponibles para que la carga tributaria efectiva de las empresas con mucha movilidad sea más baja; sin por ello renunciar a los tipos elevados para las empresas nacionales, sin opción de movilidad. Un reciente ejemplo en este sentido es la aplicación de los tipos reducidos a los ingresos derivados de la propiedad intelectual y, concretamente, lo que se conoce como *patent box*³.

Para hacerse una idea gráfica de la situación actual y de los recientes cambios en la carga tributaria efectiva para las empresas de la Unión Europea, el Gráfico I muestra la evolución de distintas medidas de presión fiscal. Las barras representan la media ponderada o sin ponderar del impuesto sobre sociedades como porcentaje del PIB de los 28 Estados miembros de la Unión. Las líneas marcan el promedio sin ponderar de tres medidas de tipos impositivos: el tipo máximo nominal del impuesto sobre sociedades, el tipo medio efectivo y un segundo tipo medio efectivo que incluye las bonificaciones de los *patent boxes*⁴.

La primera y más obvia observación es que la evolución de los ingresos por el impuesto sobre sociedades y el tipo impositivo no sigue la misma tendencia porque los ingresos tributarios se rigen en gran medida por el ciclo económico. Esto se hace patente con la fuerte caída en los años de la crisis financiera. Ahora bien, más allá del impacto de la situación económica, nada parece indicar (al menos hasta ahora) que no sea posible aumentar la cifra de ingresos procedentes del impuesto sobre sociedades.

La clara tendencia a la baja del tipo impositivo nominal en el impuesto sobre sociedades desde un promedio no ponderado del 32% en el 2000 hasta el 22,8% en 2015 se ha desacelerado en los últimos años. Pasa igual con la medida estándar del tipo medio efectivo, que empezó desde una cifra inferior al promedio no ponderado, en el 27,4%, en el 2000, y se redujo hasta el 21,1% en 2014. Esta reducción, que no es tan acusada como en el primer caso, refleja algunas de las reformas tributarias de ampliación de la base imponible y rebaja de los tipos impositivos de principios

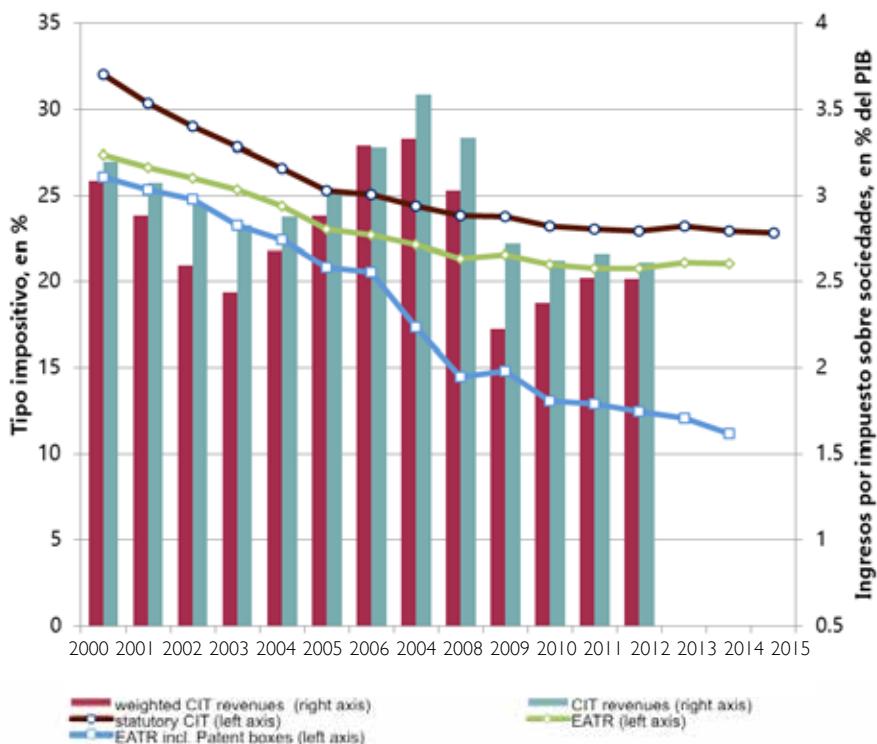
¹ Véase <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-01-15/apple-may-be-on-hook-for-8-billion-in-taxes-after-europe-probe> y <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-02-11/google-tells-parliament-it-wont-pay-google-tax-in-u-k>

² Véase http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm.

³ Véase Alstadsæter et al. (2015) para acceder a una completa reflexión sobre *patent boxes*.

⁴ El concepto subyacente de tipo impositivo medio efectivo que han desarrollado Devereux y Griffith (1998) se obtiene de calcular la carga fiscal de un hipotético proyecto de inversión rentable teniendo en cuenta tipo, deducciones y la normativa para la determinación de la base imponible.

Gráfico I: Evolución de medidas de presión fiscal en el impuesto sobre sociedades



Fuente: Eurostat (2015), Evers et al. (2015), elaboración propia.

del 2000. En cuanto a la segunda medida de tipo medio efectivo, que incluye las rebajas de los *patent boxes*, la imagen es bastante diferente. Tras seguir claramente la tendencia de la otra medida de tipo medio efectivo hasta 2006, la reducción de la carga tributaria para los ingresos por patentes se acelera durante la última década. El alcance de la importante caída en la carga tributaria efectiva para los ingresos generados por patentes en 2007 se debe a la introducción del mecanismo de *patent box* en Bélgica, que bonifica la creación de patentes de forma muy significativa. Ahora bien, la clara tendencia a la baja en el tipo medio efectivo teniendo en cuenta los *patent boxes* indica que otros países han seguido el mismo camino.

La pregunta que surge en relación al tratamiento preferente a ciertas partes del impuesto sobre sociedades (posiblemente muy móviles) es la siguiente. ¿Se trata de una válvula de presión que permitirá mantener unos tipos relativamente elevados o se trata de un nuevo impulso que intensifica la competencia fiscal? No hay una respuesta directa a esta pregunta, pero Langenmayr et al. (2015) argumentan que el trato preferente a las empresas con mayores beneficios puede ser óptimo en una situación con una elevada carga tributaria; en cambio, en entornos con menos carga fiscal, el trato preferente se traduce en mayor competencia y más ineficiencia. En una línea similar, Alstadsæter et al. (2015) consideran que las ventajas fiscales de los *patent boxes* son mayores de lo que sería deseable desde el punto de vista fiscal y, por ende, conllevarán un aumento de la competencia fiscal. El hecho de que el Reino Unido haya anunciado que reducirá aún más su impuesto sobre sociedades hasta el 17% en 2020 refuerza esta tendencia.

Referencias bibliográficas

- Alstadsæter, A., Barrios, S., Nicodème, G., Skonieczna, A. M. y Vezzani, A. (2015): "Patent Boxes Design, Patents Location and Local R&D", European Commission Taxation Papers, n.º 57.
- Devereux, M.P. y Griffith, R. (1998): "The taxation of discrete investment choices", The Institute for Fiscal Studies Working Paper Series, n.º W98/16.
- Devereux, M.P. y Loretz, S. (2013): "What Do We Know about Corporate Tax Competition?", National Tax Journal, vol. 66, pp. 745 -774.
- Eurostat (2015): Taxation Trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- Evers, L., Miller, H. y Spengel, C. (2015): "Intellectual property box regimes: effective tax rates and tax policy considerations", International Tax and Public Finance, vol. 22 pp. 502–530.
- Keen, M. (2001): "Preferential Regimes Can Make Tax Competition Less Harmful", National Tax Journal, vol. 54 (4), pp. 757-762.
- Langenmayr, D., Haufler, A. y Bauer, C.J. (2015): "Should tax policy favor high – or low-productivity firms?", European Economic Review, vol. 73, pp. 18–34.
- Zodrow, G. R. y Mieszkowski, P. (1986): "Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods", Journal of Urban Economics, vol. 19 (3), pp. 356-370.



Efectos del impuesto sobre sociedades en la ubicación, la inversión y los beneficios de las filiales de las multinacionales en los países de la Unión Europea

Valeria Merlo
University of Tübingen

Se ha publicado mucho en la literatura económica sobre la relación entre el impuesto sobre sociedades y la inversión extranjera directa (IED). Los tipos impositivos nominales y otros aspectos del código fiscal determinan la cifra de beneficios después de impuestos y, por ende, el relativo atractivo de una jurisdicción o un país como ubicación para la actividad de una multinacional.

Mientras que la primera parte de los estudios empíricos sobre IED y tributación documentó la importancia del efecto de los tipos impositivos aplicados a las empresas en la localización internacional del capital (véase, por ejemplo, De Mooij y Ederveen, 2003), la creciente disponibilidad de datos individuales de empresas durante los últimos años ha permitido llevar a cabo un análisis mucho más extenso de diferentes márgenes (el margen intensivo y extensivo, por ejemplo) y variables (la ubicación, la inversión, la financiación, las ventas, la localización de beneficios, entre otros) en la actividad de las multinacionales. En concreto, las publicaciones más recientes demuestran que la tributación aplicada a las empresas afecta al margen extensivo de la actividad extranjera. La ubicación de las plantas, filiales, headquarters y patentes se muestra sensible al tipo aplicado en el impuesto sobre sociedades (véase Voget, 2011; Becker, Egger y Merlo, 2012; Barrios, Huizinga, Laeven y Nicodème, 2012; Karkinsky y Riedel, 2012, y Griffith, Miller y O'Connell, 2014). Por su lado, el margen intensivo —el tamaño de la inversión (en activos fijos e intangibles) así como de la plantilla de las multinacionales en una jurisdicción— también se ve significativamente afectado por el impuesto sobre sociedades (véase, por ejemplo, Egger y Merlo, 2009, o Dischinger y Riedel, 2011). Todos estos estudios llegan a la conclusión de que el efecto cuantitativo de los impuestos aplicados a la actividad de las multinacionales es considerable. Mientras que los efectos estimados varían según los estudios, que utilizan datos y metodologías diferentes, la semielasticidad estimada de los activos fijos, por dar un ejemplo, se sitúa entre -2 y -5. Esto significa que una diferencia de un punto porcentual más en el tipo impositivo se asocia a una reducción en los activos fijos de entre un 2% y un 5% para un país concreto.

Si bien los estudios mencionados se han centrado sobre todo en los tipos impositivos nominales, hay otros aspectos del código fiscal que afectan al tipo efectivo que acaba pagando la empresa. Dependiendo del margen respectivo y del resultado perseguido, deberían tenerse en cuenta los tipos marginales efectivos (que determinan la inversión) y los tipos medios efectivos (que determinan la localización) y que tienen en consideración la normativa legal que define la base imponible (normas aplicadas a la depreciación de activos, entre otras). Otros temas de interés son el trato preferente en materia impositiva (en I+D, entre otros), la tributación en origen, los convenios de doble imposición y si los

ingresos en el extranjero de una multinacional se gravan a nivel mundial o están exentos de tributación en el país de origen.

En Europa los tipos nominales del impuesto sobre sociedades varían de forma significativa. Aparte de que muchos países europeos aplican exenciones fiscales y trato fiscal preferente para determinados ingresos y entidades legales, se constatan claras diferencias en los tipos impositivos nominales (datos de 2014). Por ejemplo, mientras que las multinacionales se enfrentan a tipos impositivos nominales del 10% o el 12,5% en Bulgaria e Irlanda, respectivamente, los mismos ingresos se gravan al 35% en Malta y al 33% en Francia. La tendencia mundial de reducir los tipos del impuesto sobre sociedades en los últimos 35 años ha sido considerable, particularmente entre los países europeos. Si nos fijamos en datos más recientes, el tipo impositivo medio para el impuesto sobre sociedades en los países de la Unión Europea se ha reducido desde el 30% en 1996 hasta el 19% en 2014. Esta tendencia a la baja es generalizada y refleja el intento de los gobiernos nacionales de ser competitivos en un contexto de mayor movilidad del capital y globalización de las multinacionales. Concretamente, la ampliación de la Unión Europea, a través del acceso de los nuevos Estados miembros de la Europa del Este, ha infligido una considerable presión en la política fiscal. Overesch y Wamser (2010) han documentado el impresionante aumento de la IED alemana en los países de la UE10 durante los últimos veinte años y han demostrado que las políticas fiscales de estos países han contribuido significativamente a su desarrollo.

Uno de los temas que cada vez preocupa más en política fiscal es la elevada movilidad de las bases imponibles como característica distintiva de las multinacionales con respecto a las empresas nacionales. La movilidad de la base imponible de las multinacionales —lo que se conoce por traslado de beneficios (*profit shifting*)— significa que el beneficio fiscal (la base imponible) se reasigna a países con menos impuestos, mientras que las inversiones reales responden a estos diferenciales fiscales con mucha menor intensidad. Estas estrategias de elusión fiscal se traducen en que, en general, las multinacionales pagan menos impuestos y la planificación fiscal en este caso es a costa de los ingresos tributarios de los países que las acogen. La labor de investigación de la OCDE sobre erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS) ya señala el problema y, para abordarlo, se insta a adoptar una política fiscal internacional, dado que las pérdidas de ingresos estimadas son sustanciales: «Los hallazgos de los trabajos [...] confirman la magnitud del problema, registrándose pérdidas globales de recaudación en el ámbito del impuesto sobre sociedades (IS) de entre el 4% y el 10%, es decir, de 100 a 240 mil millones de dólares al año» (OCDE, 2016a).

Los economistas han alimentado este debate sobre el traslado de beneficios identificando los dos canales principales para reasignar la base imponible —los precios de transferencia y los mercados de capitales internos— y cuantificando la repercusión de diferencias de tipos impositivos en estos canales. En cuanto a los países, muchos se muestran preocupados por la «erosión de las bases imponibles» mediante la transferencia de beneficios, y la respuesta política suele ser la legislación para evitar la pérdida en la recaudación tributaria. Estas leyes se proponen evitar que las multinacionales usen los canales mencionados para la transferencia de beneficios. Por ejemplo, existen normas tributarias en materia de subcapitalización, que se utilizan para evitar el excesivo endeudamiento como medio para transferir beneficios (véase Buettner, Overesch, Schreiber y Wamser, 2012, o Merlo, Riedel y Wamser, 2014 para una valoración del efecto de dichas normas). También hay normas que regulan los precios de transferencia, pensadas para evitar que las multinacionales no recurran en exceso a anomalías de precios de los intercambios comerciales dentro de la misma empresa (véase, por ejemplo, Lohse, Hofmann y Riedel, 2015). Y se han regulado también las sociedades extranjeras controladas (SEC), para restringir la reubicación del pasivo por motivos fiscales (véase Ruf y Weichenrieder, 2012, y Egger y Wamser, 2015).

Ahora bien, todos estos estudios destacan que restringir el traslado de beneficios tiene consecuencias negativas para la actividad inversora. La razón es que las actividades de traslado de beneficios permiten a las multinacionales reducir claramente sus pagos de impuestos. Esto implica que el papel de los impuestos en un escenario con traslado de beneficios como determinante de la actividad inversora real es distinto del papel que tendrían si no existiera dicho traslado de beneficios. En concreto, con traslado de beneficios, en principio se espera una menor sensibilidad de las empresas ante los impuestos en el margen intensivo y extensivo. Egger, Merlo y Wamser (2014) sugieren que cerca del 11% de las filiales de multinacionales alemanas pueden eludir buena parte de los impuestos. Al mismo tiempo, estas inversiones representan en torno al 60% del total de activos fijos de las multinacionales alemanas en el extranjero. Además, cabe tener en cuenta que la legislación pensada para evitar la elusión fiscal introduce nuevas distorsiones. Por ejemplo, Egger, Keuschinnig, Merlo y Wamser (2014) han examinado la financiación de la deuda interna y destacan que la deuda interna no solo se utiliza para transferir beneficios, sino también para mejorar la asignación de capital dentro de las empresas.

Los intentos de los países de regular o gravar las actividades mundiales de las multinacionales móviles por medio de legislación nacional están condenados al fracaso. En concreto, si el objetivo es gravar los ingresos de las multinacionales, uno de los principales frentes en materia de política fiscal internacional es la acción política conjunta. La OCDE lo ha reconocido de forma explícita:

«La erosión de la base imponible y el traslado de beneficios es un problema mundial que exige soluciones mundiales» (OCDE, 2016b). En el diseño de las políticas se han dado algunos pasos en esa dirección, pues son muchos los países que han firmado convenios bilaterales para el intercambio de información tributaria; en concreto, desde diciembre del 2000, se han firmado 518 (véase OCDE, 2016c). Sin embargo, los acuerdos multilaterales a nivel global todavía quedan lejos, y las nuevas políticas de trato fiscal preferente (como las *patent boxes*) conllevan otro tipo de distorsiones.

Referencias bibliográficas

- Barrios, S., Huizinga, H., Laeven, L. y Nicodème, G. (2012): “International taxation and multinational firm location decisions”, Journal of Public Economics, 96, pp. 946-958.
- Becker, S., Egger, P. y Merlo, V. (2012): “How low business tax rates attract MNE activity: Municipality-level evidence from Germany”, Journal of Public Economics, 96, pp. 698-711.
- Buettner, T., Overesch, M., Schreiber, U. y Wamser, G. (2012): “The impact of thin-capitalization rules on the capital structure of multinational firms”, Journal of Public Economics 96, pp. 930-938.
- De Mooij, R. y Ederveen, S. (2003): “Taxation and foreign direct investment: a synthesis of empirical research”, International Tax and Public Finance, 10, pp. 673-693.
- Dischinger, M. y Riedel, N. (2011): “Corporate taxes and the location of intangible assets within multinational firms”, Journal of Public Economics, 95, pp. 691-707.
- Egger, P., Keuschinnig, Ch., Merlo, V. y Wamser, G. (2014): “Corporate taxes and internal borrowing within multinational firms”, American Economic Journal: Economic Policy 6(2), pp. 54-93.
- Egger, P. y Merlo, V. (2009): “Statutory corporate tax rates and double-taxation treaties as determinants of multinational firm activity”, FinanzArchiv, 67, 145-170.
- Egger, P., Merlo, V. y Wamser, G. (2014): “Unobserved tax avoidance and the tax elasticity of FDI”, Journal of Economic Behavior & Organization 108, pp. 1-18.
- Egger, P. y Wamser, G. (2015): “The Impact of Controlled Foreign Company Legislation on Real Investments Abroad: A Multi-dimensional Regression Discontinuity Design”, Journal of Public Economics, 129, pp. 77-91.
- Griffith, R., Miller, H. y O’Connell, M. (2014): “Ownership of intellectual property and corporate taxation”, Journal of Public Economics, 112, pp. 12-23.
- Karkinsky, T. y Riedel, N. (2012): “Corporate taxation and the choice of patent location within multinational firms”, Journal of International Economics, 88, pp. 176-185.
- Lohse, T., Hofmann, P. y Riedel, N. (2015): “Do Transfer pricing Laws Limit International Income Shifting? Evidence from Europe”, documento de trabajo (26 de octubre de 2015).

Merlo, V., Riedel, N. y Wamser, G. (2015): "The impact of thin capitalization rules on the location of multinational firms' foreign affiliates", CESifo Working Paper, n.º 5449.

OCDE (2016a): "About Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)", <http://www.oecd.org/ctp/beps-about.htm> [último acceso: 7 de mayo de 2016].

OCDE (2016c): "Tax Information Exchange Agreements (TIEAs)", <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/taxinformationexchangeagreementstieas.htm> [último acceso: 7 de mayo de 2016].

Overesch, M. y Wamser, G. (2010): "The effects of company taxation in EU accession countries on German FDI", *Economics of Transition*, 18, pp. 429-457.

Ruf, M. y Weichenrieder, A. (2012): "The taxation of passive foreign investment: Lessons from German experience", *Canadian Journal of Economics* 45/4, pp. 1504-1528.

Voget, J. (2011): "Relocation of headquarters and international taxation", *Journal of Public Economics*, 95, pp. 1067-1081.



Localización empresarial e impuestos: qué se puede aprender de los estados norteamericanos

Daniel J. Wilson

Banco de la Reserva Federal de San Francisco

Introducción

En los Estados Unidos la política fiscal que grava la actividad empresarial presenta importantes diferencias según el estado. Esto ofrece un escenario único para estudiar la repercusión de las políticas fiscales en la localización geográfica de las empresas, sobre todo teniendo en cuenta que muchos factores importantes en la economía, como las instituciones jurídicas y financieras, son compartidos por todos los estados. No todos los aspectos de la tributación empresarial en los estados norteamericanos encuentran un equivalente directo en el sistema tributario de la Unión Europea (UE), pero sí existen numerosos puntos en común. Por ello, las conclusiones derivadas de la investigación basada en los Estados Unidos (EE. UU.) pueden resultar relevantes para los y para todo el que se plantea la repercusión de determinadas políticas fiscales (existentes o propuestas) en los Estados miembros de la UE. En este artículo me propongo resumir la fiscalidad estatal aplicada a las empresas en los EE. UU., los canales por los que los impuestos estatales pueden afectar a la distribución geográfica de las empresas, y la investigación realizada sobre las consecuencias derivadas de todo ello.

¿Cómo pueden los impuestos incidir en la distribución geográfica de las empresas?

La tributación de los beneficios empresariales en los diferentes estados de los EE. UU. es compleja y existen muchos canales por los que puede incidir en la localización de una empresa. Para comprender estos canales se impone un breve resumen en ese sentido.

En primer lugar, ¿cuáles son las formas empresariales gravadas por los estados? En los EE. UU. las empresas pueden adoptar numerosas formas legales, pero desde el punto de vista fiscal, lo fundamental es si se trata de una , cuyos beneficios están sujetos a un impuesto sobre beneficios federal y estatal, o de una , cuyos beneficios se consideran una renta individual de sus propietarios y se declaran en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Es decir, tanto los impuestos que gravan los ingresos de las personas físicas como los que gravan los de las personas jurídicas pueden repercutir en el crecimiento y la distribución geográfica de la actividad económica.

En segundo lugar, ¿cómo tributan las empresas con presencia en varios estados? Las grandes empresas presentes en diferentes estados suelen tener una matriz y una o múltiples filiales. Algunos estados exigen que cada filial con presencia en su estado presente

sus declaraciones por separado y tribute según los beneficios imponibles de la filial. Otros exigen que el grupo presente una única declaración que combine ingresos, deducciones, créditos, etcétera, para todas las filiales. Asimismo, otros estados dan a elegir a las empresas, que pueden presentar la declaración por separado para la filial o presentar una declaración de ingresos combinados¹.

En cualquier caso, el contribuyente, grupo corporativo o filial, debe aportar una parte de sus ingresos corporativos totales al estado para la tributación de la empresa, y se hace aplicando un sistema de prorratoe. Esta fórmula generalmente es una media ponderada de la nómina de personal, los activos fijos y las ventas de la empresa , cada uno con su proporción con respecto al total de la empresa. Tradicionalmente, estos tres factores tenían el mismo peso en casi todos los estados, pero en las últimas décadas numerosos estados han reducido el peso de las nóminas y los activos fijos, a menudo hasta situar dichas partidas en valores nulos.

Considerando este sistema de tributación estatal, existen cuatro políticas fiscales estatales básicas que pueden tener un peso importante al decidir la localización de las empresas². En primer y segundo lugar, tenemos el impuesto sobre sociedades y el impuesto sobre la renta de las personas físicas porque, como ya hemos dicho, ciertas entidades que desarrollan actividades mercantiles pueden estar sujetas al impuesto sobre la renta y otras, al impuesto sobre sociedades. En tercer lugar, también pueden ser importantes los créditos fiscales o las deducciones para actividades específicas, como pueden ser la investigación y desarrollo (I+D), los activos derivados de la propiedad intelectual, la inversión o la creación de puestos de trabajo. Y en cuarto lugar, cabe tener en cuenta la ponderación de cada elemento en el sistema de prorratoe, pues puede hacer que a la empresa le interese más declarar las nóminas y los activos fijos en un estado concreto.

¿Cómo inciden los impuestos en la distribución geográfica de las empresas?

Hay cuatro grandes canales por los que la política fiscal de un estado puede afectar a las decisiones de localización geográfica de las empresas. Primero, puede afectar a la escala y al crecimiento de las empresas locales ya existentes, porque los impuestos estatales

¹ Véase ITEP (2011) para más información.

² Otros impuestos que podrían afectar a las decisiones de distribución geográfica de las empresas, aunque probablemente más modestamente, son los impuestos que gravan los bienes inmuebles y las ventas, así como los derechos de licencia correspondientes.

se consideran costes generales de producción. Los economistas suelen referirse a este canal como el «efecto renta» o «escala». Una reciente publicación de Giroud y Rauh (2015) aporta pruebas convincentes de que los impuestos estatales afectan significativamente a la escala de la industria manufacturera (tamaño de la plantilla).

Segundo, los impuestos no solo pueden afectar a la escala de una empresa ya existente, sino que también pueden afectar a la naturaleza del proceso de producción, al cambiar los precios relativos de los factores de producción. Por ejemplo, un crédito fiscal a la inversión reduce el coste del capital con respecto al coste de mano de obra y puede conllevar un «efecto sustitución»: se puede pasar de un proceso de producción intensivo en mano de obra a un proceso más intensivo en capital. Algunas publicaciones recientes han investigado los efectos de los créditos fiscales estatales a determinados factores de producción dentro de un mismo estado y otros efectos indirectos. Chirinko y Wilson (2008) llegan a la conclusión de que si en un estado se reduce el coste relativo del capital —mediante la rebaja del impuesto sobre sociedades o un aumento del crédito fiscal a la inversión—, aumenta la ratio capital-output del estado en cuestión y disminuye esa misma ratio en los estados que son su competencia. Wilson (2009) obtiene los mismos resultados al plantearse los efectos de una reducción de impuestos aplicada a los costes de I+D. Sin embargo, en este caso, las repercusiones dentro y fuera del estado para la I+D estatal son mucho más amplias, lo que sugiere que la I+D es mucho más móvil desde el punto de vista geográfico que el capital físico. Por último, una reciente publicación de Chirinko y Wilson (2016) ha investigado los créditos fiscales a la creación de empleo a nivel estatal, lo cual reduce el coste de la mano de obra para las empresas en crecimiento³. Además, se constata que estos créditos no solo mejoran las cifras de empleo del estado en cuestión, sino que, además, y a diferencia de los créditos fiscales a la inversión y a la I+D, no afectan negativamente a las cifras de empleo de otros estados. De hecho, se detectan pequeños efectos de contagio en positivo.

Tercero, los impuestos estatales pueden afectar a la creación de empresas o establecimientos, tanto en la decisión de inicio de actividad como de localización. Por ejemplo, Papke (1991), y Giroud y Rauh (2015) coinciden en sus conclusiones de investigación en que un impuesto sobre sociedades más elevado en un estado concreto va asociado a una reducción de la tasa de creación de nuevas empresas en el sector manufacturero. Por su parte, Suárez Serrato y Zídar (2014) llegaron también a una conclusión similar en un estudio que incluye también el sector servicios.

Por último, los impuestos estatales pueden repercutir en el traslado

de empresas o de actividad comercial desde estados con más impuestos hasta estados con menores cargas impositivas. Por ejemplo, Moretti y Wilson (2015) demostraron que los cambios en los diferenciales impositivos entre estados suelen traducirse en flujos migratorios más elevados de científicos prominentes hacia estados con menor tributación. Esto es así tanto para el impuesto sobre la renta como para el impuesto sobre sociedades, y parece reflejar cambios tanto en la oferta como en la demanda de trabajo.

Los trabajos mencionados anteriormente analizan específicamente los efectos de las políticas fiscales para las empresas de estados norteamericanos, pero hay numerosos estudios que trabajan con datos de otros países y que también suelen concluir que la fiscalidad local de las empresas afecta de forma significativa a su distribución geográfica y, en general, a la actividad económica local.

De acuerdo, los impuestos afectan a la ubicación de las empresas... ¿Y qué?

La investigación empírica es bastante clara al concluir que los impuestos son importantes para la distribución geográfica de las empresas: en caso de que los impuestos que gravan la actividad empresarial sean más elevados, la expansión de empresas existentes y la creación de nuevas empresas se verán frenadas; en cambio, si los incentivos y las bonificaciones fiscales son más elevados, se atraerá a nuevas empresas y se estimulará el crecimiento de las empresas existentes. Pero ¿afecta eso al bienestar general? Un reciente trabajo de Fajgelbaum (2015) se plantea esta pregunta en el contexto de la tributación estatal de las empresas en los Estados Unidos. Mediante un modelo de equilibrio general que tiene en cuenta la dimensión espacial y que incorpora las características básicas de la fiscalidad estatal de las empresas en los Estados Unidos, los autores llegan a la conclusión de que la variación de las cargas tributarias para las empresas entre diferentes estados se traduce en una distribución espacial de la actividad económica que dista de ser óptima. Concretamente, concluyen que si los diferentes estados armonizaran sus políticas fiscales, aumentaría tanto el PIB como el bienestar nacional en casi un 1%.

En conclusión, buena parte de la investigación hasta el momento ha demostrado que los impuestos tienen unos efectos significativos en la escala y el crecimiento de las empresas existentes, en la tasa de creación de nuevas empresas y en el tipo de actividad de las empresas (inversión, I+D, empleo). Aunque el sistema de tributación empresarial en los diferentes estados americanos presenta algunas diferencias con respecto al sistema de la Unión Europea, esta investigación puede ser de interés para los que diseñan las políticas y para todo el que se plantea la repercusión de determinadas políticas fiscales (existentes o propuestas) entre los Estados miembros de la UE.

³ En relación con esto, Goolsbee y Maydew (2000) descubrieron que la reducción de la partida de nóminas en el sistema de prorrataeo de un estado, con un coste de mano de obra relativo claramente menor, se traduce en un incremento de las plantillas industriales.

Referencias bibliográficas

- Chirinko, R. y Wilson, D.J. (2016): "Job Creation Tax Credits, Fiscal Foresight, And Job Growth: Evidence From U.S. States", FRBSF Working Paper 2010-25.
- Chirinko, R. y Wilson, D.J. (2008): "State Investment Tax Incentives: A Zero-Sum Game?", Journal of Public Economics, 92(12), pp. 2362-2384.
- Giroud, X. y Rauh, J. (2015): "State Taxation and the Reallocation of Business Activity: Evidence from Establishment-Level Data", NBER Working Paper 21534.
- Fajgelbaum, P., Morales, E., Suárez Serrato, J.C. y Zidar, O. (2015): "State Taxes and Spatial Misallocation", NBER Working Paper 21760.
- Goolsbee, A. y Maydew, E.L. (2000): "Coveting Thy Neighbor's Manufacturing: The Dilemma of State Income Apportionment", Journal of Public Economics, 75, pp. 125-43.
- Institute on Taxation and Economic Policy (ITEP) (2011): "Combined Reporting of State Corporate Income Taxes: A Primer", ITEP Policy Brief.
- Moretti, E. y Wilson, D.J. (2016): "The Effect of State Taxes on the Geographical Location of Top Earners: Evidence from Star Scientists", NBER Working Paper 21120.
- Papke, L.E. (1991): "Interstate Business Tax Differentials and New Firm Location", Journal of Public Economics, 45, pp. 47-68.
- Suárez Serrato, J.C. y Zidar, O. (2014): "Who Benefits from State Corporate Tax Cuts? A Local Labor Markets Approach with Heterogeneous Firms", NBER Working Paper 20289.
- Wilson, D. J. (2009): "Beggar Thy Neighbor? The In-State, Out-of-State, and Aggregate Effects of R&D Tax Credits", Review of Economics and Statistics, 91(2), pp. 431-36.



Desigualdad: la asignatura pendiente

Sara Torregrosa-Hetland

Lund University / Centre d'Estudis Antoni Capmany / Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

En los últimos años, han visto la luz numerosos libros y artículos sobre desigualdad (entre ellos los firmados por Atkinson, Milanovic, Piketty o Stiglitz). Esta mayor presencia en el debate académico se corresponde con una también creciente atención en el ámbito público, de la cual son muestra, por ejemplo, las recientes campañas lanzadas por Oxfam Intermón, que han tenido considerable resonancia¹.

La desigualdad puede considerarse una de las "asignaturas pendientes" de la Economía. En perspectiva histórica, la humanidad ha experimentado grandes avances en los niveles de vida materiales, pero el progreso económico ha venido acompañado de grandes disparidades en el bienestar de unos y otros (Deaton, 2013). La reducción de éstas ha sido difícil – y también ha despertado menos interés en la disciplina en determinadas épocas. Aunque (como veremos) hay algunos motivos para el optimismo en la evolución reciente de la desigualdad global, la concentración de renta y riqueza sigue siendo muy elevada, y es causa de pobreza y desigualdad de oportunidades.

En línea con el título del informe, detengámonos brevemente en el asunto de la medición. La desigualdad se suele representar con indicadores relativos, como las participaciones en la renta total de una determinada parte de la población (p.ej. los *top income shares*), o el popular índice de Gini. Este énfasis se puede vincular a la teoría de la utilidad marginal decreciente de la renta. También la pobreza, que tiene un sentido "absoluto", ha pasado en las sociedades opulentas a ser contabilizada de modo relativo – en referencia a umbrales de renta móviles. Pero... ¿son las diferencias de renta absolutas (para entendernos: en cantidad de euros) importantes para la sociedad, para nuestra evaluación de la desigualdad existente? Ravallion (2004) lo ha argumentado así, con especial referencia a la pobreza en los países en desarrollo. En efecto, índices bastante estables de desigualdad mundial en 1950-70², en un contexto de fuerte crecimiento económico, esconderían un intenso aumento en las diferencias reales de renta entre los extremos (y lo mismo sería aplicable a cualquier país con un Gini constante y un PIB per cápita creciente).

Asimismo, no está de más recordar que los estudios sobre desigualdad normalmente se refieren a la renta disponible de los hogares. Este concepto corresponde a las rentas brutas menos los impuestos directos pagados por las familias, más las transferencias

recibidas por ellas. Seguramente, las rentas disponibles sean lo que un hogar percibe como sus ingresos (debido a las retenciones de la seguridad social y el impuesto sobre la renta). No obstante, en los países donde los impuestos indirectos alcanzan dimensiones importantes, ignorar sus efectos sobre la desigualdad puede conllevar un sesgo considerable. Es bien conocido que la imposición indirecta tiende a repartirse de modo regresivo entre los hogares (es decir, que la presión fiscal es mayor para los más pobres), de modo que las rentas netas de impuestos indirectos serán más desiguales que aquéllas que no consideren su impacto.³

Las tres contribuciones que componen el presente informe abordan distintos aspectos de este tema tan amplio. Entre los textos de Vecchi y Peichl hay un cierto paralelismo. El primero trata sobre la evolución de la desigualdad global (diferencias de renta entre las personas del planeta) en los últimos 200 años, mientras que el segundo está centrado en la experiencia reciente de los países ricos y con una perspectiva nacional. Ambos comentan los desafíos metodológicos que todavía encontramos en la medición de la desigualdad, y los factores que los economistas han encontrado para explicar sus tendencias.

La contribución de Fernández-Albertos se refiere a la experiencia española reciente, tratando sobre el impacto de la Gran Recesión en nuestro país y aportando explicaciones desde un enfoque político. Tanto Peichl como Fdez-Albertos aportan ideas de posibles medidas para contrarrestar el crecimiento de la desigualdad en las sociedades ricas actuales. Sus recomendaciones tienen en común un énfasis en la política de gasto público, especialmente en educación, y en la conveniencia de dirigirlas a intervenciones en la edad temprana. Peichl cataloga estas medidas como políticas *ex ante*, que previenen la desigualdad en las próximas generaciones en un sentido dinámico – frente a las *ex post*, dirigidas a paliarla en las actuales.

En este sentido, las políticas diseñadas para prevenir la desigualdad futura están muy ligadas al concepto de igualdad de oportunidades. Si bien en este informe hablamos sobre desigualdad de rentas, podemos estar de acuerdo en que una parte de ésta deriva de la actuación de los individuos y otra de aspectos que yacen fuera de su control (p.ej., el lugar de nacimiento, que determina buena parte de la desigualdad a nivel global, como explica Vecchi). Dentro de un mismo país también existe esta desigualdad de oportunidades,

¹ <http://www.oxfamintermon.org/es/que-hacemos/proyectos/desigualdad>

² Véase la figura 1 del texto de Vecchi en este informe.

³ Así sucede, por ejemplo, en el caso del Reino Unido (Barnard et al, 2011), o en la investigación sobre España llevada a cabo por quien escribe (Torregrosa-Hetland, 2015).

sugerida por los indicadores de movilidad social (correlación entre los ingresos, o la posición social, de los hijos con respecto a sus padres).⁴ Las políticas dirigidas a la igualdad de oportunidades suelen ser más populares, incluso entre aquellos que no consideran la desigualdad en sí misma como algo negativo.

Al hablar de políticas, no obstante, no deberíamos olvidar que se trata casi siempre de políticas *nacionales*. La desigualdad es en buena parte global, y se genera en un contexto de intercambios comerciales y financieros (¿y migratorios?) intensos entre las distintas partes del planeta. Las fuerzas de la globalización ocupan un lugar prominente entre las explicaciones de la desigualdad actual. Pero las reivindicaciones, y las actuaciones correctoras de los gobiernos, se suelen ceñir (forzosamente) a su ámbito nacional, al ámbito en el que tienen capacidad de actuación. Ello limita potencialmente su habilidad para, por ejemplo, recaudar impuestos sobre el capital o sobre las rentas altas (a la vista están los recientes escándalos sobre fraude fiscal internacional). Como indican Peichl y Fernández-Albertos, el camino para reforzar las políticas redistributivas pasaría por intensificar la cooperación internacional, o la supranacionalización.

Referencias bibliográficas

- Barnard, A., Howell, S. y Smith, R. (2011): "The Effects of Taxes and Benefits on Household Income, 2009/10. Further Analysis and Methodology", Reino Unido: Oficina Nacional de Estadística.
- Chetty, R., Hendren, N., Kline, P., Saez, E. y Turner, N. (2014): "Is the United States Still a Land of Opportunity? Recent Trends in Intergenerational Mobility", *American Economic Review*, 104(5), pp. 141-147.
- Deaton, A. (2013): "The Great Escape. Health, Wealth, and the origins of inequality", Princeton: Princeton University Press.
- Ravallion, M. (2004): "Competing Concepts of Inequality in the Globalization Debate", Brookings Trade Forum, pp. 1-38.
- Torregrosa-Hetland, S. (2015): "Did Democracy bring Redistribution? Insights from the Spanish Tax System, 1960–90", *European Review of Economic History*, 19(3), pp. 294-315.

⁴Véase al respecto el interesante trabajo sobre EEUU dirigido por Chetty y Hendren, *Equality of Opportunity Project*: <http://www.equality-of-opportunity.org/>.



Desigualdad global: tendencias históricas

Giovanni Vecchi
Università di Roma "Tor Vergata"

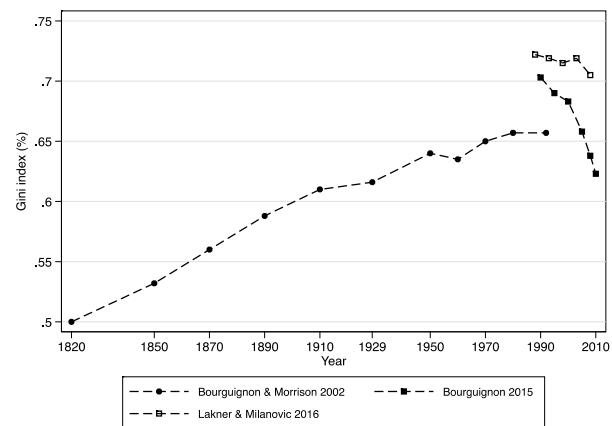
Tenemos una sensibilidad instintiva ante la pobreza y la desigualdad local, la de nuestra ciudad, nuestra región o nuestro país, y somos conscientes de sus posibles consecuencias sociales y políticas. La desigualdad global es un concepto más abstracto en general: ¿por qué debería preocuparnos? La principal respuesta debe ser la empatía y un deseo de comprender la condición humana, pero a ello se le pueden sumar preocupaciones más prácticas. La promoción del bienestar mundial, en cuya valoración todos los ciudadanos de todas las naciones cuentan por igual, es el objetivo de organismos internacionales como el Banco Mundial, por ejemplo. Y también tenemos las disparidades dentro de los propios países y entre diferentes países, que generan presiones y potentes incentivos para la migración, así como conflictos políticos. ¿Qué sabemos, pues, de la dinámica de la desigualdad mundial a través del tiempo?

Primero, definamos *desigualdad global*. Tomando la población mundial como población de referencia, la desigualdad de ingresos entre los ciudadanos del mundo se divide del siguiente modo: a) la desigualdad *within-country* (desigualdad dentro del propio país) y b) la desigualdad *between-country* (disparidades en los niveles medios de ingresos entre países). Como podemos ver, el peso relativo de estos dos componentes ha cambiado enormemente con el tiempo, al igual que han cambiado los factores que conducen a la desigualdad total.

Segundo, pasemos a los temas relacionados con la medición. Considerando que no disponemos de un instituto mundial de estadística, no sorprende que no exista una encuesta global de hogares, es decir, que no exista una base de datos estándar de ingresos domésticos de todo el mundo. Los economistas se ven obligados, pues, a hacer verdaderos esfuerzos para unir conjuntos de datos de diferentes países (normalmente, se trabaja con años de referencia, más que con datos anuales) y a enfrentarse a una serie de dificultades metodológicas, porque los estudios de los distintos lugares no son comparables. Así, los ingresos de las unidades monetarias locales deben transformarse para tener en cuenta las diferencias de poder adquisitivo, tanto en cuestión de tiempo como de espacio. De hecho, los dos cimientos de las estimaciones en materia de desigualdad (las encuestas de presupuestos familiares y los tipos de cambio ajustados a la paridad del poder adquisitivo o PPA) solo están disponibles de forma fiable y ampliamente aceptada para un número significativo de países y para el período posterior a la Segunda Guerra Mundial; conforme uno se aleja en el tiempo, se va estrechando el círculo de países con datos disponibles¹.

Mientras que la escasez de datos adecuados plantea serias limitaciones para identificar tendencias históricas, ciertos investigadores han abierto vías para obtener una serie de estimaciones sobre la desigualdad mundial desde principios del siglo XIX hasta la actualidad. Estas estimaciones no siempre coinciden exactamente, como se puede ver en el gráfico I —que dibuja las estimaciones del índice de Gini de tres estudios—, pero la tendencia general parece bastante sólida.

Gráfico I. Evolución de la desigualdad global, 1820-2011



Nota: Este gráfico muestra el índice Gini (eje vertical) en el tiempo (eje horizontal).

Fuentes: Bourguignon y Morrison (2002), Bourguignon (2015), Lakner y Milanovic (2016).

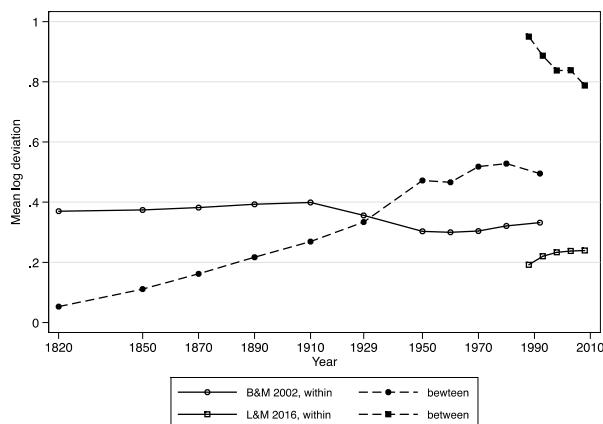
Del gráfico I se pueden extraer tres conclusiones: dos sustantivas y una técnica. La primera es que la desigualdad global experimentó un crecimiento inexorable desde principios del XIX hasta mediados del XX, época en que los hoy países ricos se industrializaron y consolidaron sus posiciones. La segunda es el claro declive iniciado a finales de la década de 1980, coincidiendo con el auge de las economías asiáticas (especialmente China, con una población de más de mil millones de personas). La tercera y más técnica es que los detalles de la medición son importantes. A finales de los años ochenta, las tres estimaciones difieren de forma sustancial en niveles. Esto se puede atribuir a diferencias en: a) el número de países considerados (33 países y datos multipaís en la serie de largo plazo frente a los más de cien países en las estimaciones recientes); b) la base de la comparación entre las distribuciones nacionales (es decir, si los datos del estudio se ajustaron al PIB per cápita; también está la cuestión de los ingresos familiares o el

¹ A'Hearn, Amendola y Vecchi (2016) estudian el uso de presupuestos familiares en la investigación histórica y describen la labor de investigación internacional del proyecto de presupuesto familiar histórico (Historical Household Budget, HHB), www.hhbproject.com.

consumo familiar por persona), y c) los factores de conversión de PPA utilizados (PIB 1990 frente al consumo privado de 2005).

El peso de las disparidades dentro del mismo país y entre distintos países en la dinámica de la desigualdad global ha cambiado radicalmente con el tiempo, como se ve claramente en el gráfico 2. Pasando del popular índice Gini al índice de desviación media logarítmica (*mean log deviation*), que se puede descomponer más, el gráfico 2 muestra la desigualdad atribuible a cada fuente de variación. La desigualdad creciente entre 1820 y 1950 se debió por completo al aumento de la desigualdad entre países. Los bajos niveles iniciales (1820) de desigualdad entre naciones reflejan el hecho de que casi todos los países eran pobres, con el mínimo de subsistencia estableciendo un suelo en los niveles de ingresos medios, y solo unos pocos países europeos, con una demografía discreta, y sus vástagos, distinguíéndose del resto. El éxito de la industrialización elevó los ingresos de estos países, un proceso que estuvo ausente en la mayoría del resto del mundo, y que llevó a la divergencia. Un modo de representarla es la ratio del PIB per cápita en la Europa occidental con respecto a China. Según unas estimaciones muy utilizadas (Proyecto Maddison 2013), la ratio ha crecido de forma constante desde 2,0 hasta 10,2 a lo largo de estos primeros 130 años.

Gráfico 2. Descomposición de la desigualdad global, 1820-2010



Nota: El gráfico marca las desviaciones medias logarítmicas de los ingresos atribuibles a la variación entre países y dentro de los propios países en la línea temporal.

Fuentes: Bourguignon y Morrison (2002), Lakner y Milanovic (2016).

A mediados del siglo XX, pues, las disparidades entre países eran la principal fuente de desigualdad, al igual que sigue sucediendo hoy en día. El motor de la tendencia actual hacia una desigualdad global

más baja sigue siendo la evolución de la variación entre países. Pero a diferencia de lo que sucedía años atrás, ahora esta tendencia es negativa y, de hecho, es lo suficientemente fuerte para compensar un aumento gradual de la desigualdad dentro de los propios países. Evidentemente, China y, más recientemente, la India han tenido un peso importante: China experimentó el crecimiento más fuerte entre 1988 y 2008. En cambio, el África subsahariana prácticamente no creció en los mismos años.

A consecuencia de que las regiones del mundo han crecido a distintas velocidades durante las últimas décadas, la forma de la distribución de ingresos globales ha cambiado enormemente y, con ello, la identidad de las personas en diferentes puntos de la distribución. Se han producido enormes cambios en el ranking: Branko Milanovic (2016) ha estimado que en nueve de cada diez casos, los «ganadores» (es decir, los que han ganado más en términos relativos) son las personas de clases medias y bajas de las economías asiáticas emergentes (no solo de China, sino también de la India, Tailandia, Vietnam e Indonesia). Un segundo grupo de ganadores ha sido el 1% superior mundial, que en su mayoría se encuentra en Estados Unidos, Europa occidental, Japón y Oceanía. Las familias con peor suerte están casi invariablemente en países africanos, cuya posición mundial ha perdido puestos, al igual que sucede con la Europa del Este. El segmento inferior de la clase media de los antiguos países ricos de la Europa occidental, América del Norte, Oceanía y Japón también se encuentra entre los perdedores relativos: los datos sugieren que no han logrado beneficiarse mucho de la globalización. En general, el patrón comentado es coherente con las predicciones de los modelos de comercio internacional más sencillos (a la Heckscher-Ohlin): la entrada de nuevos jugadores en los mercados mundiales durante los últimos 25 años ha modificado de forma significativa la estructura de remuneración de los factores de producción de todo el mundo: los trabajadores no cualificados han salido ganando en países con abundante oferta de trabajo no cualificado (por ejemplo, Asia), debido a su especialización en producción y exportación de bienes intensivos en trabajo a países con abundancia de capital (por ejemplo, en Europa). En cambio, en los países desarrollados se ha producido la transformación contraria, cada vez más especializados en bienes y servicios intensivos en capital, con mano de obra cualificada y tecnología. Mientras que esta generalización no es aplicable a todos los países, el simple hecho de la mecánica del comercio basada en la dotación de factores explica buena parte de la redistribución actual, tanto dentro de los países como a escala mundial.

Dicho esto, me gustaría concluir refiriéndome a la solidez estadística de las conclusiones expuestas en este documento. ¿Son estadísticamente significativas las tendencias de desigualdad global observadas? Probablemente no. En parte, por la fragilidad de las mediciones de la desigualdad, altamente sensibles a variaciones aparentemente menores en los resultados de los estudios y la definición de las variables. Pero, en parte, se debe también al

hecho de que aún hoy los datos no siempre están disponibles con definiciones coherentes, recopilaciones fiables y muestras suficientes. Tanto los académicos como los que elaboran las políticas deben mostrarse prudentes al acoger el optimista discurso de la desigualdad global a la baja (gráficos 1 y 2); la ocultación en los ingresos más altos, por ejemplo, bien podría significar que la desigualdad global no se ha reducido en absoluto. Otras decisiones técnicas tomadas en este tiempo con respecto a las estimaciones de desigualdad global bien podrían ser responsables de una mayor distorsión de la tendencia. A pesar de los titánicos esfuerzos invertidos, deberíamos aceptar que todavía no sabemos lo suficiente sobre la desigualdad global. Pero lo positivo es que seguimos aprendiendo, y bastante rápido.

Referencias bibliográficas

- A'Hearn, B., Amendola, N. y Vecchi, G. (2016): "On Historical Household Budgets", *Rivista di Storia Economica*, 2.
- Bourguignon, F. y Morrison, C. (2002): "Inequality Among World Citizens: 1820–1992", *American Economic Review*, 92(4), 727-44.
- Bourguignon, F. (2015): "The globalization of Inequality", Princeton University Press.
- Lakner, C. y Milanovic, B. (2016): "Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession", *World Bank Economic Review*, 30(2), 230-32.
- Maddison Project Database (2013): <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>.
- Milanovic, B. (2016): "Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization", Harvard University Press.



Desigualdad y movilidad en países desarrollados: medición y políticas

Andreas Peichl
ZEW / University of Mannheim

La desigualdad ha aumentado considerablemente en numerosos países occidentales en las últimas décadas¹. La creciente brecha entre ricos y pobres, y la consiguiente reducción de la clase media, se ha convertido en uno de los principales temas de las agendas políticas de todo el mundo. El período de crisis económica tras el hundimiento del mercado financiero en 2008 en los Estados Unidos ha hecho que los temas relacionados con la distribución de los recursos económicos sean aún más acuciantes (OCDE, 2011, p. 17). El movimiento «Occupy Wall Street», que presionó a los que diseñan las políticas para que actúaran contra la creciente desigualdad social y económica, popularizó la frase «Nosotros somos el 99%». Lo curioso es que este eslogan hace referencia directa a la investigación académica sobre el aumento de los ingresos del 1% más rico de la población estadounidense, que actualmente ha vuelto a situarse en altos históricos (Piketty y Saez, 2003).

Los estudios sobre desigualdad suelen fijarse en la distribución de los sueldos, los ingresos o la renta (disponible). Las tendencias de la desigualdad entre estos conceptos distintos pueden diferir, pues hay «varios pasos entre los precios de los factores relativos [como los sueldos] y [...] la renta disponible de las familias» (Atkinson, 2003, p. 23)². Los pasos más importantes de este proceso son la creación de los ingresos brutos de mercado a partir de varias fuentes y de todos los miembros del núcleo familiar; el diseño fiscal y el sistema de transferencias del Gobierno, así como los patrones de formación y composición de los núcleos familiares.

En primer lugar, los ingresos brutos del trabajo representan el grueso del total de los ingresos de las familias y son un motor importante de la desigualdad. Entre las explicaciones habituales se encuentran ciertos cambios en la oferta y la demanda de competencias y tareas, así como los cambios en instituciones y políticas del mercado laboral (véase, por ejemplo, Autor et al., 2008). Para los países más desarrollados, el cambio tecnológico que favorece a los trabajadores altamente cualificados la globalización conllevan una mayor polarización de los puestos de trabajo y de los ingresos laborales debido a la subcontratación de los procesos más rutinarios. Además, la densidad y la cobertura de los sindicatos se están reduciendo en la mayoría de los países, por lo que la capacidad negociadora de los trabajadores de los sectores afectados se debilita. En segundo lugar, otros determinantes de la desigualdad (de salario o ingresos) son el sistema de impuestos y transferencias y los patrones de formación y composición

de los núcleos familiares. Por ejemplo, aplicando métodos de desagregación para las medidas de desigualdad, pobreza y riqueza, Peichl et al. (2012) cuantifican el modo en que la tendencia a formar núcleos familiares más pequeños ha afectado al cambio en la distribución de ingresos de Alemania. Los resultados demuestran que la brecha de ingresos también habría aumentado sin tener en cuenta la tendencia demográfica, pero su nivel sería más bajo de lo que es en realidad. La renta total disponible de los hogares también depende de las características de las personas que forman esos núcleos familiares. Schwartz (2010) detecta que la creciente correlación entre los ingresos de los dos miembros de la pareja, así como la mayor presencia de familias monoparentales ha contribuido a una mayor desigualdad. Por último, el sistema de impuestos y transferencias tiene un papel fundamental. Por ejemplo, Bargain et al. (2014) analizan el efecto de la política fiscal estadounidense en la desigualdad durante el período 1979-2007. Para distinguir entre los efectos derivados de la fiscalidad y los derivados de los cambios en la distribución de ingresos antes de impuestos, los autores aplican detallados cálculos de contraste que mantienen la distribución de ingresos de un año constante y aplican el sistema fiscal de otro año. De este modo se demuestra que la política fiscal de los Estados Unidos ha tenido poca incidencia reductora de la desigualdad en el período analizado.

¿Cuál es la relación entre desigualdad y movilidad social? Para un estudio al respecto, véase Jäntti y Jenkins, 2015. Corak (2013) muestra una correlación negativa (positiva) entre desigualdad y movilidad (persistencia): cuanto más alta es la desigualdad de una sociedad, menor es su movilidad social³. Desde el punto de vista de las políticas, el aumento de la desigualdad y la reducción de la movilidad son un problema. Estas tendencias pueden afrontarse de dos formas distintas: *ex post* (a corto plazo) o *ex ante* (a largo plazo).

A corto plazo, una mayor redistribución (es decir, subir los impuestos sobre la renta y el patrimonio, junto a transferencias más altas y bienes públicos) puede reducir la desigualdad *ex post*, es decir, después de que se produzca en el mercado. A largo plazo, la educación es el mejor instrumento para mejorar las oportunidades de un amplio número de personas *ex ante*, es decir, antes del mercado. Ahora bien, el problema es que parece que la (realidad actual de la) educación interactúa con la desigualdad de ingresos y, de hecho, contribuye a perpetuar las desventajas de una generación a otra (Solon, 2004). Ante la ampliación de las oportunidades educativas, los ricos han estado mejor situados para aprovecharlas.

¹ Parte de este artículo se basa en Peichl y Pestel (2014).

² En efecto, Armour et al. (2013) documentan lo sensibles que pueden llegar a ser las distintas mediciones al captar las tendencias de los ingresos.

³ Miles Corak llama a esta relación *curva del gran Gatsby*, en alusión a la novela que critica el sueño americano.

Al mismo tiempo, los diferenciales salariales según los niveles educativos han aumentado debido al cambio tecnológico, dando ventaja a los que ya partían desde buenas posiciones.

El principal desafío para los que diseñan las políticas es reformar los sistemas educativos para que realmente mejoren las oportunidades, especialmente para los miembros de familias humiles. La investigación realizada por el premio Nobel James Heckman y sus coautores sugiere que la intervención en la etapa infantil tiene una especial trascendencia para los resultados que se alcanzan más adelante (véase, por ejemplo, Heckman *et al.*, 2013). Y de hecho, os casos como los países nórdicos — con altas tasas de cobertura en atención a la primera infancia y clases inclusivas— son los que logran mejores resultados en términos de desigualdad y movilidad, mientras que el sistema segregado de los países anglosajones es el que peores resultados da (Black y Devereux, 2011). Además de las políticas educativas, la prestación de sanidad universal —para contrarrestar el efecto diferencial de las perturbaciones sanitarias de los primeros años de vida según el estrato socioeconómico— así como las políticas dirigidas a las familias —para evitar la polarización de las opciones de cuidado infantil— brindan magníficas oportunidades para abordar las desigualdades *ex ante* (para ambos puntos, véase Corak *et al.*, 2011).

Con vistas a financiar estas inversiones, parece que aumentar los impuestos sobre el patrimonio (más que sobre la renta) resulta prometedor, pues el patrimonio suele estar más concentrado que los ingresos. Por supuesto, el descubrimiento de los papeles de Panamá ha demostrado que para poder gravar el capital y el patrimonio con mayores tasas impositivas, deben minimizarse las posibilidades de elusión fiscal (legal) y de evasión fiscal (ilegal) reforzando la colaboración a nivel mundial.

Referencias bibliográficas

- Armour, P., Burkhauser, R.V. y Larrimore, J. (2013): "Deconstructing Income and Income Inequality Measures: A Cross-Walk from Market Income to Comprehensive Income", *American Economic Review*, 103 (3), 173-177.
- Autor, D. H., Katz, L. F. y Kearney, M.S. (2008): "Trends in US wage inequality: Revising the revisionists", *The Review of Economics and Statistics*, 90 (2), 300-323.
- Atkinson, A. B. (2003): "Income Inequality in OECD Countries: Data and Explanations", CESifo Working Paper, núm. 881.
- Bargain, O., Dolls, M., Immervoll, H., Neumann, D., Peichl, A., Pestel, N. y Siegloch, S. (2014): "Tax Policy and Income Inequality in the U.S., 1979 – 2007", ZEW Discussion Paper, núm. 14-001.
- Black, S. E. y Devereux, P.J. (2011): "Recent Developments in Intergenerational Mobility", D. Card y O. Ashenfelter (Eds.), *Handbook of Labor Economics*, Elsevier, Nueva York, 773-1823.
- Corak, M. (2013): "Income Inequality, Equality of Opportunity y Intergenerational Mobility", *Journal of Economic Perspectives*, 27 (3), 79-102.
- Corak, M., Curtis, L. y Phipps, S. (2011): "Economic Mobility, Family Background and the Well-being of Children in the United States and Canada", T. M. Smeeding, R. Erikson y M. Jäntti (Eds.), Persistence, Privilege y Parenting. The Comparative Study of Intergenerational Mobility, Russell Sage Foundation, Nueva York, 73-108.
- Heckman, J., Pinot, R. y Savelyev, P. (2013): "Understanding the Mechanisms through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes", *American Economic Review*, 103(6), 2052-2086.
- Jäntti, M. y Jenkins, S.P. (2015): "Income Mobility", A: A. B. Atkinson y F. Bourguignon (Eds.), *Handbook of Income Distribution*, Elsevier, Nueva York, 807-935.
- OCDE (2011): "Growing Income Inequality in OECD Countries: What Drives it and How Can Policy Tackle it?", OECD Forum on Tackling Inequality, París, 2 de mayo.
- Peichl, A., Pestel, N. y Schneider, H. (2012): "Does Size Matter? The Impact of Changes in Household Structure on Income Distribution in Germany", *Review of Income and Wealth*, 58 (1), 118-141.
- Peichl, A. y Pestel, N. (2014): "Earnings Inequality", James D. Wright, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2a edición, Oxford, pp. 765-772.
- Piketty, T. y Saez, E. (2003): "Income Inequality in the United States, 1913-1998", *Quarterly Journal of Economics*, 118 (1), 1-39.
- Schwartz, C. R. (2010): "Earnings Inequality and the Changing Association between Spouses' Earnings", *American Journal of Sociology*, 115 (5), 1524-1557.
- Solon, G. (2004): "A Model of Intergenerational Mobility Variation over Time and Place", M. Corak (Eds.), *Generational Income Mobility in North America and Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 73-109.



Crisis económica y desigualdad en España: Una reflexión desde la política

José Fernández-Albertos
Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC

Cuando se analizan las consecuencias sociales de la gran recesión, España es un caso extremo en algunas dimensiones. En muy pocos países se hundió tanto la economía y durante tanto tiempo, creció tanto el desempleo, y se abrió más la brecha de ingresos entre ricos y pobres. Aunque ahora el peor momento de la crisis parece haber pasado, las heridas económicas, sociales y políticas que deja no se disiparán en el medio plazo. En estas líneas trataré de ofrecer una visión de esta “excepcionalidad” española y de ofrecer algunas reflexiones para el futuro, centrándome especialmente en su dimensión política, a menudo olvidada en los análisis puramente sociológicos y económicos.

La crisis española

Una característica *tradicional* de la economía española es su marcado carácter cíclico: crecemos más que nuestros vecinos en las épocas de expansión y creamos mucho empleo, pero destruimos actividad y, sobre todo, empleo, con demasiada rapidez en las crisis. Estas características bien conocidas de la economía española se agravaron aún más durante la gran recesión (Boeri & Jimeno 2016). El crecimiento en la etapa pre-crisis estuvo en buena medida facilitado por la expansión crediticia hecha posible gracias a la adhesión a la moneda única. La disponibilidad de crédito facilitó la creación de una enorme burbuja inmobiliaria, que hizo que en España la crisis fuera particularmente aguda: primero, porque hizo a la economía especialmente vulnerable a la crisis de liquidez en los mercados financieros internacionales, y segundo porque la expansión de empleo asociada a ese crecimiento (en sectores de baja cualificación, con altísimas tasas de precarización y temporalidad) hacía al mercado de trabajo particularmente sensible a los cambios de coyuntura (Fernández-Villaverde, Garicano, & Santos 2013).

La principal consecuencia directa de la crisis en España fue la destrucción masiva de empleo. Esto parece una obviedad, pero no lo es cuando se compara con posibles alternativas de ajuste más usadas en otros países de nuestro entorno, como la renegociación de las condiciones de trabajo y el reparto del ajuste entre trabajadores.¹ Sin duda una buena parte de la culpa de que el ajuste se haya hecho muy desproporcionadamente mediante reducciones en el nivel de empleo tiene que ver con la conocida dualidad de nuestro mercado

¹ El caso arquetípico es el uso de mecanismos de flexibilidad interna (dentro de la empresa) en economías de mercado “coordinadas” como la alemana, que permitieron renegociar entre empresarios y sindicatos el reparto del trabajo y los salarios, limitando el uso del despido como herramienta de ajuste (Rinne & Zimmermann 2012).

laboral, en el que una parte sustancial de trabajadores (en torno a un cuarto y un tercio en los empleos) sufren condiciones laborales estructuralmente peores. Estos trabajadores precarios, más débiles organizativa y políticamente (suelen tener niveles de sindicación mucho más bajos, y los jóvenes y los inmigrantes, con niveles de implicación política más baja, están sobrerepresentados entre ellos), son los que desproporcionadamente sufrieron el coste del ajuste.

El aumento del desempleo centrado en los eslabones más débiles del mercado de trabajo fue el principal causante del aumento de las desigualdades (Goerlich 2016). Como los grupos de menos ingresos dejaron de tener empleos, vieron precarizadas aún más sus condiciones laborales, y dejaron de tener oportunidades de incorporarse a otros nuevos, la pobreza aumentó. Contra lo que periodísticamente se repite, en términos distributivos la crisis española no fue una crisis “de las clases medias”². Fue una crisis que castigó especialmente a los más pobres, que vieron cómo aumentó su distancia en términos de ingresos respecto de los grupos de ingresos medios. Y fue una crisis con un fortísimo componente generacional: fueron los jóvenes los que vieron mermadas sus oportunidades en el mercado de trabajo. La pobreza se rejuveneció: mientras que entre 2007 y 2013 la tasa de pobreza entre los mayores de 65 años se redujo del 25,5 al 11,4 (gracias a la reducción del umbral a partir del cual a un hogar se le considera “pobre” provocada por la caída de los ingresos medios) entre la población de 16 a 29 años aumentó del 18,1 al 28,6 (datos de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE)³. Sin duda estas consecuencias asimétricas de la crisis sirven para entender muchas de las dinámicas políticas actuales.

La respuesta política a la crisis

Si el canal principal a través del cual la crisis se trasladó a la distribución de ingresos fue la destrucción asimétrica de empleo, castigando las rentas de mercado de la población más joven, menos cualificada, y con menos recursos, la siguiente pregunta es: ¿en qué medidas las políticas correctoras del Estado sirvieron para contener estos efectos desigualitarios?

² La ausencia de una definición compartida sobre qué es “clase media” y el hecho de que la práctica totalidad de la población se autodefina como tal justifica seguramente esta percepción tan generalizada: véanse las referencias en Pau-Marí Klose y Albert Juliá (2016).

³ Si usamos definiciones “ancladas” de pobreza (es decir, que no cambian la definición de pobre en función del cambio de ingresos del ingreso mediano), las cifras cambian (el aumento de en la tasa de pobreza global es mayor), pero las diferencias entre grupos de edad obviamente permanecen (Martínez López & Navarro Ruiz 2014).

Aquí existen dos lecturas. Una primera es reconocer que la activación de los subsidios de desempleo hizo que el gasto público se volviera, casi de manera automática, mucho más "redistributivo". El efecto corrector del Estado respecto a las rentas de mercado sin duda aumentó durante la crisis: el coeficiente de Gini después de impuestos y transferencias era en 2007 14 puntos menor que antes de impuestos y transferencias, mientras que en 2013 esta reducción era de 18 puntos (OECD Income Distribution Database). Otra lectura, menos optimista, enfatiza que pese a que el efecto redistributivo de la intervención del Estado aumentara, éste fue a todas luces insuficiente para corregir las enormes nuevas desigualdades que se estaban generando en las rentas de mercado (Ayala 2016). Primero, porque el diseño de las políticas sociales (destinadas a proteger a un determinado tipo de trabajador) dejaba desatendidos a muchos de los verdaderos perdedores de la crisis: familias jóvenes, niños, trabajadores precarios... Y segundo, porque en un contexto de fuerte restricción fiscal, la capacidad política del gobierno para reorientar el gasto público hacia nuevas necesidades era muy limitada (Fernández-Albertos & Kuo 2016). Al final, las decisiones sobre qué programas recortar y cuáles mantener se guiaron por una lógica en esencia política, lo que acabó penalizando aún más a muchos de los grupos perdedores de la crisis, que no casualmente eran políticamente también más débiles y vulnerables.

¿Hacia unas nuevas políticas contra la desigualdad?

Mirando hacia el futuro, España afronta dos retos a la hora de lograr que la intervención del Estado logre reducir de forma más efectiva las desigualdades de ingresos. Primero, el Estado sufre de una crisis fiscal estructural que aún no ha resuelto. Es ingenuo pensar que las tasas de crecimiento en el futuro nos permitirán, como nos prometen casi todos los programas políticos, compaginar reducciones de impuestos, con el mantenimiento de los actuales programas de gasto y la incorporación de otros nuevos, y además con la reducción de la carga de la deuda. Como los años de crisis han puesto de manifiesto, la diferencia de poder político entre diferentes grupos de población hace que, si la crisis fiscal persiste, las necesidades de los grupos más vulnerables, en la medida en que impongan una carga fiscal al conjunto, es muy posible que sigan siendo desatendidas. Una posibilidad es que las reglas fiscales que se apliquen a España se suavicen o, mejor, que se "supranacionalicen" algunas de las políticas redistributivas (las propuestas de crear un seguro parcial de desempleo europeo sería por ejemplo un paso muy positivo en este sentido), pero hay que ser conscientes de los poderosos obstáculos políticos a los que estas soluciones también se enfrentan.

El segundo reto tiene que ver con el diseño concreto de las políticas públicas, y requiere que el Estado corrija el perfil poco redistributivo de sus programas de gasto. El modelo de Estado de bienestar español está pensado para un modelo de familia y de trayectoria laboral cada vez menos frecuente, y no corrige lo suficiente lo que algunos llaman "nuevas desigualdades". Para ello, sería necesario hacer un ambicioso esfuerzo por reorientar el gasto hacia programas que en España están comparativamente infradotados (infancia, subsidios a la familia, ingresos mínimos...). También en este segundo reto el problema principal es fundamentalmente político: ¿cómo articular una coalición de potenciales beneficiarios de un nuevo diseño de políticas que contrarreste el poder de los grupos preocupados por mantener las actuales? En este sentido, es seguramente el distanciamiento (económico, social, pero también político) generado por la crisis entre las clases medias tradicionales y los segmentos más excluidos el principal obstáculo al que se enfrenta la puesta en marcha de nuevas políticas redistributivas (Lupu & Pontusson 2011).

Referencias bibliográficas

- Ayala, L. (2016): "El gasto público en programas de lucha contra la pobreza: tendencias, determinantes y necesidades de reforma", *Papeles de Economía Española*, 147, pp. 145-166.
- Boeri, T. y Jimeno, J.F. (2016): "Learning from the Great Divergence in unemployment in Europe during the crisis", *Labour Economics*, 41, 32-46.
- Fernández-Albertos, J. y Kuo, A. (2016): "Economic Hardship and Policy Preferences in the Eurozone Periphery: Evidence From Spain", *Comparative Political Studies*, 49(7), 874-906
- Fernández-Villaverde, J., Garicano, L. y Santos, T. (2013): "Political Credit Cycles: The Case of the Eurozone", *Journal of Economic Perspectives*, 27(3).
- Goerlich, F. J. (2016): "Distribución de la renta, crisis económica y políticas redistributivas", Bilbao: Fundación BBVA.
- Lupu, N. y Pontusson, J. (2011): "The Structure of Inequality and the Politics of Redistribution", *American Political Science Review*, 105(2), 316-336.
- Marí-Klose, P. y Julià, A. (2016): "El declive de las clases medias: realidad o mito", Blog Agenda Pública, 20-4-2016.
- Martínez López, R. y Navarro Ruiz, C. (2014): "Pobreza y Privación: tendencias y determinantes", en VII Informe Sobre Exclusión y Desarrollo Social en España (Madrid: FOESSA).
- Rinne, U. y Zimmermann, C.F. (2012): "Another Economic Miracle? The German Labor Market and the Great Recession", IZA *Journal of Labor Policy* 1:3.

Autores

BOULHOL, HERVÉ es economista principal de la Dirección de Ocupación, Trabajo y Asuntos Sociales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y, desde el 2014, jefe de la unidad de Pensiones y Envejecimiento Poblacional. Ha trabajado en el Departamento de Economía de la OCDE como encargado de las secciones de Francia y Polonia en la división de Estudios de Países, y ha colaborado con la publicación *Going for Growth*. Antes de unirse a la OCDE, en el 2007, había trabajado como economista en Natixis (2001-2007), y en diversos mercados financieros (1989-2000) como jefe de la sección de Tasa de Interés y Opción de Cambio de Divisas en CDC Capital Markets (1998-2000), jefe de Actividades Internacionales en CDC Capital (1995-1998) y jefe de Mercados de Renta Fija Internacionales en Caisse des Dépôts (1989-1995). Es graduado en Estadística, Economía y Ciencias Actuariales por la École Nationale de la Statistique et de l'Administration Économique (1989), y doctor en Economía por la Université Paris I Panthéon-Sorbonne (2007) con una investigación sobre la competencia internacional y las interacciones del mercado laboral en países desarrollados dirigida por Lionel Fontagné. Es autor y coautor de un gran número de publicaciones de la OCDE y otras publicaciones de renombre.

CONDE-RUIZ, JOSÉ IGNACIO es Doctor en Economía por la Universidad Carlos III de Madrid (con Premio Extraordinario), Profesor Titular de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad Complutense de Madrid, y sub-director de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA). A propuesta del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social ha formado parte del Comité de Expertos encargado de desarrollar el Factor de Sostenibilidad de las pensiones en el año 2013. Es miembro del Foro de Expertos del Instituto Aviva. También ha trabajado en la Oficina Económica del Presidente del Gobierno como Director General de Política Económica (2008-2010) y como Consultor Externo del Banco Mundial. Ha realizado trabajos de investigación y docencia en la Universitat Autònoma de Barcelona, en el European University Institute de Florencia, en la Università Bocconi en Milán y en la Universitat Pompeu Fabra. Sus áreas de investigación son la economía política, la economía pública (mercado de trabajo y sistema de pensiones) y la macroeconomía. Su investigación ha sido publicada en revistas académicas como *The Review of Economic Studies*, *Journal of the European Economic Association*, *Journal of Public Economics*, *Economic Theory*, *The Economic Journal* y *Review of Economic Dynamics*. Es editor del blog Nadaesgratis. Recientemente ha escrito el libro “¿Qué será de mi pensión?” (Península, Planeta).

DAMM, ANNA PIIL es profesora en la Universidad de Aarhus, responsable del Grupo de Investigación de Trabajo y Política Pública e investigadora asociada del Instituto para el Estudio del Trabajo (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, IZA), el Centro para la Investigación y el Análisis de las Migraciones (Centre for Research & Analysis of Migration, CReAM) del University College London (UCL), la Unidad de Investigación de la Rockwool Foundation y el Centro para la Investigación Infantil de la fundación TrygFonden. Se doctoró en Economía en la Aarhus School of Business en 2004. Sus líneas de investigación se mueven en el campo de la economía del trabajo (salario, educación y delitos), la economía de la población (migraciones y economía de la familia) y la economía urbana. Ha publicado en títulos internacionales respetados, tales como *American Economic Review*, *Journal of Labor Economics*, *Journal of Urban Economics* y *Journal of Population Economics*.

DURÁN-CABRÉ, JOSÉ M^a 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 gerente del Instituto de Economía de Barcelona (IEB).

FERNÁNDEZ-ALBERTOS, JOSÉ es científico titular en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del CSIC. Es licenciado por la Universidad Complutense y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Harvard. Desarrolla su investigación en la intersección de las áreas de la sociología política, la política comparada y la economía política internacional. Algunos de sus temas de investigación son las actitudes de los actores políticos y de la opinión pública hacia la integración económica y política, las instituciones macroeconómicas, las preferencias por la redistribución y el estado del bienestar, y los efectos políticos y electorales de las crisis económicas. Sus trabajos han sido publicados en *Annual Review of Political Science*, *Comparative Political Studies*, *International Studies Quarterly*, *Party Politics*, *West European Politics*, *Economics Letters*, entre otros. Su última publicación académica es “Economic Hardship and Policy Preferences in the Eurozone Periphery. Evidence From Spain” (con Alexander Kuo), *Comparative Political Studies*, 49(7).



FERNÁNDEZ-HUERTAS MORAGA, JESÚS es doctor en Economía por la Universidad de Columbia en Nueva York. Trabaja como Profesor Titular en el Departamento de Economía de la Universidad Carlos III de Madrid y es investigador asociado del Instituto de Análisis Económico del CSIC y de IZA. Su investigación se centra en el estudio de las migraciones internacionales desde un punto de vista económico, analizando las causas y consecuencias de los flujos migratorios de forma tanto teórica como empírica así como la coordinación de políticas migratorias entre países. Ha publicado artículos en revistas internacionales como *The Review of Economics and Statistics*, el *Journal of Public Economics* o el *Journal of Development Economics*, entre muchas otras, y ha participado en numerosas conferencias académicas relacionadas con la inmigración.

JOFRE-MONSENY, JORDI es licenciado y doctor en Economía por la Universidad de Barcelona y tiene un máster en Economía por la Universidad de Essex. Es profesor agregado en el Departamento de Economía de la Universidad de Barcelona desde 2013 e investigador del Instituto de Economía de Barcelona (IEB). Su área de especialización es la economía pública, la economía urbana y la evaluación de políticas públicas. Su investigación ha sido publicada en revistas como *Journal of Urban Economics*, *Regional Science and Urban Economics*, *Journal of Economic Geography* e *International Tax and Public Finance*.

LORETZ, SIMON es investigador principal en el Institute for Advanced Studies de Viena. Se doctoró en Economía en la Universidad de Innsbruck con una tesis sobre el impacto de los impuestos en las decisiones de localización de las empresas. A partir de ahí fue research fellow en el Centre for Business Taxation de la Universidad de Oxford y profesor en la Universidad de Beirut. En febrero de 2015 completó su agregación en la Universidad de Beirut, en Economía y Econometría. Entre sus líneas de investigación se incluye la fiscalidad internacional, la competencia fiscal corporativa y, más en general, la tributación y las finanzas públicas, con especial hincapié en el análisis de los datos (administrativos) a nivel micro. Recientemente le han invitado a comparecer como experto en la sesión presupuestaria del Parlamento de Austria. Actualmente su investigación se centra en cuestiones de federalismo, asignación de recursos y competencia fiscal regional en Austria.

MERLO, VALERIA es profesora de Economía en la Universidad de Tübingen. Es doctora en Economía por la Universidad de Múnich. Sus líneas de investigación se centran en fiscalidad internacional, integración internacional y comportamiento de las multinacionales. Es investigadora afiliada en CESifo, en Múnich, y miembro afiliado del Norwegian Center for Taxation de la Norwegian School of Economics (NHH), y ha sido investigadora visitante en el Deutsche Bundesbank de Frankfurt (Alemania). Valeria Merlo ha publicado en las principales revistas del sector, tales como *Economic Journal*, *European Economic Review* o *Journal of Public Economics*.

PEICHL, ANDREAS es el responsable del grupo de investigación sobre distribución y redistribución internacional del Centro para la Investigación Económica Europea (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, ZEW) y es profesor de economía pública aplicada en la Universidad de Mannheim. Se doctoró en la Universidad de Colonia en 2008. Desde 2008 hasta 2013, fue Senior Research Associate en el Instituto para el Estudio del Trabajo (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, IZA) de Bonn, donde actualmente es Research Fellow. También es Research Associate en el Instituto para la Investigación Económica y Social (Institute for Social and Economic Research, ISER) de la Universidad de Essex y Research Fellow en el Centro de Estudios Económicos (Center for Economic Studies, CESifo) de la Universidad de Múnich. Ha participado en varios proyectos de investigación para distintos ministerios nacionales, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Banco Central Europeo y la OCDE. Sus actuales intereses incluyen la economía pública (aplicada), la economía del trabajo y la economía del bienestar, con especial hincapié en tributación óptima, reformas fiscales y su evaluación empírica, microsimulación de beneficios fiscales y análisis de distribución de ingresos. Peichl cuenta con numerosas publicaciones en revistas académicas internacionales (*Economic Journal*, *the Journal of Public Economics* and *the Journal of Human Resources*, entre otras).

TORREGROSA-HETLAND, SARA es postdoc en la Universidad de Lund (Suecia) e investigadora asociada en el Instituto de Economía de Barcelona (IEB) y el Centro de Estudios Antoni de Capmany. Se doctoró en Historia Económica por la Universidad de Barcelona, tras haberse licenciado en Historia en la Universidad de Alicante y haber realizado un máster interuniversitario en Historia Económica (Universidad de Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona y Universidad de Zaragoza). Durante sus estudios de doctorado, realizó estancias en el Instituto de Estudios Fiscales (Madrid), la Universidad de California – Berkeley (Estados Unidos) y la Universidad de Umeå (Suecia). Sus intereses de investigación se centran en la historia de la desigualdad, de los sistemas fiscales y de las políticas públicas, con especial énfasis en la redistribución. Varios trabajos extraídos de su tesis doctoral se han publicado en revistas internacionales especializadas, como *European Review of Economic History* y *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*.

TUMEN, SEMIH es economista y subdirector del Departamento de Política Monetaria e Investigación del Banco Central de la República de Turquía. También es investigador asociado del IZA y del Economic Research Forum. Se doctoró en economía en la Universidad de Chicago en 2011. Su investigación se centra en la economía del trabajo, con especial atención a la búsqueda de trabajo, el capital humano, la migración y en las redes sociales. Su actual interés es investigar las consecuencias del problema de los refugiados en el mercado laboral. También ha trabajado en diversos temas relacionados con el trabajo, entre otros, políticas de trabajo activas, formación profesional, servicio militar obligatorio, trabajo informal, salario mínimo, desigualdad, formación de barrios, interacciones/redes sociales, vuelta a la formación, movilidad intergeneracional y bienestar subjetivo. Su investigación se ha divulgado en diferentes publicaciones como *American Economic Review*, *Regional Science and Urban Economics*, *Review of Income and Wealth*, *Journal of Population Economics*, *Journal of Economic Inequality*, *International Journal of Manpower*, *Journal of Happiness Studies*, *Journal of Productivity Analysis*, *Journal of Housing Economics*, *International Journal of Economic Theory*, *Industrial Relations*, *Energy Economics*, *Food Policy*, *Social Indicators Research*, *Economic Modelling*, *Labour*, entre otras.

VASILJEVA, KRISTINE es doctora en Economía por la Universidad de Aarhus. Su tesis se centró en los aspectos económicos de los refugiados y la migración de estudiantes en Dinamarca. Actualmente trabaja como economista haciendo investigación en el think tank danés Kraka. Sus principales campos de interés siguen siendo la economía de la inmigración, la educación y el trabajo. Actualmente trabaja en varios proyectos relacionados con la mejora de los resultados educativos de los niños refugiados, estudia los patrones de traslado de los refugiados que residen en Dinamarca y evalúa las consecuencias de la libre circulación de trabajadores en Europa.

VÁZQUEZ-GRENNO, JAVIER es licenciado en Economía por la Universidad de la República en Uruguay y Doctor en Economía por la Universitat Autònoma de Barcelona. Actualmente es Profesor Lector en la Universitat de Barcelona e Investigador en el Institut d'Economia de Barcelona. Ha sido profesor visitante del Uppsala Center for Labor Studies (Uppsala University). Su investigación se centra en la economía del mercado de trabajo, en particular, en la economía de la inmigración, y en la economía pública. Ha publicado, entre otras revistas, en *International Tax and Public Finance*, *Labour Economics*, *Journal of Population Economics*, *FinanzArchiv* y *Hacienda Pública Española*.

VECCHI, GIOVANNI es profesor de economía en la Universidad de Roma Tor Vergata. Sus principales intereses de investigación incluyen la teoría, la medición y la historia del bienestar, así como la historia económica. Sus artículos académicos se han publicado en una serie de revistas internacionales con revisión por pares. Su libro más reciente, *Measuring Wellbeing. A History of Italian Living Standards*, está en proceso de publicación en Oxford University Press. Es un habitual consultor del Banco Mundial en temas relacionados con la medición de la pobreza y la desigualdad. Es presidente fundador de la Asociación por la Historia Económica italiana (Associazione per la Storia Economica) y coeditor de la *Rivista di Storia Economica*.

WILSON, DANIEL J. es asesor de Investigación y Senior Economist del Federal Reserve Bank of San Francisco (FRBSF). Tiene un doctorado en Economía por la Universidad de Maryland. Sus campos de investigación incluyen las finanzas públicas, la macroeconomía empírica y la economía del trabajo. Buena parte de su investigación ha revisado los efectos de distintas políticas fiscales estatales (créditos fiscales a investigación y desarrollo, créditos fiscales a inversión e impuesto sobre sociedades) en la distribución geográfica de la actividad económica. Ha estudiado ampliamente la eficacia del gasto del gobierno federal, en especial en infraestructuras públicas. Su investigación se ha publicado en prestigiosas revistas como *Review of Economics and Statistics*, *Journal of Monetary Economics*, *Journal of Public Economics* y *The American Economic Journal: Economic Policy*. Ha enseñado Macroeconomía como profesor visitante en la Universidad de Michigan y ha sido consultor para el FMI.

REILLY, ANDREW es analista de pensiones en el grupo de trabajo de Política Social de la Dirección de Ocupación, Trabajo y Asuntos Sociales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a la cual se unió en mayo del 2007. Es el responsable de dirigir la modelización de los sistemas de pensiones de los países de la Unión Europea, la OCDE y la región Asia-Pacífico. Es coautor del informe bienal de la OCDE *Pensions at a Glance* y ha hecho diversas contribuciones en otros informes sobre pensiones de la OCDE. Es licenciado en Matemáticas, Estadística e Investigación Operacional por la Queen's University Belfast y ha trabajado en la Agencia de Estadística e Investigación de Irlanda del Norte.

índex

FEDERALISME FISCAL

Consideracions econòmiques sobre la crisi dels refugiats a Europa..... 79

- Consideracions econòmiques sobre la crisi de refugiats a Europa..... 79
Vázquez-Grenno, J.
- L'experiència danesa amb l'arribada de refugiats en les dècades de 1980 i 1990..... 81
Damm, A.P. i Vasiljeva, K.
- Refugiats sirians: reptes i oportunitats des del punt de vista econòmic..... 84
Tumen, S.
- Poden els mecanismes de mercat resoldre la crisi de refugiats de la Unió Europea? 86
Fernández-Huertas Moraga, J.

Com finançar les pensions? 89

- Com finançar les pensions? 89
Durán-Cabré, J.M.
- Finançament de les pensions: ¿cotitzacions socials o impostos generals? 90
Conde-Ruiz, J.I.
- Cal finançar les pensions públiques amb cotitzacions o amb impostos? 92
Boulhol, H i Reilly, A.

FINANCES PÚBLIQUES

Tributació, multinacionals i inversió estrangera directa 94

- Tributació, multinacionals i inversió estrangera directa..... 94
Jofre-Monseny, J.
- Estem vivint un procés de race to the bottom en la tributació sobre societats? 95
Loretz, S.
- Efectes de l'impost sobre societats en la localització, la inversió i els beneficis de les filials de les multinacionals en els països de la Unió Europea..... 97
Merlo, V.
- Localització empresarial i impostos: què es pot aprendre dels estats nordamericans..... 100
Wilson, D.J.

Desigualtat: mesurament i polítiques 103

- Desigualtat: l'assignatura pendent..... 103
Torregrosa-Hetland, S.
- Desigualtat global: tendències històriques..... 105
Vecchi, G.
- Desigualtat i mobilitat en països desenvolupats: mesurament i polítiques 108
Peichl, A.
- Crisi econòmica i desigualtat a Espanya: una reflexió des de la política..... 110
Fernández-Albertos, J.

ÍNDEX D'AUTORS..... 112



Consideracions econòmiques sobre la crisi de refugiats a Europa

Javier Vázquez-Grenno

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

En els últims dos anys Europa ha experimentat l'arribada del major nombre de desplaçats des la Segona Guerra Mundial i, sense cap mena de dubte, la principal causa ha estat la recrudescència de la guerra a Síria durant l'any 2015.

Malgrat que la Unió Europea té una política comuna d'asil, durant aquests últims anys cada país ha anat aplicant polítiques que han tingut com a característiques principals la creació de barreres a l'entrada o l'enduriment dels requisits per atorgar la condició de refugiat (Hatton, 2015).

L'actual crisi de refugiats no ha fet més que posar en relleu les grans diferències polítiques entre els països membres de la Unió Europea, entre els quals s'han constatat posicions realment antagòniques pel que fa a la política d'accòlida. Aquestes posicions van des de l'aplicació dels acords internacionals (Convenció de Refugiats de 1951 i Declaració Universal dels Drets Humans de 1948) fins a l'oposició a l'accòlida de refugiats, limitant-ne els drets i, fins i tot, criminalitzant-los. Tot plegat queda reflectit en les grans diferències en el percentatge de decisions positives en les demandes d'asil. A Bulgària, les decisions d'asil favorables superen el 90%; a Dinamarca i als Països Baixos se situen al voltant del 80%, i a Suècia, al 72%. En l'altre extrem trobem Polònia, Hongria o Letònia, amb taxes de rebuig superiors al 80%.¹

En els darrers anys, la política europea d'asil ha mirat de negociar, sense gaire èxit, la distribució dels refugiats que arribaven a les fronteres del continent. Les principals dificultats en les negociacions han tingut a veure amb el cost econòmic d'ofrir protecció als refugiats i amb el nombre de refugiats que els països estan disposats a acceptar.

L'últim moviment de la política de refugiats és l'acord signat el passat 18 de març entre la Unió Europea i Turquia. Es tracta d'un acord que pretén controlar la principal ruta d'arribada dels demandants d'asil sirians a Europa i, a més, dissuadir l'arribada de nous refugiats a través d'un mecanisme de devolució a Turquia

dels refugiats sirians que arribin a Grècia.² A banda de la dubtosa legalitat de l'acord, les diferències en termes econòmics, socials i polítics que hi ha entre els països d'origen i Europa porten a pensar que és poc probable que l'acord arribi a assolir els seus objectius.

No hi ha dubte que la prioritat d'una política de refugiats ha de ser l'accòlida, en les condicions que marquen els tractats internacionals. No obstant això, per entendre les reaccions tant dels governs com de l'opinió pública dels països receptors, cal plantejar-se certes preguntes: Quins són els efectes econòmics esperats de l'accòlida de refugiats en els països de destinació? Existeix evidència empírica sobre aquests efectes? Quines polítiques s'han aplicat en aquells països que, en el passat, han acollit refugiats? Hi ha alternatives a les polítiques que fins ara s'han aplicat a la Unió Europea? Aquestes i altres preguntes són les que es plantegen Anna Piil Damm i Kristine Vasiljeva, Semih Tumen i Jesús Fernández-Huertas Moraga en les aportacions que fan a aquest INFORME IEB.

Anna Piil Damm i Kristine Vasiljeva analitzen els efectes econòmics i socials de les polítiques d'accòlida de refugiats a Dinamarca en les dècades de 1980 i 1990. No només presenten el cas danès, sinó que també detallen diverses recomanacions de política que, sens dubte, són una bona referència per a una política d'accòlida europea amb una visió de llarg termini. L'experiència danesa demostra que l'assimilació dels immigrants, en termes d'ocupació i salari, s'aconsegueix més ràpidament si els refugiats s'instal·len en regions amb baixes taxes d'atur. No obstant això, les autors també expliquen que és preferible que els refugiats s'instal·lin en barris amb una situació relativament desfavorida, amb comunitats d'immigrants, en lloc d'optar per barris amb només població autòctona, ja que els refugiats estableixen contactes amb els immigrants i això resulta beneficis per a la seva inserció laboral.

Per la seva banda, a partir de l'experiència recent de l'accòlida de refugiats sirians a Turquia, Semih Tumen presenta evidències dels efectes que aquests refugiats han tingut en l'economia turca. Sens dubte, les dades presentades representen la realitat més propera

¹ Percentatge de resolucions positives en primera instància de les demandes d'asil (font: Eurostat, base de dades http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/migr_asydcfsta).

² L'acord té com a objectiu combatre les màfies de tràfic de persones que utilitzen aquesta ruta des de Turquia com a principal via de trànsit de refugiats i, a més, inclou la devolució a Turquia dels refugiats sirians que arribin a partir del 20 març 2016 buscant eliminar l'efecte "crida" (vegeu, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm).

quant als possibles efectes de la distribució de refugiats en les economies europees. A partir de l'afluència sobtada de refugiats sirians a Turquia, Semih Tumen i els seus coautors troben que els efectes econòmics sobre el mercat de treball, l'educació i els preus, entre d'altres, són o nuls o lleument negatius per a l'economia d'accollida. En general, la seva recerca demostra que si bé l'accollida de refugiats genera costos que afecten el nivell de vida de la població autòctona, aquests costos són suportables i, fins i tot, es poden veure contrarestatats si es tenen en compte els possibles beneficis a llarg termini.

Finalment, Jesús Fernández-Huertas Moraga proposa un sistema per solucionar el conflicte de la distribució dels demandants d'asil que han arribat a Europa en els darrers anys. A partir de la política de quotes aplicada a la Unió Europea i, basant-se en la teoria econòmica, l'autor suggereix mesures addicionals per aconseguir una política comuna eficaç a l'hora de distribuir els refugiats entre els països de la Unió.³ L'atractiu de la política és que no només proposa un mètode eficaç de distribuir els costos econòmics d'ofrir accollida als refugiats, sinó que tot respectant els drets dels refugiats, la política té en compte les seves preferències pel que fa als països de destinació la qual cosa està en línia amb els suggeriments dels estudis comentats en la contribució d'Anna Pil Damm i Kristine Vasiljeva.

L'evidència dels països que han rebut un nombre important de refugiats demostra que, en les economies d'accollida, els costos no semblen massa importants i, fins i tot, en el llarg termini, podríen existir alguns beneficis (entre d'altres, la població jove, amb altes taxes de fecunditat). A més, és important assenyalar que, a priori, en el cas europeu, no caldria fer un esforç massa important, ja que el nombre de refugiats potencials difícilment superarà els quatre milions, entre els actuals i els que puguin arribar en els propers dos o tres anys, per a una població de la Unió Europea de més de 500 milions d'habitants. Aquestes xifres resulten irrisòries quan les comparem amb l'esforç que ja han fet països com Turquia, el Líban o Jordània en termes d'accollida.⁴

En definitiva, sense oblidar els costos econòmics, la crisi dels refugiats és un problema bàsicament polític i no es preveu una solució en el futur proper ja que, com en molts altres temes, no hi ha una voluntat clara de solucionar aquesta crisi. Les decisions futures de la Unió Europea en termes de política de refugiats segurament estarán molt influenciades pel cicle electoral i, sobretot, per l'augment del vot a partits d'extrema dreta en alguns Estats membres de la Unió.

Referències bibliogràfiques

- Fernández-Huertas Moraga, J. i Rapoport, H. (2015): "Tradable Refugee-admission Quotas and EU Asylum Policy", CESifo Economic Studies 61 (3-4), pp. 638-672.
Hatton, T. J. (2015): "Asylum Policy in the EU: The Case for Deeper Integration", CESifo Economic Studies 61 (3-4), pp. 605-637.

³ Per més detalls de les mesures consultar Fernández-Huertas Moraga i Rapoport (2015).

⁴ A Turquia, el Líban i Jordània existeixen registrats 2,7 milions, 1,1 milions i 640.000 refugiats sirians respectivament (vegeu <http://data.unhcr.org/syrian-refugees/regional.php>).



L'experiència danesa amb l'arribada de refugiats en les dècades de 1980 i 1990

Anna Piil Damm
Aarhus University

Kristine Vasiljeva
KRAKA

Més de 1,2 milions de migrants van demanar asil a la UE-28 el 2015, una xifra rècord, i la Comissió Europea preveu l'arribada de dos milions de sol·licitants d'asil durant els propers dos anys. El conflicte de Síria ha estat sens dubte el més gran detonant del moviment migratori. Segons l'article 14 de la Declaració Universal de Drets Humans i la Convenció sobre l'Estatut dels Refugiats, en cas de persecució, tota persona té dret a cercar asil en altres països, i a beneficiar-se'n, per raons de raça, religió, nacionalitat, pertinença a un grup social o d'opinió política.

En aquests moments l'alt nombre de sol·licitants d'asil ha creat una situació de crisi a la Unió Europea i els Estats membres miren de trobar una solució per fer front a aquesta gran afluència de persones. L'abril de 2015, la Comissió va anunciar que proposaria un sistema permanent per a la reubicació¹ obligatòria i d'activació automàtica per tota la Unió en cas d'afluència massiva d'immigrants. Al maig la Comissió presentava un règim europeu de reubicació temporal per als sol·licitants d'asil que necessitessin protecció internacional. Segons aquesta proposta, els sol·licitants d'asil s'hàn de distribuir segons una clau de repartiment basada en «criteris objectius, verificables i quantificables i tindrà en compte la capacitat dels Estats membres per absorbir i integrar els refugiats»: la mida de la població (40%), el PIB (40%), el nombre mitjà de sol·licituds d'asil anteriors (10%) i la taxa d'atur (10%).² El setembre de 2015 els ministres de l'Interior dels Estats membres van prendre la decisió de reubicar 160.000 persones que necessitaven clarament protecció internacional i que estaven a Itàlia, Grècia i altres Estats membres afectats directament per la crisi de refugiats.

L'any 2015 la majoria dels sol·licitants d'asil de Síria, l'Iraq i Eritrea van obtenir la condició de refugiats. Com poden els Estats membres acollir tantes persones que acaben d'obtenir la condició de refugiat considerant l'objectiu de la seva ràpida assimilació en el mercat laboral? Cal tenir en compte que la ràpida assimilació dels refugiats en el mercat laboral redueix la càrrega fiscal dels moviments migratoris de refugiats i pot ser un requisit per a la cohesió social del país d'accollida en èpoques d'importants afluències de refugiats.

A mitjan dècada de 1980, el Govern danès va haver de fer front al mateix problema i, a través del Consell de Refugiats Danès (d'ara endavant, el Consell), va posar en pràctica una política de dispersió geogràfica per als nous refugiats que van arribar al país entre 1986

i 1998 (més de 76.000 persones). El principal objectiu era dispersar els refugiats per les regions i els municipis del país, de manera proporcional al nombre d'habitants i just després de concedir-los l'asil. En aquella ocasió, el Consell no va tenir en compte les preferències geogràfiques dels refugiats per al procés d'assignació. A més, les autoritats locals tampoc no van poder seleccionar els refugiats amb més competències, és a dir, accedir als que més els interessaven. En qualsevol cas, el Consell va aconseguir repartir els refugiats pel territori.

Abans de l'aplicació d'aquesta iniciativa, els refugiats s'instal·laven fonamentalment en una de les grans ciutats. En canvi, durant el període 1986-1998 els refugiats es van distribuir de manera uniforme per les regions i els municipis segons la població local (Damm, 2004 y Damm, 2009a). De forma aleatòria, alguns dels nous refugiats de Dinamarca van començar el seu procés d'integració a la societat danesa en un municipi amb un índex relativament baix d'atur i una baixa concentració d'immigrants, mentre que d'altres, també de forma aleatòria, es van instal·lar en un municipi amb les característiques contràries. En conseqüència, la política de dispersió geogràfica de refugiats a Dinamarca es pot considerar un experiment social que ofereix unes dades úniques per a l'estudi empíric de les característiques locals que fomenten una major integració dels immigrants en el mercat laboral. Utilitzant la política de dispersió geogràfica de refugiats a Dinamarca entre 1986 i 1998 com un quasiexperiment, Damm y Roshholm (2010) descobreixen que, *ceteris paribus*, l'assignació a un municipi amb poc atur i un nombre relativament baix d'immigrants accelera significativament la transició dels refugiats cap al seu primer treball. Aquesta conclusió dóna suport a la dispersió geogràfica dels refugiats en el territori.

D'altra banda, a Dinamarca, en torn del 26% dels immigrants no occidentals han trobat el seu últim treball gràcies a les seves xarxes de contactes, sobretot a través d'altres immigrants (Damm, 2014). A més, Damm (2009b) troba que la renda anual real dels refugiats augmenta amb el mida del seu enclavament ètnic, és a dir, segons el nombre de compatriotes en el mateix municipi. Utilitzant millors dades, s'ha vist que és la qualitat —i no la quantitat— de les xarxes de contactes el que importa per a la integració dels refugiats en el mercat laboral (Damm, 2014). Aquest resultat coincideix amb les teories de les xarxes socials proposades per Montgomery (1994) i Calvó-Armengol i Jackson (2004).

En els primers sis anys com a refugiats, tenir a prop compatriotes (immigrants) amb una qualificació relativament alta incrementa la renda anual (ocupació) dels refugiats. Així doncs, que els vagi bé en el mercat laboral no depèn de la qualificació dels seus veïns danesos (Damm, 2014), potser perquè la comunicació entre els immigrants i els autòctons és escassa a causa de les barrières culturals i de

¹ Reubicació s'entén aquí com el trasllat de persones —que necessiten manifestament protecció internacional o que ja gaudeixen d'aquesta protecció— d'un Estat membre de la UE a un altre Estat membre de la UE que haurà d'atorgar-los una protecció similar.

² Vegeu http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_es.pdf.

la llengua. En altres paraules, almenys durant els primers sis anys després de la concessió de l'asil, les xarxes d'informació laboral basades en la residència dels refugiats de Dinamarca tenen una estratificació ètnica. Això implica que les bones polítiques de millora de competències i d'ocupació local, dirigides a un subgrup d'immigrants, tenen externalitats positives per a d'altres immigrants del seu cercle.

En realitat, durant el període 1986-1998, els refugiats podien deixar el municipi assignat en qualsevol moment, sempre que aconseguissin trobar un altre allotjament en una altra banda. Deu anys després d'aconseguir l'asil, el 50% dels refugiats s'havien mudat, ja no residien a la localitat assignada inicialment. Els que marxaven eren normalment els refugiats destinats a localitats amb un nombre relativament baix d'immigrants i de compatriotes pel que fa a les dimensions de la població. Altres factors importants de repulsió eren la manca d'allotjament social i de lloguer privat, i la manca de centres educatius per millorar les seves competències (vegeu Damm, 2009a). Aquests factors contribueixen a explicar per què els immigrants nouvinguts solen deixar les zones rurals per instal·lar-se en ciutats més grans, en barris amb més densitat migratòria. A més, les oportunitats del mercat laboral també són importants perquè els refugiats assentats decideixin canviar d'ubicació, i és que entre els factors de repulsió trobem les taxes d'atur elevades (Damm, 2009a). A més, s'ha vist que els refugiats que deixaven la ubicació assignada inicialment per mudar-se a enclavaments ètnics i barris socialment desfavorits s'havien seleccionat malament en termes de característiques personals no observables, com ara la capacitat per aprendre l'idioma del país i el domini de l'anglès, fet que fa que tornin a l'enclavament ètnic (Damm, 2009b i Damm, 2014). Amb tot, malgrat la tendència dels refugiats a traslladar-se a una ciutat més gran amb més presència d'immigrants i compatriotes, la política de dispersió de refugiats a Dinamarca entre 1986 i 1998 sí que va reduir la concentració residencial de refugiats a la capital pel que fa a d'altres immigrants a mitjà termini (Damm, 2009a).

En un altre ordre de coses, entre els refugiats que van arribar a Dinamarca de petits, durant el període 1986-1998, es detecta un índex de condemnes per delictes força més elevat als 21 anys en comparació amb la població autòctona (Damm i Dustman, 2014), però la distància en el nivell d'educació superior als 20 anys és modesta (6 o 7 punts percentuals) (Vasiljeva, 2015). Una explicació del major índex de condemnes per criminalitat juvenil entre els immigrants és pel fet que els immigrants solen créixer en barris on viuen molts joves que delinqueixen. Aquest comportament delictiu és contagiós en el cas dels nois, però no afecta les noies com mostren Damm y Dustmann (2014). Els joves immigrants de sexe masculí es deixen influir pels altres, amb independència del grup ètnic dels delinqüents, encara que l'efecte és encara més gran si els delinqüents procedeixen del seu mateix país.

En estudiar els efectes del barri en pares i fills refugiats, es veu que als pares només els afecten els veïns immigrants, no els danesos; en canvi, els fills reben influències de tothom. Aquesta divergència en

els resultats per a pares i fills era previsible. Els pares van arribar a Dinamarca sense parlar danès i no estaven obligats a interactuar amb els danesos en cap context. Els fills, en canvi, des de la seva arribada, ja estaven envoltats de nens i joves de diferents grups ètnics, també danesos, i s'hi relacionaven a l'escola bressol, a l'escola i en el seu temps lliure.

Els resultats dels estudis quasiexperimentalss amb els refugiats a Dinamarca tenen implicacions importants per a les polítiques de distribució dels refugiats pel territori³. En primer lloc, s'ha vist que amb determinades polítiques es pot accelerar la integració dels immigrants en el mercat laboral i l'assimilació salarial mitjançant la instal·lació dels refugiats en regions amb baixes taxes d'atur. En segon lloc, aquesta evidència es pot utilitzar perquè els que dissenyen les polítiques vegin quin tipus de barri és més adequat per acollir els refugiats. En regions amb baixes taxes d'atur, es poden promoure polítiques d'integració en el mercat laboral dels refugiats i es pot reduir la propensió a la delinqüència assignant les famílies de refugiats a barris amb molts immigrants ja adaptats i baixos índexs de delinqüència juvenil. Ara bé, és poc probable que en aquests barris hi hagi pisos grans i econòmics. Aquest tipus d'allotjament es troba més aviat en zones amb habitatge social, la qual cosa explica per què aquestes zones tenen una excessiva presència d'immigrants nouvinguts amb vincles febles o inexistentes amb el mercat laboral. En els últims trenta anys les autoritats locals daneses han intentat evitar que els immigrants nouvinguts s'instal·lin en zones d'habitatge social, caracteritzades per l'exclusió social (per exemple, tenen taxes d'ocupació inferiors al 60%).

De fet, des de la perspectiva d'assimilació del mercat laboral, com diem, és preferible ubicar als refugiats en un barri desfavorit a fer-ho en un barri en què només hi ha població autòctona, perquè en aquests barris desfavorits els refugiats entauen relacions amb immigrants que ja treballen al país, el que resulta molt útil per a la cerca de feina informal (Damm, 2014). Ara bé, com també hem dit, la delinqüència juvenil té una presència excessiva en aquests barris i els delictes acaben afectant el comportament dels joves refugiats que arriben de petits a aquests barris desfavorits. Si s'opta per una política local d'allotjament de les famílies de refugiats en barris amb exclusió social, s'hauran de preure més recursos per a la prevenció de la delinqüència; per exemple, més vigilància als carrers i més qualitat educativa en els instituts. Si, en canvi, s'opta per una política local d'allotjament de les famílies de refugiats en barris allunyats de zones desfavorides, caldrà insistir en la informació als refugiats adults sobre les xarxes/organitzacions d'immigrants assentats.

A més, les dades indiquen que no gaires refugiats es van quedar durant un temps considerable en els barris assignats inicialment (Damm, 2014). Per això, perquè una política de ubicació de refugiats funcioni, les autoritats han de reduir les taxes de canvi d'ubicació

³ A Suècia s'han vist resultats similars en estudiar els determinants de l'exèxit professional dels refugiats: vegeu Edin et al. (2003), Åslund (2005), Åslund i Rooth (2007), Åslund i Fredriksson (2009) i Åslund et al. (2011).

geogràfica dels refugiats després de la primera designació, la qual cosa es pot aconseguir tenint en compte les seves preferències de destinació (el que coincideix amb l'objectiu general de la política d'assentament) i oferint incentius econòmics per quedar-se en un mateix lloc durant uns anys.

Al voltant del 80% dels danesos (homes i dones) en edat de treballar tenen feina i perquè la seguretat social danesa sigui sostenible des del punt de vista fiscal, almenys un 75% de la població en edat de treballar ha d'estar treballant . Per tant, l'assimilació dels refugiats en el mercat de treball és un objectiu important per a les polítiques. Entre 1986 i 1998 Dinamarca va concedir asil a persones de l'antiga Iugoslàvia, el Líban, l'Iran, l'Iraq, Somàlia, Sri Lanka, el Vietnam, l'Afganistan i Etiòpia (per aquest ordre). Val a dir que, amb independència del país de procedència, els refugiats experimenten una taxa d'ocupació creixent en els primers deu anys després de l'asil, però la velocitat d'integració en el mercat laboral varia enormement segons el país d'origen. Als deu anys de l'asil, només els refugiats de Sri Lanka, el Vietnam i de l'antiga Iugoslàvia tenien una taxa d'ocupació superior al 50%. Passats vint anys, només els grups de refugiats amb una assimilació més ràpida (Sri Lanka, el Vietnam i Etiòpia) tenien una taxa d'ocupació propera al 75%⁴.

L'any 1999 el Govern danès va posar en pràctica una nova política de dispersió geogràfica per als nous refugiats que pretenia accelerar l'assimilació laboral dels refugiats mitjançant: 1) una dispersió geogràfica obligatòria per tots els municipis utilitzant una fórmula de repartiment (basada en la grandària de la població, la taxa de població immigrant i el nombre de refugiats assignats en el passat) i tenint en compte les preferències geogràfiques de cada persona; 2) cada municipi va oferir un ampli programa d'introducció d'accollida als refugiats que per accedir a l'assistència social, durant els primers tres anys, calia residir al municipi assignat. Malgrat totes aquestes mesures, però, el 2014 només el 28% dels refugiats i dels membres que havien arribat per reunificació familiar (entre 25 i 64 anys) havien trobat feina després de participar al programa d'introducció de tres anys⁵.

Considerant la lenta assimilació dels refugiats en el mercat laboral, el 17 de març de 2016 el Govern danès, la patronal i els sindicats van signar un acord per promocionar la integració dels refugiats en el mercat laboral. L'elevat salari mínim negociat entre la patronal i els sindicats es percep com el principal obstacle per a la ràpida integració dels refugiats en el mercat laboral. A més, aquest acord inclou una reforma de la política de dispersió geogràfica de refugiats. En el futur, la ubicació dels refugiats en municipis amb bones perspectives laborals sens dubte haurà de tenir un paper important.⁶

⁴ Encara no es compta amb aquesta dada per als refugiats de l'antiga Iugoslàvia.

⁵ Vegeu l'Acord tripartit sobre la integració del mercat laboral, 2016 (en danès):<http://uibm.dk/filer/nyheder-2016/trepartsaftale-om-arbejdsmarked-sintegration.pdf>.

⁶ Idem.

Referències bibliogràfiques

- Calvó-Armengol, A. i Jackson, M.O. (2004): "The Effects of Social Networks on Employment and Inequality", *American Economic Review*, 94(3) (juny): 426-454.
- Damm, A. P. (2004): "The Danish Dispersal Policy on Refugee Immigrants 1986-1998: A Natural Experiment?", *Aarhus School of Business ECON WP* 05-3.
- Damm, A. P. (2009a): "Determinants of Recent Immigrants' Location Choices: Quasi-Experimental Evidence", *Journal of Population Economics*, 22(1): 145-174.
- Damm, A. P. (2009b): "Ethnic Enclaves and Immigrant Labor Market Outcomes: Quasi-Experimental Evidence", *Journal of Labor Economics*, 27(2): 281-314.
- Damm, A. P. (2014): "Neighborhood Quality and Labor Market Outcomes: Evidence from Quasi-Random Neighborhood Assignment of Immigrants". *Journal of Urban Economics* 2014, 79: 139-166.
- Damm, A. P. i Dustmann, C. (2014): "Does Growing Up in a High Crime Neighborhood affect Youth Criminal Behavior?", *American Economic Review*, 104(6): 1806-1832.
- Damm, A. P. i Roshholm, M. (2010): "Employment Effects of Spatial Dispersal of Refugees", *Review of Economics of the Household*, 8(1): 105.
- Edin, P-A., Fredriksson, P. and Åslund, O. (2003): "Ethnic Enclaves and the Economic Success of Immigrants — Evidence from a Natural Experiment", *The Quarterly Journal of Economics*, 118(1):329–357.
- Montgomery, J. D. (1994): "Weak Ties, Employment, and Inequality: An Equilibrium Analysis", *American Journal of Sociology*, vol. 99(5) (març): 1212.
- Vasiljeva, K. (2015): "Essays on Immigration in a Generous Welfare State", Tesi doctoral, School of Business and Social Sciences, Aarhus University, capítol 3: 159-234.
- Åslund, O. (2005): "Now and forever? Initial and subsequent location choices of immigrants", *Regional Science and Urban Economics* 35:141-165.
- Åslund, O. i Fredriksson, P. (2009): "Peer Effects in Welfare Dependence. Quasi-Experimental Evidence", *Journal of Human Resources*, 44(3): 798-825.
- Åslund, O. i Rooth, D.O. (2007): "Do When and Where Matter? Initial Labour Market Conditions and Immigrant Earnings", *The Economic Journal*, 117 (març): 422-448.
- Åslund, O., Edin P-A., Fredriksson, P. i Grönqvist, H. (2011): "Peers, Neighborhoods, and Immigrant Student Achievement: Evidence from a Placement Policy", *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(2) (abr): 67-95.



Refugiats sirians: reptes i oportunitats des del punt de vista econòmic

Semih Tumen

Banc Central de la República de Turquia, Departament de Política Monetària i Recerca, *Istiklal Caddesi*

Després de l'explosió del conflicte sirià, a mitjan 2011, milions de sirians s'han vist obligats a marxar de casa. En un primer moment, la situació va generar grans migracions internes dins de Síria cap a les fronteres més properes. A principis del 2012, però, amb la intensificació del conflicte, aquesta onada de migracions internes va canviar de naturalesa i es va transformar en un gran moviment de refugiats que es dirigien als països veïns: Turquia, Líban, Jordània i l'Iraq. Segons les xifres de les Nacions Unides, el nombre total de refugiats sirians al març de 2016 se situava al voltant dels cinc milions.¹ Ara que el conflicte ha adquirit una naturalesa permanent i que la capacitat d'absorció dels països veïns ha disminuït amb el temps, la tendència a esperar la resolució en els països veïns s'ha transformat en una disposició a dirigir-se cap occident, amb l'esperança de fer-se d'alguna manera amb la residència legal en un país desenvolupat, sobretot a Europa (Tumen, 2016a).

Aquests moviments massius de refugiats impliquen nombrosos reptes, des de possibles repercussions negatives en les xifres econòmiques, socials i sanitàries d'aquestes regions receptores fins a problemes polítics i demogràfics que els governs dels països d'acollida poden haver d'afrontar. El món desenvolupat no ha estat del tot conscient de la severitat d'aquests reptes fins que la «marxa de refugiats sirians» ha començat a amenaçar els països occidentals. No obstant això, cal dir que els refugiats sirians també poden oferir certes oportunitats econòmiques; entre d'altres, una mà d'obra econòmica i una població jove amb una alta taxa de fecunditat.

L'actitud vers els refugiats varia segons el país. La majoria dels països europeus no estan disposats a acceptar arribades importants de refugiats, i això potser vol dir que consideren que els costos potencials són molt més elevats que els possibles beneficis. A més, en alguns d'aquests països l'oposició pública als refugiats és elevada. En canvi, els que fins ara havien estat països d'acollida, com Turquia i el Líban, mostren una actitud més afable en aquest sentit, tant en termes de polítiques governamentals com entre l'opinió pública. Hi ha dues possibles explicacions per aquesta gran disparitat en l'actitud cap als refugiats. En primer lloc, tenint en compte els laços culturals, religiosos i històrics que els uneixen, els veïns de Síria poden mostrar més compassió cap al poble sirià. I en segon lloc, els països europeus potser no han tingut experiències positives en

el passat amb la immigració en general. Sigui com sigui, la imatge global suggerix que el conflicte sirià, inicialment de naturalesa compacta i regional, ha esdevingut un problema mundial gegantí i encara estem ben lluny d'arribar a un acord internacional per gestionar el problema de manera conjunta.

La resta d'aquest article tractarà les possibles conseqüències econòmiques de la crisi dels refugiats sirians en els països d'acollida partint de l'experiència de Turquia. El flux massiu i sobtat de refugiats sirians que ha arribat a Turquia ofereix unes possibilitats d'anàlisi econòmetrica molt interessants, ja que una entrada d'aquestes dimensions és un experiment natural legítim (Tumen, 2015). En una recent publicació (vegeu Ceritoglu et al., 2015), utilitzant aquest experiment natural i vam descobrir que els fluxos d'entrada de refugiats redueixen la probabilitat dels nadius d'accidir a una feina en el mercat «informal». Als refugiats sirians a Turquia no se'ls concedeix un permís de treball oficial. Les elevades taxes d'ocupació informal del mercat laboral turc, unides a la inexistència de permisos de treball per als refugiats, han ampliat els efectes negatius de l'entrada de refugiats sirians en el mercat laboral dels nadius. En altres paraules, l'existència d'oportunitats laborals informals ha facilitat la penetració dels refugiats sirians al mercat de treball turc. Val a dir, però, que tot plegat no ha tingut conseqüències en els salariis dels treballadors turcs, ni en el mercat formal ni en l'informal. En general, doncs, el problema dels refugiats ha comportat diversos canvis en les xifres del mercat laboral, però els costos associats són suportables.

A banda d'això, la penetració dels refugiats sirians en els mercats laborals informals també ha generat efectes positius en el benestar dels nadius. En un altre document recent (vegeu Balkan y Tumen, 2016), documentàvem que els preus al consum en les regions d'acollida es redueixen a conseqüència de l'entrada de refugiats. L'augment de mà d'obra informal immigrant genera uns avantatges en els costos laborals dels sectors intensius en treball informal i, per tant, es redueixen els preus dels productes elaborats per aquests sectors. En els sectors intensius de treball formal no es produeixen canvis de preus significatius, però de mitjana, els preus al consum sí que es redueixen. Un altre efecte positiu de l'entrada de refugiats per als nadius té a veure amb les xifres de matriculació dels joves en centres educatius. En concret, vam trobar que les taxes de matriculació en universitats i instituts augmenten entre els nadius a conseqüència de l'entrada de refugiats (vegeu Tumen, 2016b). Això es pot atribuir al fet que es redueixen les oportunitats laborals de baixa qualificació per als nadius arran de l'augment

¹ Turquia, el Líban, Jordània, l'Iraq, Egipte i Líbia acullen 2,8 milions, 1,1 milions, 700.000, 250.000, 120.000 i 30.000 refugiats, respectivament. Per a dades estadístiques més detallades sobre la dispersió regional dels refugiats sirians, visiteu la pàgina web següent: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

d'oferta de treballadors refugiats en el mercat informal i de baixa remuneració.

L'entrada de refugiats també afecta la vida de les ciutats d'acollida. Per exemple, hem documentat un augment en els lloguers d'habitatges i la magnitud d'aquest augment se situa al voltant del 5,5%. Sorprendentment, veiem que els lloguers dels habitatges de menor qualitat només han augmentat un 1,7%, mentre que els d'alta qualitat afronten augments del 11%. Aquesta dada dóna suport a la teoria de segregació residencial i suggereix que l'onada de refugiats incrementa la demanda en veïnats millors i més segurs, sobretot entre els nadius (vegeu Balkan et al., 2016).

El conflicte siríà i la crisi de refugiats associada plantegen reptes importants per a molts països. Per ara, és clar que el problema dels refugiats no només tindrà conseqüències a curt termini, sinó que també tindrà repercussions a llarg termini en els països d'acollida. Aquestes conseqüències es faran notar en un gran ventall d'àmbits, entre d'altres, en l'àmbit econòmic, social i polític. En general, però, els estudis existents sobre els efectes econòmics dels refugiats sirians en les economies d'acollida suggeren que l'entrada de refugiats imposa uns costos suportables en el nivell de vida dels nadius. A mesura que vagin fent-se públiques altres dades a nivell micro, aniran sorgint noves línies d'investigació sobre els efectes dels refugiats sirians en un espectre més ampli d'àmbits.

Descàrrec de responsabilitat: Aquest article es basa abastament en els meus projectes de recerca actuals sobre l'impacte dels refugiats sirians en diverses dimensions relacionades amb els nacionals turcs. Les opinions expressades són personals i no reflecteixen necessàriament les del Banc Central de la República de Turquia. Qualsevol error és responsabilitat meva.

Referències bibliogràfiques

- Balkan, B. i Tumen, S. (2016): "Immigration and Prices: Quasi-Experimental Evidence from Syrian Refugees in Turkey", Journal of Population Economics [en procés de publicació].
- Balkan, B., Torun, H. i Tumen, S. (2016): "Immigration, Housing Rents, and Residential Segregation: Evidence from Syrian Refugees in Turkey", Banc Central de la República de Turquia [manuscrit inèdit].
- Ceritoglu, E., Gürçihan-Yunculer, H.B., Torun, H. i Tumen, S. (2015): "The Impact of Syrian Refugees on Natives' Labor Market Outcomes in Turkey: Evidence from a Quasi-Experimental Design", IZA Discussion Paper No. 9348.
- Tumen, S. (2015): "The Use of Natural Experiments in Migration Research", IZA World of Labor.
- Tumen, S. (2016a): "The Economic Impact of Syrian Refugees on Host Countries: Quasi-Experimental Evidence from Turkey", American Economic Review [en procés de publicació].
- Tumen, S. (2016b): "Immigration and Natives' School Enrollment Rates: The Case of Syrian Refugees in Turkey", Banc Central de la República de Turquia [manuscrit inèdit].



Poden els mecanismes de mercat resoldre la crisi de refugiats de la Unió Europea?

Jesús Fernández-Huertas Moraga

Universidad Carlos III de Madrid, IAE (CSIC) / IZA

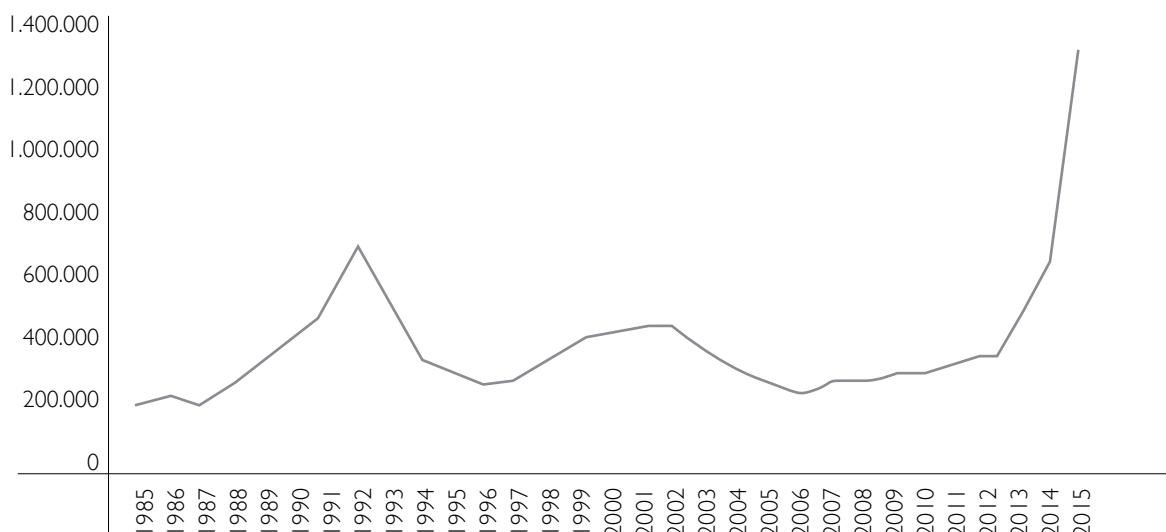
Introducció

Les xifres d'arribada de demandants d'asil van assolir el seu màxim a la Unió Europea l'any 2015 (vegeu el gràfic 1), sobretot, encara que no únicament, a causa de la guerra que va esclatar a Síria a principis de 2011. D'un temps ençà el Sistema Europeu Comú d'Asil s'ha sotmès a un intens escrutini perquè es té la sensació que no ha aconseguit repartir de manera adequada els costos de la protecció internacional dels refugiats (Hatton, 2015). Com a resposta a la creixent arribada de persones i a aquestes crítiques, el maig de 2015 la Comissió Europea va endegar l'Agenda Europea de Migració (Comissió Europea, 2015a), que preveia la reubicació dels demandants d'asil i refugiats que arribaven a Grècia o Itàlia cap a d'altres Estats membres, partint d'unes quotes basades en uns criteris objectius relacionats amb la capacitat d'absorció de cada

país: població, PIB total, taxa d'atur i nombre de demandants d'asil rebuts en els quatre anys anteriors.

En diferents publicacions (Fernández-Huertas Moraga i Rapoport, 2014, 2015a i 2015b), el professor Hillel Rapoport (Escola d'Economia de París) i jo mateix hem defensat que el sistema de quotes suggerit per la Comissió Europea és un bon primer pas, però que ha d'anar acompanyat de dues mesures addicionals, totes dues amb fonaments sòlics en la teoria econòmica. Si bé els mecanismes de mercat no poden «resoldre» la crisi de refugiats d'Europa, sí que poden oferir més flexibilitat, tot assegurant una distribució dels costos eficaç. A més, no sols és factible respectar els drets bàsics dels refugiats, sinó que també es poden tenir en compte les seves preferències de destinació. Tot això es pot aconseguir mitjançant tres etapes.

Gràfic 1: Asylum Applications in the European Union (1985-2015)



Font: Elaboració pròpria a partir de dades d'Eurostat (migr_asyctz) i (migr_asyappctza).

Etapa 1: Assignació inicial de quotes

Les quotes aprovades per la Comissió Europea són només una manera d'assignar responsabilitats en termes de qui s'ha d'ocupar de la protecció dels refugiats, en tant que bé públic internacional. En lloc de carregar amb la responsabilitat a l'estat on arriben inicialment els demandants d'asil (regulació de Dublín), això assegura que els costos potencials d'acollir els refugiats es distribueixin de manera equitativa.

Etapa 2: Mecanisme de compensació

Tenint en compte la distribució de les responsabilitats a través de quotes, certs països perceben que rebre més refugiats té uns costos marginals massa elevats. Si fos possible, aquests països estarien disposats a pagar a un altre Estat membre perquè rebés una part d'aquests refugiats. Si el cost marginal percebut d'aquest segon Estat membre és menor, hi haurà possibilitats d'intercanviar aquesta responsabilitat. Aquesta oportunitat de negociar és la nostra segona etapa. Per complir amb les seves quotes, els països per als quals l'accollida de refugiats representa un alt cost marginal compensarien als països amb baix cost marginal.

Etapa 3: Mecanisme d'assignació

Però quin és el paper dels refugiats en aquesta proposta? El premi Nobel de 2012 Alvin Roth va posar sobre la taula que «els migrants no són coses [ell va emprar la paraula *widgets*], [...] són persones que intenten prendre decisions segons els seus interessos» (Roth, 2015). Aquest tercer mecanisme és necessari, doncs, per assegurar que als refugiats no se'ls assigna una destinació a la qual no volen anar. Això s'aconsegueix mitjançant el mecanisme d'assignació. El mateix Alvin Roth és un dels molts que ha proposat l'ús d'aquests mecanismes per fer l'assignació d'estudiants a les universitats o de metges als hospitals (Roth, 2002). En aquest cas, el mecanisme d'assignació es pot utilitzar per assignar refugiats als països de destinació.

Amb aquesta finalitat, els refugiats triarien les possibles destinacions per ordre de preferència, especificant les ubicacions on no estan disposats a traslladar-se. Aquestes preferències es poden introduir en qualsevol dels algoritmes proposats en les publicacions, com l'algoritme d'acceptació diferida en el que les universitats (països) escullen primer (Fernández-Huertas Moraga i Rapoport, 2014), que també poden tenir en compte les preferències dels països sobre el tipus de refugiats que volen acollir (per nivells d'educació o habilitats, per exemple). L'algoritme finalment produiria la distribució final dels refugiats.

El fet de preguntar les preferències als refugiats no implicaria que tots poguessin acabar en la destinació seleccionada com a primera opció. Alguns acabarien en la seva primera opció; d'altres, en la segona; d'altres, en la tercera, etcètera. Fins i tot hi ha la possibilitat que no es pogués reubicar certes persones perquè només quedessin destinacions a les quals s'haguessin negat a desplaçar-se. En aquest cas, els països que no completessin la seva quota tindrien una penalització i haurien de pagar a la destinació on acabessin els refugiats. En aquest sentit, el mecanisme d'assignació queda integrat amb el pla de compensació i fa que els països que en principi no es mostren oberts a l'accollida de refugiats ofereixin bones condicions d'accollida per evitar aquestes possibles penalitzacions. De totes maneres, en equilibri no hi haurien penalitzacions.

Viabilitat de la proposta

És legítim qüestionar la viabilitat i l'ètica de la proposta i cadascun dels seus elements. Pel que fa a la primera etapa, la Comissió Europea va proposar la reubicació o el reassentament de fins a 180.000 refugiats i demandants d'asil en el transcurs de dos anys (Comissió Europea, 2015a, 2015b). Tot i que aquesta xifra representa menys del 14% del nombre total de demandants d'asil de la Unió Europea l'any 2015 (vegeu el gràfic 1), només s'han fet 459 reubicacions des del gener de 2016. El primer pas relatiu a compartir responsabilitats es va aprovar, però la posada en pràctica fins ara està sent lenta.

Part d'aquesta lenta implementació pot tenir a veure amb la falta de flexibilitat de l'Agenda Europea de Migració. La segona etapa de la proposta, el mecanisme de compensació, podria alleujar aquesta falta de flexibilitat. Mentre que pot haver-hi països reticents a negociar amb les seves obligacions d'ofrir protecció als refugiats, per por que se'ls acusi de posar preu a les persones, cal reconèixer que aquest comerç ja s'està produint a uns preus regulats. El Fons d'Asil, Migració i Integració (FAMI) ja paga 6.000 euros per refugiat reubicat a cada país de destinació i la Comissió Europea ha proposat un mecanisme desvinculació, pel qual els països es poden negar a rebre la quota que els correspon si paguen una penalització que equival al 0,002% del seu PIB. A conseqüència d'això, certs elements del mecanisme de compensació ja existeixen, tot i que no són eficaços.

Finalment, la tercera etapa, el mecanisme d'assignació, es va reconèixer com una prioritat al Parlament Europeu (Parlament Europeu, 2015), que argumentava que cal tenir en compte les preferències dels refugiats abans d'assignar-los una destinació. La proposta descrita aquí simplement va un pas més enllà i destaca com s'haurien de tenir en compte aquestes preferències.

Conclusió

La decisió d'ofrir protecció a persones que fugen de la persecució als seus països d'origen, els demandants d'asil que poden esdevenir en refugiats, genera externalitats. Tot i que un país ofereix protecció, el país veï no té per què fer-ho. A conseqüència d'això, una forma de coordinar aquest bé públic internacional és l'establiment de normes que permeten compartir les responsabilitats. Per a la Unió Europea, l'Agenda Europea de Migració era un intent de canviar les normes existents, que atribuïen les responsabilitats dependent del primer país a què arribaven els refugiats. Tanmateix, aquest intent ha resultat insuficient des del punt de vista pràctic, però també tenim raons per considerar-lo insuficient des del punt de vista teòric. L'atribució de quotes fixes d'admissió de refugiats per part dels països no ha de ser rígida i es podria dissenyar un mecanisme de compensació per fomentar la flexibilitat alhora que alleugés les limitacions de participació dels països. A més, en el procés també es podrien respectar els drets més bàsics dels refugiats per triar la seva destinació si es combina el mecanisme de compensació —pel qual els països amb costos marginals elevats pagarien per acollir els refugiats als que tinguessin costos marginals més baixos— amb un algoritme d'assignació, pel qual els refugiats podrien seleccionar les seves destinacions per ordre de preferència i vetar les destinacions a les quals no volen desplaçar-se.

Fernández-Huertas Moraga, J. i Rapoport, H. (2015b): "Tradable Refugee-admission Quotas (TRAQs), the Syrian Crisis and the new European Agenda on Migration", IZA Journal of European Labor Studies 4:23.

Hatton, T. J. (2015): "Asylum Policy in the EU: The Case for Deeper Integration", CESifo Economic Studies 61, pp. 605-637.

Parlament Europeu (2015): 2014-2019. Medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia. Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 9 de septiembre de 2015, sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia. (COM(2015)0286 – C8-0156/2015 – 2015/0125(NLE)) (Consulta) P8_TA-PROV(2015)0306.

Roth, A. E. (2002): "The Economist as an Engineer: Game Theory, Experimental Economics and Computation as Tools of Design Economics", Econometrica, 70 (4): 1341- 1378.

Roth, A. E. (2015): "Migrants aren't widgets". A: <http://www.politico.eu/article/migrants-arent-widgets-europe-eu-migrant-refugeecrisis/> (Últim accés: 3/9/2016).

Referències bibliogràfiques

Comissió Europea (2015a): "Una Agenda Europea de Migración. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones". Brussel·les, 13.05.2015. COM (2015) 240 Final.

Comissió Europea (2015b): "Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de reubicación de crisis y se modifica el Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida". Brussel·les, 9.9.2015. COM (2015) 450 final. 2015/0208 (COD).

Fernández-Huertas Moraga, J. i Rapoport, H. (2014): "Tradable Immigration Quotas", Journal of Public Economics 115: 94-108.

Fernández-Huertas Moraga, J. i Rapoport, H. (2015a): "Tradable Refugee-admission Quotas and EU Asylum Policy", CESifo Economic Studies 61 (3-4), pp. 638-672.



Com finançar les pensions?

José Mª Durán-Cabré

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

Les pensions públiques representen un 12% del PIB d'Espanya i gairebé un 30% de la despesa pública. Un de cada quatre espanyols cobra una pensió pública i tenint en compte la seva importància, és lògic que la sostenibilitat financera del sistema de pensions estigui sempre present en el debat polític i econòmic del nostre país. En els anys 2011 i 2013 es van aprovar dues importants reformes per abordar els efectes de l'enveliment de la població en la sostenibilitat del sistema. L'any 2011 es va augmentar gradualment l'edat de jubilació fins a arribar als 67 anys i el nombre mínim d'anys cotitzats per percebre el 100% de la prestació. El 2013, per la seva banda, es va introduir un índex de revaloració de les pensions que estableix un increment mínim del 0,25% si no n'hi ha prou amb els ingressos per finançar les despeses, i també es va introduir un increment de l'IPC del 0,25% quan sí que n'hi hagi prou. Aquestes reformes, que ja es van analitzar a l'*IEB Report 3/2013*, se centren fonamentalment en aspectes relacionats amb la despesa. Ara bé, per assolir l'equilibri pressupostari tan important és el costat de la despesa com el de l'ingrés, i en aquest darrer aspecte ens centrarem en aquest nou IEB Report. L'objectiu és analitzar si les pensions s'han de finançar amb les cotitzacions socials o amb els impostos, bé sigui l'IVA o alguna altra figura impositiva de caràcter finalista.

Boulhol i Reilly, economistes de l'OCDE experts en pensions, descriuen que hi ha dos sistemes alternatius per al finançament de les pensions: l'assistencial i el contributiu. El sistema assistencial garanteix la mateixa pensió mínima a partir d'una determinada edat. És el que apliquen a Nova Zelanda i al Canadà, on s'hi garanteix una pensió mínima, també anomenada de primer nivell, finançada amb els ingressos generals del sistema fiscal. En el sistema contributiu pur les cotitzacions de cada individu s'integren en comptes individuals que acumulen totes les seves aportacions i que serviran per finançar les seves pensions. És el que apliquen a Xile. Ara bé, entre aquests dos sistemes extrems, la realitat està plena de situacions intermèdies. Les pensions dels sistemes contributius tenen relació amb els sous, però en un marge que difereix sensiblement segons els casos. Conde Ruiz, de la Universitat Complutense i de FEDEA, ens indica que els països amb sistemes contributius dediquen al voltant del 10% del seu PIB a finançar el sistema de pensions, mentre que els països amb sistemes assistencials hi dediquen únicament entre el 6% i el 7% del PIB aproximadament. Ara bé, en aquests últims, els plans privats com a mecanisme per completar la jubilació tenen un paper molt més actiu, entorn del 3,5%, en comparació amb els països amb sistemes contributius, on únicament representen un 1% del PIB.

Si un sistema contributiu, com l'espanyol, incorre en déficit, cal recórrer a dues alternatives, segons la naturalesa del déficit. Si és conjuntural, a conseqüència del cicle econòmic, caldrà finançar-lo amb el superàvit acumulat en la fase expansiva del cicle. A Espanya, per exemple, el fons

l'any 2011, però al juliol del mateix any la xifra havia baixat fins als 25.000 millions. En canvi, si el déficit és estructural caldrà reformar el nexe cotització-benefici i el seu finançament. En quina situació es troba el nostre país?

Per Conde Ruiz, «la realitat aritmètica de l'enveliment sobre les pensions és tossuda», de manera que amb els ingressos futurs no n'hi haurà prou per finançar les despeses. Segons les previsions de l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (AIReF), el fons de reserva s'esgotarà a finals del 2017 o a principis del 2018. Per tant, d'acord amb el mètode de càlcul de l'índex de revaloració de les pensions introduït l'any 2013, les pensions creixeran únicament un 0,25%. Si la inflació se situa en el 2%, objectiu del Banc Central Europeu, en vint anys el poder adquisitiu de les pensions haurà baixat entre un 30% i un 40%. En definitiva, es torna a plantejar de nou la reforma del sistema de pensions al nostre país.

Com es podrien augmentar els ingressos?

1) Augmentant les cotitzacions socials? Les empreses paguen en general al voltant del 30% per les cotitzacions socials i els treballadors en suporten un 6,35%. Les cotitzacions són, amb diferència, l'*«impost»* més important a Espanya; representa prop del 35% del total d'ingressos impositius. Suposen un 11,4% del PIB, mig punt percentual més que per a la mitjana de països de la UE-15.

2) Augmentant l'IVA o introduint alguna nova figura impositiva? El sistema espanyol és contributiu. Així, per exemple, quan una persona no ha cotitzat el període mínim de 15 anys no té dret a pensió contributiva; en canvi, ha suportat l'IVA quan consumia. A hores d'ara, però, no és possible considerar aquest altre pagament a efectes de la pensió contributiva. Aquestes vies addicionals d'ingrés resulten difícils d'aplicar amb un sistema contributiu.

Entre les dues alternatives apuntades per augmentar els ingressos, Conde Ruiz suggerix una via intermèdia: passar les pensions de viduitat al sistema assistencial, de manera que s'alliberin recursos a favor de les pensions contributives. Aquesta via, de fet, aniria en la línia d'avançar en el finançament de les prestacions no contributives i universals a càrrec dels ingressos generals. D'aquesta manera, les cotitzacions socials, d'acord amb la naturalesa contributiva del sistema espanyol, servirien per finançar únicament les pensions contributives. Aquesta alternativa suposaria un important alleujament pel sistema contributiu (al 2016 està previst que les pensions per viuïtat representin uns 21.000 millions), però cal ser conscients que implicaria una major despesa a finançar pel conjunt del sistema fiscal.



Finançament de les pensions: cotitzacions socials o impostos generals?

José Ignacio Conde-Ruiz
Universidad Complutense de Madrid / FEDEA

El sistema de pensions a Espanya es troba en fase d'adaptació a la nova realitat demogràfica. La tasca no és menor; perquè d'aquí a unes dècades, si es compleixen les previsions demogràfiques, Espanya es convertirà en el país més enveilit d'Europa. Per sort, la reforma del 2011 i la del 2013 han començat a fer els primers passos per a la seva adaptació. No obstant això, encara estem esperant la reforma definitiva. Abans d'analitzar, però, qui serà el paper dels ingressos, hem de reflexionar un moment sobre com serà el sistema de pensions del futur.

La reforma del 2011 va depassar la línia vermella de l'edat de jubilació als 65, i la va moure fins als 67 anys. Amb la reforma del 2013, a banda de la introducció del factor de sostenibilitat, va desaparèixer la revalorització automàtica de les pensions amb l'evolució dels preus (p. e. a través de l'IPC). A partir del 2014, aquesta revalorització depèn de com evoluciona la restricció pressupostària del sistema de pensions al llarg del cicle econòmic. En concret, si les despeses són superiors als ingressos durant el cicle (és a dir, si hi ha déficit), aleshores les pensions, al marge de la inflació, només pugen un 0,25 %. Però la realitat aritmètica de l'enveilliment sobre les pensions és tossuda, i ens diu que, en absència de més reformes, en les properes dècades els ingressos no seran suficients per finançar les despeses, i això condemna els nostres jubilats a una congelació permanent de les pensions.

En definitiva, l'última reforma ajuda a la sostenibilitat del sistema, però de manera ineficient i injusta, ja que tot el cost recau en la congelació de les pensions. Tan aviat com el Banc Central Europeu aconsegueixi l'objectiu d'inflació del 2 %, les pensions perdran un 1,75 % de poder adquisitiu cada any. És a dir, amb aquest mecanisme el sistema actual proporciona una pensió amb un poder adquisitiu minvant en el temps ja que, un cop transcorreguts vint anys des de la data de jubilació, permetrà comprar entre un 30 % i un 40 % menys de béns i serveis que en l'any de la jubilació. És precisament aquesta pèrdua constant de poder adquisitiu el que fa que aquesta reforma sigui políticament inestable. Els jubilats exigiran reformes tan aviat arribi la inflació. La aritmètica fiscal és inapel·lable: si volem evitar la congelació de les pensions, la despesa en pensions arribarà al 15 % del PIB; mentre que, sense canvis, els ingressos del sistema tot just assoliran el 10 % del PIB (vegeu Conde-Ruiz (2014) i Conde-Ruiz i González (2013)). La reforma definitiva ha de passar inevitablement per la contenció de la despesa futura, i reduir la taxa de substitució entre l'últim salari i la pensió, així com probablement per un augment dels ingressos.

Tal com posen de relleu Conde-Ruiz i González (2015), per contenir la despesa futura hi ha dues vies alternatives: i) transformar el sistema actual de caràcter contributiu en un de purament assistencial, en

què l'Estat proporciona una pensió mínima igual per a tothom; o ii) reforçar el caràcter contributiu del sistema transformant-lo en un de comptes nacionals. La primera opció implicaria la reducció de les pensions més altes, de manera que, en jubilar-se, tots els treballadors acabarien rebent la mateixa pensió, amb un import que seria de subsistència. L'altre camí consisteix a reforçar el caràcter contributiu, tenint en compte tota la vida laboral, de manera que les pensions rebudes tinguin més correspondència actuarial amb les cotitzacions realitzades. La pensió mitjana del sistema respecte del salari també cauria, però els treballadors que haguessin contribuït més tindrien dret a una pensió més alta. En aquesta línia, alguns països, com ara Suècia o Itàlia, han avançat més en el seu procés de reforma i ja han implantat un model de repartiment i de comptes nacionals.

Ambdós sistemes, el contributiu i l'assistencial, coexisten a Europa (per exemple, el Regne Unit o els Països Baixos tenen un sistema assistencial, mentre que a Alemanya, França o Itàlia hi ha sistemes contributius), però les implicacions de l'un i de l'altre són molt diferents. No només ofereixen pensions de quantia molt diferent respecte dels salaris, sinó que la despesa en relació amb el PIB també és molt dispar. Els sistemes assistencials requereixen una despesa menor en pensions en relació amb el PIB enfront dels sistemes contributius. En concret, els països amb aquest tipus de sistema destinen aproximadament el 6 % o 7 % del seu PIB a la despesa en pensions públiques, mentre que els països amb sistemes contributius hi destinen, com a mitjana, més del 10 % del PIB. Els sistemes o els plans privats estan més generalitzats en els països amb sistemes de pensions assistencials, com a mecanisme per complementar la jubilació. En aquests països, la despesa anual en pensions privades equival al 3,5 % del PIB, davant de l'1 % que es registra en els països amb pensions contributives.

Com exposaré a continuació, la idoneïtat de finançar les pensions amb altres impostos diferents a les cotitzacions, depèn del sistema de pensions per al qual optem finalment: el contributiu o l'assistencial.

La necessitat de dotar de més ingressos, ressuscita la vella idea de fer una devaluació fiscal amb les cotitzacions. Per aprofundir sobre els efectes d'una devaluació fiscal, vegeu l'[informe de l'IEB \(2013\)](#). La idea és simple: fer un disseny impositiu de tal manera que es redueixin els costos per als productes que s'exporten, i a la vegada es mantingui o augmenti la recaptació total. La forma més directa consisteix a abaixar les cotitzacions socials (o a evitar d'augmentar-les) i apujar l'IVA per compensar la caiguda de la recaptació. O, en altres paraules, utilitzar l'IVA per finançar les pensions. La pujada de l'IVA augmenta el preu de les importacions sense modificar el preu de les exportacions, ja que els exportadors estan exempts de

facturar l'IVA i tenen dret a la devolució de l'IVA suportat. D'altra banda, la reducció en les cotitzacions a la Seguretat Social, com a mínim a curt termini, alleugereix el cost laboral i redueix el preu de producció domèstica. Com a conseqüència, s'abrateixen les exportacions i s'encareixen les importacions, tal com passava quan es devaluava la moneda.

Ningú posa en dubte que una devaluació fiscal pot tenir efectes positius sobre l'economia i l'ocupació; no obstant això, crec que no té tant de sentit fer-la si estem en presència d'un sistema de pensions contributiu com l'espanyol.

La naturalesa d'un sistema de pensions contributiu resideix en el fet que la pensió que rep un jubilat depèn de les cotitzacions fetes durant la seva vida laboral. Dit d'una altra manera, si no contribueixes, no tens pensió; i si contribueixes poc, la pensió és baixa. Si duem a terme una devaluació fiscal per la qual les cotitzacions se substitueixen pels ingressos de l'IVA, el que estem fent és finançar una part de les pensions contributives amb l'IVA. Però això trencà el principi de contributivitat, ja que una persona que no ha treballat prou i que no té dret a una pensió contributiva podria reclamar-la al llevant que en realitat sí que està aportant al sistema de pensions, a través del pagament de l'IVA quan consumeix. En canvi, si tinguéssim un sistema assistencial en el qual tothom rep la mateixa pensió independentment del que hagi cotitzat, una devaluació fiscal com la descrita anteriorment seria perfectament raonable. De fet, en un sistema assistencial no tenen sentit cotitzacions específiques per pagar les pensions, i per tant es podrien finançar amb impostos generals dissenyats de la manera més eficient possible.

En resum, si en el nostre sistema de pensions al final es manté el principi de contributivitat, crec que no s'hauria d'optar per altres fonts de finançament més enllà de les cotitzacions. Per contra, si al final s'opta per transformar el sistema cap a un d'assistencial, la resposta seria la contrària i convindria utilitzar altres fonts de finançament distintes.

Per concloure, m'agradaria esmentar que hi ha una possibilitat indirecta que permetria dotar de més ingressos el sistema de pensions, provinents d'altres vies impositives diferents de les cotitzacions socials i que, a la vegada, evitaria el problema de trencar el principi de contributivitat esmentat anteriorment. La idea seria treure del sistema contributiu les pensions de viduïtat, com ja es fa en altres països i es comença a discutir en alguns fòrums. En aquest cas, en deixar de ser la pensió de viduïtat un dret contributiu, sí que hi hauria una justificació per finançar-les utilitzant altres ingressos diferents als de les cotitzacions socials. I, com que s'alliberen despeses del sistema, en termes pràctics, seria equivalent a un augment d'ingressos per finançar la resta de les pensions contributives.

Referències bibliogràfiques

- Conde-Ruiz, J.I. (2014): *¿Qué será de mi pensión? Cómo hacer sostenible nuestro futuro como jubilados*, Ediciones Península Atalaya, Grupo Planeta, Barcelona.
- Conde-Ruiz, J.I. i González, C.I. (2015): "Challenges for Spanish Pensions in the Early 21st Century", CESifo DICE Report, Ifo Institute - Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, vol. 13(2), pages 20-24, 08.
- Conde-Ruiz, J.I. i González, C.I. (2013): "Reforma de pensiones 2011 en España", Hacienda Pública Española/Review of Public Economics-, 204 (1/2013), 9-44.
- IEB (2013): *Devaluación Fiscal/Fiscal Devaluation*, IEB Report 1/2013



Cal finançar les pensions públiques amb cotitzacions o amb impostos?

Hervé Boulhol i Andrew Reilly¹

University of Tübingen

El finançament de les pensions públiques de jubilació és una qüestió tècnica que està estretament vinculada amb importants diferències normatives en matèria d'ingressos percebuts durant la jubilació. La manera en què es planteja el finançament depèn de quins objectius es fixen per al sistema de pensions: per exemple, reduir la pobresa o mantenir el consum, una opció que implica un vincle entre els ingressos de la jubilació i els de la carrera professional. Que el disseny de les pensions públiques opti per una prestació igual per a tots, per una redistribució per beneficiar les persones amb menys ingressos o per un mètode d'estalvi individual a través de les cotitzacions per finançar aquests ingressos diferits dependrà de la importància relativa que es concedeixi a aquests objectius.

Hi ha dues alternatives extremes. La primera consisteix en un sistema universal que ofereix la mateixa pensió a tothom que superi una edat determinada. Aquest sistema, que s'aplica al Canadà i a Nova Zelanda, s'hauria de finançar amb els impostos generals. El segon cas consisteix en un sistema de pensions contributiu pur: les cotitzacions de cada persona s'integren en un compte individual que va acumulant els fons que conformaran la base per a la seva jubilació. Per definició, el sistema de pensions contributiu es finança amb les cotitzacions de cada persona. És el cas de Xile o d'Israel, amb plans privats. Evidentment, la qüestió de finançar-se amb cotitzacions o amb impostos només és pertinent per a les pensions públiques.

És fonamental distingir entre pensions vinculades als ingressos i pensions de primer nivell. Les pensions vinculades als ingressos ofereixen unes prestacions més o menys relacionades amb els ingressos obtinguts durant la vida laboral de la persona. Per tant, amb aquests sistemes, les persones amb sous més elevats obtenen prestacions més altes que les que tenen menys ingressos. Aquesta estructura de pagaments pot estar justificada per les cotitzacions més altes efectuades per les persones que guanyen més, però un sistema així no es pot finançar amb els impostos generals. Una qüestió diferent, encara que relacionada, és com finançar els déficits entre les cotitzacions percebudes i les prestacions abonades. Si aquest déficit realment es deu al cicle econòmic, s'hauria de finançar amb els superàvits acumulats en temps de prosperitat. En canvi, si responen a factors estructurals (encara que no anticipats), caldrà fer certs ajustaments en la relació entre les cotitzacions i les prestacions. A més, el finançament basat en les cotitzacions es pot

combinar amb diferents graus de redistribució entre els cotitzadors. El nivell de progressivitat del marc de cotitzacions i prestacions és una opció política que cal decidir d'acord amb els objectius de redistribució del sistema de pensions.

En realitat, tot i que les pensions públiques es finançin amb cotitzacions, els límits entre les cotitzacions obligatòries i els impostos no estan clars. Les cotitzacions es poden percebre com a impostos. Malgrat que la relació entre el que es cotitza i el que es rep més tard és estreta, els sistemes de repartiment soLEN contenir un element impositiu implícit. La raó és que la taxa interna de rendiment del sistema de repartiment equival, almenys en l'estat estacionari, a la taxa d'augment de la despesa salarial. Això vol dir que si el sistema està dissenyat per ser sostenible des del punt de vista financer, el rendiment obtingut de les cotitzacions equival a l'augment de la despesa salarial, que en general (no sempre) sol ser més baixa que l'índex de rendibilitat dels actius sense risc.

La diferència entre la rendibilitat financer i la taxa interna de rendiment és l'impost implícit. Es paga implícitament per recuperar el deute inicial derivat de les pensions pagades a la primera generació, que no va cotitzar prou des d'un punt de vista actuarial per tenir dret a les prestacions rebudes. Recentment s'han produït alguns moviments —és el cas d'Hongria i de Polònia— en un intent per substituir el sistema de repartiment per un sistema contributiu, però els canvis s'han acabat descartant pels anomenats costos de transició. Aquests costos es deriven de la gestió comptable de la transició (costos a curt termini davant l'estalvi a llarg termini per a l'erari públic) i de la pèrdua neta total que equival a eliminar l'impost implícit, fet que crea pressions de finançament, tenint en compte la necessitat de reembrossar el deute implícit net.

Pel que fa a les pensions de primer nivell, cal diferenciar entre sistemes contributius i no contributius. L'última edició del *Panorama de les Pensions (Pensions at a Glance)* va dedicar un capítol especial a la comparació de pensions de primer nivell de diferents països (OCDE, 2015). Aquestes pensions inclouen, d'una banda, les pensions bàsiques i mínimes basades en cotitzacions dins dels sistemes contributius i, d'altra banda, les pensions bàsiques i l'assistència social basades en la residència dins de sistemes no contributius. Aquestes últimes s'haurien de finançar amb impostos i les primeres, en canvi, s'haurien de finançar amb cotitzacions per a les pensions, si més no majoritàriament. Ara bé, la situació no és tan senzilla, ja que depèn de l'estructura general del sistema de pensions.

¹ Hervé Boulhol i Andrew Reilly són economistes especialitzats en pensions a la Direcció d'Ocupació, Treball i Afers Socials de l'OCDE. Les opinions expressades i els arguments utilitzats en aquest document són personals, i no reflecteixen necessàriament el punt de vista oficial de l'OCDE ni dels seus països membres.

Les pensions públiques de repartiment solen incloure diferents vies per dur a terme la redistribució entre els cotitzadors. Atès que les pensions mínimes o bàsiques basades en cotitzacions són una d'aquestes vies, el més lògic és finançar aquests instruments mitjançant cotitzacions per a les pensions, com es fa a la República Txeca i a França. Ara bé, fixem-nos en un país com ara Mèxic, on tenen un sistema de pensions contributiu privat, però la pensió mínima pública garanteix un nivell mínim de prestacions quan els treballadors han cotitzat durant prou temps. Els actius acumulats amb les cotitzacions es transfereixen al Govern que, si escau, completa el que falti per satisfer les necessitats de les prestacions mínimes de jubilació. La lògica d'aquest marc és fer servir les cotitzacions individuals per finançar la pensió mínima, però afegir-hi un element finançat amb impostos per assolir el nivell de la part redistributiva. Això demostra que no sempre està clar si, depenent de l'estructura general del sistema, els elements redistributius s'han de finançar dins el sistema de pensions (cotitzacions) o fora (impostos). Això també és aplicable, per exemple, al finançament de les ajudes per desocupació o per a la cura de menors, així com per a certes parts de les pensions per vidütat.

Espanya no té una pensió bàsica universal, pagada per a tothom, però sí una pensió mínima que requereix almenys 15 anys de cotització. Si es compleix aquest període mínim, la pensió mínima ja no varia encara que s'hagin cotitzat més anys. Tretze països de l'OCDE tenen un sistema de pensions mínimes, les prestacions inicials s'obtenen després de 13 anys de cotització i són completes després de 29 anys, de mitjana. A Espanya, la pensió mínima completa se situa en el 34% dels ingressos mitjans, per sobre de la mitjana de l'OCDE del 26%, mentre que el període mínim de cotització és la meitat del període mitjà a l'OCDE.

Nova Zelanda ha optat per un nivell generós per a la seva xarxa de seguretat: una pensió bàsica basada en la residència que equival al 40% dels ingressos mitjans. Es finança amb impostos i no hi ha un sistema contributiu obligatori. En altres països, les persones en edat de jubilació que mai no han cotitzat reben una mitjana del 21,8% dels ingressos mitjans (per sobre del 19,6% que rep a Espanya una persona soltera).

En resum, el relatiu pes dels sistemes de pensions finançats per impostos o cotitzacions reflecteix la importància concedida als diferents objectius del sistema de pensions. Si ens centrem només en els sistemes obligatoris, la part no contributiva de la prestació (el que correspon en principi a la part finançada amb impostos) pel que fa a la prestació total equival al 100% en el cas de Nova Zelanda per a algú que hagi treballat tota la seva vida per la meitat d'un salari mitjà; al 52% a Dinamarca i al 42% al Canadà; el que contrasta amb el 0% d'Irlanda, Espanya i Regne Unit, entre altres

països. En qualsevol cas, els elements contributius elegits s'haurien de finançar amb cotitzacions destinades a les pensions. No obstant això, prop d'un terç dels països de l'OCDE, incloent-hi Espanya, no preveuen cotitzacions directament destinades a les pensions (OCDE, 2015).

Referències bibliogràfiques

OCDE (2015): Pensions at a Glance, Publicacions de l'OCDE, París.



Tributació, multinacionals i inversió estrangera directa

Jordi Jofre-Monseny

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

El procés de globalització ha incrementat la mobilitat de les empreses més enllà de les fronteres estatals. De fet, la combinació d'empreses multinacionals, un baix nivell d'harmonització fiscal i un sistema imperfecte d'intercanvi de dades fiscals entre països ha tingut conseqüències importants en la tributació aplicada a les empreses¹. Avui dia és més que evident que la tributació de les multinacionals és un tema que preocupa l'opinió pública. Per exemple, a Espanya, empreses com Apple, Google i Amazon paguen una factura fiscal sorprenentment baixa, fet que ha cridat l'atenció dels mitjans², i al Regne Unit, el públic ha boicotejat Starbucks per les seves pràctiques d'elusió fiscal³. Alhora, s'han registrat diferents respostes en forma de polítiques: alguns països han aprovat iniciatives per restringir les pràctiques d'elusió fiscal de les grans empreses, i la Comissió Europea, per la seva banda, està lluitant contra els acords entre algunes grans companyies i paradisos fiscals⁴.

L'objectiu d'aquest IEB Report és exposar les conclusions de la literatura econòmica que ha estudiat els efectes de la globalització en la fiscalitat de les empreses, amb especial èmfasi en els Estats membres de la Unió Europea i les empreses multinacionals. Concretament, es vol donar resposta a dues qüestions. La primera té a veure amb el comportament dels governs. Davant l'augment percebut en la mobilitat de les empreses, han reaccionat els governs nacionals modificant la seva política fiscal? En cas afirmatiu, quins canvis s'han posat en pràctica? La segona qüestió fa referència al comportament de les mateixes empreses. Reaccionen les empreses davant els diferencials fiscals? En cas afirmatiu, com ho fan? Quins elements de la normativa fiscal provoquen més reaccions? Quins costos té tot plegat per a la recaptació tributària? En definitiva, encara que aquest informe no és de caràcter tècnic, si que es proposa repassar la recerca més recent sobre els aspectes internacionals de l'impost de societats i introduir el lector en els temes que s'estan debatent. Així doncs, aquest IEB Report pot ser d'interès per acadèmics, *policy-makers* i públic en general.

El primer article, escrit per Simon Loretz, s'inscriu en la primera qüestió. Centrant la seva anàlisi en els Estats membres de la Unió Europea, examina les tendències recents en l'impost sobre societats, en un intent de determinar si estem sumits en un procés de competència fiscal per veure qui país ofereix l'impost sobre societats més avantatjós. A més d'informar i donar compte de

¹ Vegeu l'article de Clemens Fuest en el IEB Report 2/2015 sobre l'harmonització de l'impost de societats a la Unió Europea.

² http://economia.elpais.com/economia/2014/01/18/actualidad/1390071860_568641.html

³ <https://www.theguardian.com/business/2012/dec/08/starbucks-uk-stores-protests-tax>

⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/transparency/index_en.htm

les reduccions en la càrrega tributària mitjana de les empreses, identifica els elements de la normativa tributària que han emprat els governs en aquest sentit, i la seva relació amb els elements més mòbils de la base imposable que grava els beneficis empresarials.

El segon article, elaborat per Valeria Merlo, es planteja la segona qüestió, és a dir, la resposta de les multinacionals als diferencials fiscals en l'impost sobre societats. De nou, la seva anàlisi se centra en la Unió Europea. L'autora comença revisant els treballs que documenten respostes «reals» de l'activitat de les multinacionals davant els impostos, i conclou que les activitats de l'economia «real» es mostren força sensibles en aquest sentit. A continuació s'analitza el fenomen del trasllat de beneficis, un conjunt de pràctiques d'elusió fiscal que són responsables de la baixa factura fiscal d'Apple, Google i Amazon a Espanya. Les multinacionals utilitzen preus de transferència i préstecs entre les empreses d'un grup per re-assignar els beneficis als països amb menys impostos, sense canviar substancialment la distribució real de les seves activitats. Aquest tipus de pràctica fa que la base imposable en l'impost de societats sigui molt sensible als tipus impositius, comprometen l'autonomia real dels estats a l'hora de gravar l'activitat empresarial de les grans empreses.

El tercer article se centra en els Estats Units. L'article que signa Daniel Wilson ofereix al lector una breu introducció a la fiscalitat empresarial dels Estats Units, on les empreses han de pagar impostos tant a l'Administració federal com a l'Administració estatal. L'autor resumeix les conclusions d'una literatura molt consolidada que ha quantificat l'efecte de diversos elements de la normativa fiscal sobre diferents aspectes de l'activitat econòmica. Aquestes efectes estimats pels Estats Units tenen un clar interès per a les persones que dissenyen les polítiques fiscals a Europa que necessiten anticipar les respostes de diferents components de la base imposable davant canvis en elements de la normativa tributària.

Els tres textos d'aquest informe destaquen la creixent importància de la mobilitat de capital (internacional) i de les empreses multinacionals per als sistemes tributaris actuals, pensats per a un món molt menys integrat. Les pràctiques de planificació fiscal de les empreses multinacionals tenen per objectiu reduir el pagament d'impostos, fet que ha suscitat una sèrie de respostes polítiques en diferents països. En aquest context, l'habilitat d'institucions com la Unió Europea i l'OCDE per promoure l'harmonització fiscal i l'intercanvi de dades fiscals entre països adquireix una importància fonamental per al futur de la tributació dels beneficis empresarials.



Estem vivint un procés de race to the bottom en la tributació sobre societats?

Simon Loretz
Institute for Advanced Studies

En la majoria dels Estats membres, la crisi financer i els dèficits fiscals que se n'han derivat han intensificat el debat sobre els impostos que paguen les empreses (concretament, les multinacionals). Destaca clarament, en aquest sentit, el cas d'Apple, investigada per la Comissió Europea per un ús deslleial de pràctiques per eludir el pagament d'impostos, i el cas de Google, que ha resolt el seu litigi amb les autoritats fiscals britàniques pagant 130 milions de lliures esterlines¹. Tots dos casos exemplifiquen que hi ha multinacionals que efectivament paguen menys impostos del que espera no només una opinió pública molt crítica (com es pot veure en la cobertura mediàtica), sinó també del que esperen les autoritats tributàries. Això planteja interrogants sobre les possibles causes subjacentes d'aquests tipus impositius efectius més baixos sobre empreses (multinacionals) i sobre si els exemples anteriors són l'excepció o la regla.

En principi hi ha tres possibles explicacions per a la baixa càrrega fiscal aplicada a les empreses multinacionals: en primer lloc, els legisladors han reduït el tipus impositiu i/o la base imposable; en segon lloc, els que dissenyen la política tributària han previst, implícitament o explícitament, certs buits legals per facilitar que en la pràctica sigui possible beneficiar-se d'una menor càrrega fiscal, i en tercer lloc, les empreses estan aplicant estratègies d'elusió fiscal legals o il·legals per reduir els pagaments d'impostos en contra de l'espirit mateix de la legislació tributària. Els límits exactes d'aquestes tres causes subjacentes per a una menor càrrega fiscal no sempre estan clars, però es pot argumentar que els dos primers casos es poden derivar de la competència per fer-se amb les bases imposables més móbils.

No és cap novetat l'avís que certes jurisdiccions redueixen la seva càrrega fiscal estratègicament per atraure capital, fet que implica entrar en un procés competitiu per veure qui fa pagar menys impostos. Zodrow i Mieszkowski (1986), entre d'altres, ho han formalitzat. Les simples prediccions de tipus marginal nul s'han anat perfeccionant en nombrosos articles acadèmics, i l'anàlisi empírica sobre la competència en l'impost sobre societats, seguint la revisió de Devereux i Loretz (2013), suggerix que sí que es produeix una certa pressió a la baixa i una certa convergència en els tipus de l'impost sobre societats. La pràctica d'ofertar un tracte preferent a les empreses (estrangeres) que tenen molta mobilitat encara és més controvertida. Tot i que no hi falten veus a favor —entre d'altres, Keen (2001)²—, la Unió Europea ho considera

en el seu codi de conducta una competència tributària clarament perjudicial. Això implica que els països de la Unió ja no poden oferir obertament condicions especials en matèria tributària a les empreses estrangeres. Per contra, sí que poden introduir canvis en la definició de les bases imposables perquè la càrrega tributària efectiva de les empreses amb molta mobilitat sigui més baixa; i tot plegat mantenint els tipus elevats per a les empreses nacionals, sense opcions de mobilitat. Un recent exemple en aquest sentit és l'aplicació de tipus reduïts als ingressos derivats de propietat intel·lectual i, concretament, el que es coneix com a *patent boxes*³.

Per fer-se una idea gràfica de la situació actual i els canvis recents en la càrrega fiscal efectiva per a les empreses de la Unió Europea, el Gràfic 1 mostra l'evolució de diferents mesures de pressió fiscal. Les barres representen la mitjana ponderada i sense ponderar de l'impost sobre societats com a percentatge del PIB dels 28 Estats membres de la Unió. Les línies marquen la mitjana sense ponderar de tres mesures de tipus impositius: el tipus màxim nominal de l'impost sobre societats, el tipus mitjà efectiu i un segon tipus mitjà efectiu que inclou les bonificacions dels *patent boxes*⁴.

La primera i més òbvia observació és que l'evolució dels ingressos de l'impost sobre societats i del tipus impositiu no segueixen la mateixa tendència perquè els ingressos tributaris es regeixen en gran mesura pel cicle econòmic. Això es fa evident amb la forta caiguda en els anys de crisi financer. Ara bé, més enllà de l'impacte de la situació econòmica, res no sembla indicar clarament (almenys fins ara) que no sigui possible augmentar la xifra d'ingressos provinents de l'impost sobre societats.

La clara tendència a la baixa del tipus impositiu nominal de l'impost sobre societats des d'un mitjana no ponderada del 32% l'any 2000 fins al 22,8% el 2015 s'ha desaccelerat en els darrers anys. Passa igual amb la mesura estàndard del tipus mitjà efectiu, que va començar des d'una xifra inferior a la mitjana no ponderada, el 27,4%, l'any 2000, i es va reduir fins al 21,1% el 2014. Aquesta reducció, que no és tan acusada com en el primer cas, reflecteix algunes de les reformes tributàries d'ampliació de la base imposable i de retallada de tipus de principis del 2000. Quant a la segona mesura de tipus impositiu mitjà efectiu, la que inclou les rebaixes dels *patent boxes*, la imatge és força diferent. Després de seguir clarament la tendència de l'altra mesura de tipus mitjà efectiu fins al 2006, la reducció de la càrrega fiscal per als ingressos per patents s'accelera durant

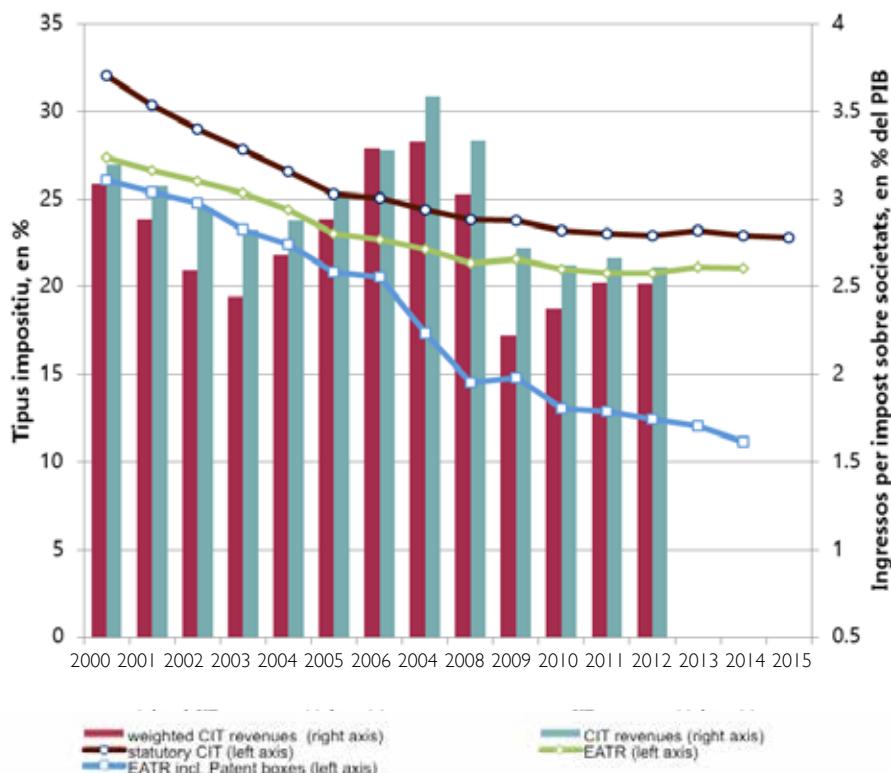
¹ Vegeu <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-01-15/apple-may-be-on-hook-for-8-billion-in-taxes-after-europe-probe> i <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-02-11/google-tells-parliament-it-won-t-pay-google-tax-in-u-k>

² Vegeu http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm.

³ Vegeu Alstadsæter et al. (2015) per accedir a una completa reflexió sobre el mecanisme *patent box*.

⁴ El concepte subjacent de tipus impositiu mitjà efectiu desenvolupat per Devereux i Griffith (1998) s'obté de calcular la càrrega fiscal d'un hipotètic projecte d'inversió rendible tenint en compte tipus, deduccions i la normativa per determinar la base imponible.

Gràfic I: Evolució de mesures de pressió fiscal en l'impost sobre societats



Font: Eurostat (2015), Evers et al. (2015), elaboració pròpia.

l'última dècada. L'abast de la important caiguda en la càrrega fiscal efectiva per als ingressos generats per patents l'any 2007 es deu a la introducció del mecanisme de *patent box* a Bèlgica, que bonifica la creació de patents de manera molt significativa. Ara bé, la clara tendència a la baixa en el tipus mitjà efectiu tenint en compte els *patent boxes* indica que d'altres països han seguit el mateix camí.

La pregunta que sorgeix en relació al tractament preferent de certes parts de la base de l'impost sobre societats (possiblement molt mòbils) és la següent. Es tracta d'una vàlvula de pressió que permetrà mantenir uns tipus impositius relativament alts o es tracta simplement d'una nou impuls que intensifica la competència fiscal? No hi ha una resposta directa a aquesta pregunta, però Langenmayr et al. (2015) argumenten que el tracte preferent a les empreses amb beneficis elevats pot ser òptim en una situació amb una elevada càrrega fiscal; en canvi, en entorns amb menys càrrega fiscal, el tracte preferent es tradueix en una major grau de competència fiscal i d'ineficiència. En una línia similar, Alstadsæter et al. (2015) consideren que els avantatges fiscals dels *patent boxes* són més grans del que seria desitjable des del punt de vista fiscal i, per tant, comportaran un augment de la competència fiscal. El fet que el Regne Unit hagi anunciat que reduirà encara més el seu impost sobre societats fins al 17 % el 2020 reforça aquestes tendències.

Referències bibliogràfiques

- Alstadsæter, A., Barrios, S., Nicodème, G., Skonieczna, A. M. i Vezzani, A. (2015): "Patent Boxes Design, Patents Location and Local R&D", European Commission Taxation Papers, núm. 57.
- Devereux, M.P. i Griffith, R. (1998): "The taxation of discrete investment choices", The Institute for Fiscal Studies Working Paper Series, núm. W98/16.
- Devereux, M.P. i Loretz, S. (2013): "What Do We Know about Corporate Tax Competition?", National Tax Journal, vol. 66, pp. 745 -774.
- Eurostat (2015): Taxation Trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway, Oficina de Publicacions de la Unió Europea, Luxemburg.
- Evers, L., Miller, H. i Spengel, C. (2015): "Intellectual property box regimes: effective tax rates and tax policy considerations", International Tax and Public Finance, vol. 22 pp. 502–530.
- Keen, M. (2001): "Preferential Regimes Can Make Tax Competition Less Harmful", National Tax Journal, vol. 54 (4), pp. 757-762.
- Langenmayr, D., Haufler, A. i Bauer, C.J. (2015): "Should tax policy favor high – or low-productivity firms?", European Economic Review, vol. 73, pp. 18–34.
- Zodrow, G. R. i Mieszkowski, P. (1986): "Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods", Journal of Urban Economics, vol. 19 (3), pp. 356-370.



Efectes de l'impost sobre societats en la localització, la inversió i els beneficis de les filials de les multinacionals en els països de la Unió Europea

Valeria Merlo
University of Tübingen

En la literatura econòmica s'ha publicat abastament sobre la relació entre l'impost sobre societats i la inversió estrangera directa (IED). Els tipus impositius nominals i altres aspectes del codi fiscal determinen la xifra de beneficis després d'impostos i, per tant, el relatiu atractiu d'una jurisdicció o un país com a ubicació per a l'activitat d'una multinacional.

Mentre que la primera generació d'estudis empírics sobre IED i tributació va documentar la importància de l'efecte dels tipus impositius aplicats a les empreses en la localització internacional del capital (vegeu, per exemple, l'estudi De Mooij i Ederveen, 2003), la creixent disponibilitat de dades individuals d'empreses durant els últims anys ha permès dur a terme una ànalisi molt més extensa de diferents marges (per exemple, el marge intensiu i extensiu) i variables (la localització, la inversió, el finançament, les vendes, la localització de beneficis, entre d'altres) en l'activitat de les multinacionals. En concret, les publicacions més recents demostren que la tributació aplicada a les empreses afecta el marge extensiu de l'activitat estrangera. La ubicació de les plantes, filials, headquarters i patents es mostra sensible al tipus aplicat a l'impost sobre societats (vegeu Voget, 2011; Becker, Egger i Merlo, 2012; Barrios, Huizinga, Laeven i Nicodème, 2012; Karkinsky i Riedel, 2012, i Griffith, Miller i O'Connell, 2014). Per la seva banda, el marge intensiu —la mida de la inversió (en actius fixos i intangibles) així com de la plantilla de les multinacionals en una jurisdicció— també es veu afectat significativament per l'impost sobre societats (vegeu, per exemple, Egger i Merlo, 2009, o Dischinger i Riedel, 2011). Tots aquests estudis arriben a la conclusió que l'efecte quantitatiu dels impostos aplicats a l'activitat de les multinacionals és considerable. Mentre els efectes estimats varien segons els estudis, que utilitzen dades i metodologies diferents, la semielasticitat estimada pel que fa als actius fixos, per donar un exemple, se situa entre -2 i -5. Això vol dir que una diferència d'un punt percentual més en el tipus impositiu s'associa a una reducció en els actius fixos d'entre un 2% i un 5% en un país concret.

Si bé els estudis esmentats s'han centrat sobretot en els tipus impositius nominals, hi ha d'altres aspectes del codi fiscal que afecten el tipus efectiu que acaba pagant l'empresa. Depenen del marge respectiu i del resultat perseguit, s'haurien de tenir en compte els tipus marginals efectius (que determinen la inversió) i els tipus mitjans efectius (que determinen la localització) que reflecteixen també la normativa legal que defineix la base imposable (normes aplicades a la depreciació d'actius entre d'altres). Altres temes d'interès són el tracte preferent en matèria impositiva (en R+D, entre d'altres), la tributació en país d'origen, els convenis de doble

impostació i si els ingressos a l'estranger d'una multinacional tributen a nivell mundial o estan exempts de tributació al país d'origen.

A Europa, els tipus nominals de l'impost sobre societats varien de forma significativa. A banda que molts països europeus apliquen exempcions fiscals i un tracte fiscal preferent per a determinats ingressos i entitats legals, la diferència en els tipus impositius nominals és considerable (dades de 2014). Per exemple, mentre que les multinacionals s'enfronten a tipus impositius nominals del 10% o del 12,5% a Bulgària i Irlanda, respectivament, els mateixos ingressos es graven al 35% a Malta i al 33% a França. La tendència mundial de reduir els tipus de l'impost sobre societats en els últims 35 anys ha estat considerable, particularment en els països europeus. Si ens fixem en dades més recents, el tipus impositiu mitjà per a l'impost sobre societats en els països de la Unió Europea s'ha redut des del 30% l'any 1996 fins al 19% el 2014. Aquesta tendència a la baixa és general i reflecteix l'intent dels governs nacionals de ser competitius en un context amb més mobilitat del capital i de globalització de les multinacionals. Concretament, l'ampliació de la Unió Europea, a través de l'accés dels nous Estats membres de l'Europa de l'Est, ha inflict una pressió considerable en la política fiscal. Overesch i Wamser (2010) han documentat l'impressionant augment de la IED alemanya en els països de la UE10 durant els últims vint anys i han demostrat que la política fiscal d'aquests països ha contribuït significativament al seu desenvolupament.

Un dels temes que cada vegada preocupa més en política fiscal és l'elevada mobilitat de les bases imposables com a característica distintiva de les multinacionals, en comparació amb les empreses nacionals. La mobilitat de la base imposable de les multinacionals —el que es coneix com a trasllat de beneficis (*profit shifting*)— implica que el benefici fiscal (la base imposable) es reassigui a països amb menys impostos, mentre que les inversions reals responen a aquests diferencials fiscals en molt menor grau. Per mitjà d'aquestes estratègies d'elusió fiscal, les multinacionals en general paguen menys impostos i aquesta planificació fiscal és a costa dels ingressos tributaris dels països on es fa l'activitat. En la labor de recerca de l'OCDE en matèria d'erosió de la base imposable i trasllat de beneficis (BEPS) s'assenyala el problema i, per abordar-lo, es fa una crida a l'adopció d'una política fiscal internacional, tenint en compte la importància de les pèrdues d'ingressos estimades: «Les conclusions dels treballs [...] confirmen la magnitud del problema, amb pèrdues globals de recaptaçió en l'àmbit de l'impost sobre societats d'entre el 4% i el 10%; és a dir, entre 100.000 i 240.000 milions de dòlars l'any» (OCDE, 2016a).

Els economistes han alimentat aquest debat sobre el trasllat de beneficis identificant els dos canals principals per reassignar la base imposable —els preus de transferència i els mercats de capitals interns— i quantificant la repercussió de les diferències de tipus impositius en aquests canals. Pel que fa als països, molts es mostren preocupats per l'«erosió de les bases imposables» mitjançant la transferència de beneficis, i la resposta política habitual és aprovar legislació en contra de l'elusió d'impostos, per evitar que les multinacionals utilitzin els canals esmentats per a la transferència de beneficis. Per exemple, hi ha normes tributàries en matèria de subcapitalització, que s'empren per evitar l'excessiu endeutament com a mitjà per transferir beneficis (vegeu Buettner, Overesch, Schreiber i Wamser, 2012, o Merlo, Riedel i Wamser, 2014 per a una valoració de l'efecte d'aquestes normes). Hi ha normes referents als preus de transferència, pensades per evitar que les multinacionals no recorrin en excés a anomalies de preus en els intercanvis comercials dins de la mateixa empresa (vegeu, per exemple, Lohse, Hofmann i Riedel, 2015). I també hi ha normes relatives a les societats estrangeres controlades (SEC), que s'apliquen per restringir la reubicació del passiu per motius fiscals (vegeu Ruf i Weichenrieder, 2012, i Egger i Wamser, 2015).

Ara bé, tots aquests estudis destaquen que restringir el trasllat de beneficis té conseqüències negatives per a l'activitat inversora. La raó és que les activitats de trasllat de beneficis permeten a les multinacionals reduir clarament el pagament d'impostos. Això implica que el paper dels impostos en un escenari amb trasllat de beneficis com a determinant de l'activitat inversora real és diferent del paper que tindrien si no existís el trasllat de beneficis. En concret, amb trasllat de beneficis, en principi la sensibilitat de les empreses als impostos en el marge intensiu i extensiu hauria de ser menor. Egger, Merlo i Wamser (2014) suggerixen que prop de l'11% de les filials de multinacionals alemanyes poden eludir bona part dels impostos. Aquestes inversions representen a l'entorn d'un 60% del total d'actius fixos de les multinacionals alemanyes a l'estrange. A més, també cal tenir en compte que la legislació pensada per evitar l'elusió fiscal introduceix noves distorsions. Per exemple, Egger, Keuschnigg, Merlo i Wamser (2014) han examinat el finançament del deute intern i destaquen que no només s'utilitza per transferir beneficis, sinó també per millorar l'assignació de capital de les empreses.

Els intents dels països de regular o gravar les activitats mundials mòbils de les multinacionals per mitjà de legislació nacional estan condemnats al fracàs. En concret, si l'objectiu és gravar els ingressos de les multinacionals, un dels fronts oberts en matèria de política fiscal internacional és l'acció política conjunta. L'OCDE ho ha reconegut de forma explícita: «L'erosió de la base imposable i el trasllat de beneficis és un problema mundial que exigeix solucions

mundials» (OCDE, 2016b). En el disseny de les polítiques s'ha fet algun avanç en aquesta direcció, ja que són molts els països que han signat convenis bilaterals per a l'intercanvi d'informació tributària. En concret, des del desembre del 2000, se n'han signat 518 (vegeu OCDE, 2016c). No obstant això, encara queden lluny els acords multilaterals a nivell global, i les noves polítiques de tracte fiscal preferent (com ara les *patent boxes*) comporten una altra mena de distorsions.

Referències bibliogràfiques

- Barrios, S., Huizinga, H., Laeven, L. i Nicodème, G. (2012): "International taxation and multinational firm location decisions", *Journal of Public Economics*, 96, pp. 946-958.
- Becker, S., Egger, P. i Merlo, V. (2012): "How low business tax rates attract MNE activity: Municipality-level evidence from Germany", *Journal of Public Economics*, 96, pp. 698-711.
- Buettner, T., Overesch, M., Schreiber, U. i Wamser, G. (2012): "The impact of thin-capitalization rules on the capital structure of multinational firms", *Journal of Public Economics* 96, pp. 930-938.
- De Mooij, R. i Ederveen, S. (2003): "Taxation and foreign direct investment: a synthesis of empirical research", *International Tax and Public Finance*, 10, pp. 673-693.
- Dischinger, M. i Riedel, N. (2011): "Corporate taxes and the location of intangible assets within multinational firms", *Journal of Public Economics*, 95, pp. 691-707.
- Egger, P., Keuschnigg, Ch., Merlo, V. i Wamser, G. (2014): "Corporate taxes and internal borrowing within multinational firms", *American Economic Journal: Economic Policy* 6(2), pp. 54-93.
- Egger, P. i Merlo, V. (2009): "Statutory corporate tax rates and double-taxation treaties as determinants of multinational firm activity", *FinanzArchiv*, 67, 145-170.
- Egger, P., Merlo, V. i Wamser, G. (2014): "Unobserved tax avoidance and the tax elasticity of FDI", *Journal of Economic Behavior & Organization* 108, pp. 1-18.
- Egger, P. i Wamser, G. (2015): "The Impact of Controlled Foreign Company Legislation on Real Investments Abroad: A Multi-dimensional Regression Discontinuity Design", *Journal of Public Economics*, 129, pp. 77-91.
- Griffith, R., Miller, H. i O'Connell, M. (2014): "Ownership of intellectual property and corporate taxation", *Journal of Public Economics*, 112, pp. 12-23.
- Karkinsky, T. i Riedel, M. (2012): "Corporate taxation and the choice of patent location within multinational firms", *Journal of International Economics*, 88, pp. 176-185.

Lohse, T., Hofmann, P. i Riedel, N. (2015): "Do Transfer pricing Laws Limit International Income Shifting? Evidence from Europe", document de treball (26 d'octubre de 2015).

Merlo, V., Riedel, N. i Wamser, G. (2015): "The impact of thin capitalization rules on the location of multinational firms' foreign affiliates", CESifo Working Paper, núm. 5449.

OCDE (2016a): "About Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)", <http://www.oecd.org/ctp/beps-about.htm> [últim accés: 7 de maig de 2016].

OCDE (2016c): "Tax Information Exchange Agreements (TIEAs)", <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/taxinformationexchangeagreementstieas.htm> [últim accés: 7 de maig de 2016].

Overesch, M. i Wamser, G. (2010): "The effects of company taxation in EU accession countries on German FDI", *Economics of Transition*, 18, pp. 429-457.

Ruf, M. i Weichenrieder, A. (2012): "The taxation of passive foreign investment: Lessons from German experience", *Canadian Journal of Economics* 45/4, pp. 1504-1528.

Vogel, J. (2011): "Relocation of headquarters and international taxation", *Journal of Public Economics*, 95, pp. 1067-1081.



Localització empresarial i impostos: què es pot aprendre dels estats nord-americans

Daniel J. Wilson

Banc de la Reserva Federal de San Francisco

Introducció

Als Estats Units la política fiscal que grava l'activitat empresarial presenta importants diferències segons l'estat. Això ofereix un escenari únic per estudiar la repercussió de les polítiques fiscals en la localització geogràfica de les empreses, sobretot tenint en compte que molts factors importants per l'economia, com ara les institucions jurídiques i financeres, són compartits per tots els estats. No tots els aspectes de la fiscalitat empresarial dels estats nord-americans troben un equivalent directe en el sistema tributari de la Unió Europea (UE), però sí que existeixen nombrosos punts en comú. Per tant, les conclusions derivades de la recerca basada en els Estats Units (EE. UU.) poden ser rellevants per als *policy-makers* i per a tot el que es planteagi la repercussió de determinades polítiques fiscals (existents o proposades) en els Estats membres de la UE. En aquest article em proposo resumir la fiscalitat aplicada a les empreses als EE. UU., els canals pels quals els impostos estatals poden afectar la distribució geogràfica de les empreses, i la recerca realitzada sobre les conseqüències que se'n deriven.

Com poden els impostos incidir en la distribució geogràfica de les empreses?

La tributació dels beneficis empresarials en els diferents estats dels EE. UU. és complexa i hi ha molts canals pels quals pot incidir en la localització d'una empresa. Per comprendre aquests canals s'imposa un breu resum en aquest sentit.

En primer lloc, quines formes empresarials son gravades pels estats? Als EE. UU. les empreses poden adoptar nombroses formes legals, però des del punt de vista fiscal, el més important és si es tracta d'una *C-Corporation*, amb beneficis subjectes a un impost sobre beneficis federal i estatal, o d'una *pass-through entity*, amb beneficis que es consideren una renda individual dels propietaris i que es declaren en l'impost sobre la renda de les persones físiques. És a dir, tant els impostos que graven els ingressos de les persones físiques com els que graven els de les persones jurídiques poden repercutir en el creixement i la distribució geogràfica de l'activitat econòmica.

En segon lloc, com tributen les empreses amb presència en diversos estats? Les grans empreses presents en diferents estats solen tenir una matrícula i una o múltiples filials. Alguns estats exigeixen que cada filial amb presència en el seu estat presenti les declaracions per separat i tributi segons els beneficis imposables de la filial. D'altres exigeixen que el grup presenti una única declaració que

combinï ingressos, deduccions, crèdits, etcètera per a totes les filials. D'altra banda, altres estats deixen que les empreses triïn: poden presentar la declaració per separat per a la filial o una declaració d'ingressos combinats¹.

En qualsevol cas, el contribuent, grup corporatiu o filial, ha d'aportar una part dels seus ingressos corporatius totals a l'estat per a la tributació de l'empresa, i això es fa aplicant un sistema de prorrateig. Aquesta fórmula generalment és una mitjana ponderada de la nòmina de personal, els actius fixos i les vendes de l'empresa en l'estat en qüestió, cadascun amb la seva proporció respecte al total de l'empresa. Tradicionalment, aquests tres factors tenien el mateix pes en gairebé tots els estats, però en les últimes dècades nombrosos estats han reduït el pes de les nòmines i els actius fixos, sovint fins a situar aquestes partides en valors nuls.

Considerant aquest sistema de tributació estatal, hi ha quatre polítiques fiscals estatals bàsiques que poden tenir un pes important a l'hora de decidir la localització de les empreses². En primer i segon lloc, tenim l'impost sobre societats i l'impost sobre la renda de les persones físiques perquè, com ja hem dit, les entitats que desenvolupen activitats mercantils poden estar subjectes a l'impost sobre la renda i d'altres, a l'impost sobre societats. En tercer lloc, també poden ser importants els crèdits fiscals o deduccions per activitats específiques, com poden ser la recerca i desenvolupament (R+D), els actius derivats de la propietat intel·lectual, la inversió o la creació de llocs de treball. I en quart lloc, cal tenir en compte la ponderació de cada element en el sistema de prorrateig, ja que pot fer que a l'empresa li interessa més declarar les nòmines i les propietats en un estat concret.

Com incideixen els impostos en la distribució geogràfica de les empreses?

Hi ha quatre grans canals pels quals la política fiscal d'un estat pot afectar les decisions de localització geogràfica de les empreses. Primer, pot afectar a l'escala i al creixement de les empreses locals ja existents, perquè els impostos estatals es consideren costos generals de producció. Els economistes solen referir-se a aquest canal com l'«efecte renda» o «escala». Una recent publicació de Giroud i Rauh (2015) aporta proves convincents que els impostos

¹ Vegeu ITEP (2011) per a més informació.

² Altres impostos que podrien afectar les decisions de distribució geogràfica de les empreses, encara que probablement més modestament, són els impostos que graven els béns immobles i les vendes, així com els drets de llicència corresponents.

estatals afecten significativament l'escala de la indústria productiva (dimensions de la plantilla).

Segon, els impostos no només poden tenir repercussions per a l'escala d'una empresa ja existent, sinó que també poden afectar la naturalesa del procés de producció, en canviar els preus relatius dels factors de producció. Per exemple, un crèdit fiscal a la inversió redueix el cost del capital respecte al cost de mà d'obra i pot comportar un «efecte substitució»: es pot passar d'un procés de producció intensiu en mà d'obra a un procés més intensiu en capital. Algunes publicacions recents han investigat els efectes dels crèdits fiscals estatals a determinats factors de producció dins d'un mateix estat i altres efectes indirectes. Chirinko i Wilson (2008) arriben a la conclusió que si en un estat es redueix el cost relatiu del capital —mitjançant la rebaixa de l'impost sobre societats o l'augment del crèdit fiscal a la inversió—, augmenta la ràtio capital-output de l'estat en qüestió i disminueix aquesta mateixa ràtio en els estats competidors. Wilson (2009) obté els mateixos resultats en plantejar-se els efectes d'una reducció d'impostos aplicada als costos d'R+D. No obstant això, en aquest cas, les repercussions dins i fora de l'estat per a la R+D estatal són molt més àmplies, fet que suggereix que la R+D és molt més móbil des del punt de vista geogràfic que el capital físic. Finalment, una recent publicació de Chirinko i Wilson (2016) ha investigat els crèdits fiscals a la creació d'ocupació a nivell estatal, la qual cosa redueix el cost de la mà d'obra per a les empreses en creixement³. A banda d'això, es constata que aquests crèdits no només milloren les xifres d'ocupació de l'estat en qüestió, sinó que, a més, i a diferència dels crèdits fiscals a la inversió i a la R+D, no afecten negativament les xifres d'ocupació d'altres estats. De fet, es detecten petits efectes de contagi en positiu.

Tercer, els impostos estatals poden afectar la creació de noves empreses o establiments, tant en la decisió d'inici d'activitat com de localització. Per exemple, Papke (1991), i Giroud i Rauh (2015) coincideixen en les seves conclusions de recerca que un impost sobre societats més elevat en un estat concret va associat a una reducció de la taxa de creació de noves empreses en el sector industrial. Per la seva banda, Suárez Serrato i Zidar (2014) van arribar també a una conclusió similar en un аналisis que inclou també el sector serveis.

Finalment, els impostos estatals poden repercutir en el trasllat d'empreses o d'activitat comercial des d'estats amb més impostos cap a estats amb càrregues impositives menors. Per exemple, Moretti i Wilson (2015) van demostrar que canvis en els diferencials impositius entre estats soLEN traduir-se en fluxos migratoriS més elevats de científics prominents cap a estats amb

menor tributació. Això és així tant per a l'impost sobre la renda com per a l'impost sobre societats, i sembla reflectir canvis tant en l'oferta com en la demanda de treball.

Els treballs esmentats anteriorment analitzen específicament els efectes de les polítiques fiscals per a les empreses d'estats nord-americans, però hi ha nombrosos estudis que treballen amb dades d'altres països i que també solen concloure que la fiscalitat local de les empreses afecta de forma significativa la seva distribució geogràfica i, en general, l'activitat econòmica local.

D'acord, els impostos afecten la ubicació de les empreses... I què?

Els estudis empírics són prou clars en concluir que els impostos són importants per a la distribució geogràfica de les empreses: amb impostos més elevats per a l'activitat empresarial, el creixement empresarial i la creació de noves empreses se'n veuran ressentides; en canvi, si el que és més elevat són els incentius i les bonificacions fiscals, s'atraurà noves empreses i s'estimularà l'expansió de les existents. Però tot plegat té efectes en el benestar general? Un treball recent de Fajgelbaum et al. (2015) es planteja aquesta pregunta en el context de la tributació estatal de les empreses als Estats Units. Mitjançant un model d'equilibri general que té en compte la dimensió espacial i que incorpora les característiques bàsiques de la fiscalitat estatal de les empreses als Estats Units, els autors arriben a la conclusió que la variació de les càrregues tributàries per a les empreses entre diferents estats es tradueix en una distribució espacial de l'activitat econòmica que no és l'òptima. Concretament, conclouen que si els diferents estats harmonitzessin la fiscalitat per a les empreses, augmentaria tant el PIB com el benestar nacional en gairebé un 1%.

En conclusió, bona part de la recerca feta fins al moment ha demostrat que els impostos tenen efectes significatius en l'escala i el creixement de les empreses existents, en la taxa de creació de noves empreses i en el tipus d'activitat de les empreses (inversió, R+D, ocupació). Encara que el sistema de tributació empresarial en els diferents estats americans presenta algunes diferències respecte al sistema de la Unió Europea, aquesta recerca pot ser d'interès per als que dissenyen les polítiques i per a tot el que es plantegi la repercussió de determinades polítiques fiscals per a empreses (existents o proposades) en els Estats membres de la UE.

³ En relació amb això, Goolsbee i Maydew (2000) van descobrir que la reducció de la partida de nòmives en el sistema de prorrataig d'un estat, amb un cost de mà d'obra relatiu clarament menor, es tradueix en un increment de les plantilles industrials.

Referències bibliogràfiques

- Chirinko, R. i Wilson, D.J. (2016): "Job Creation Tax Credits, Fiscal Foresight, And Job Growth: Evidence From U.S. States", FRBSF Working Paper 2010-25.
- Chirinko, R. i Wilson, D.J. (2008): "State Investment Tax Incentives: A Zero-Sum Game?", Journal of Public Economics, 92(12), pp. 2362-2384.
- Giroud, X. i Rauh, J. (2015): "State Taxation and the Reallocation of Business Activity: Evidence from Establishment-Level Data", NBER Working Paper 21534.
- Fajgelbaum, P., Morales, E., Suárez Serrato, J.C. i Zidar, O. (2015): "State Taxes and Spatial Misallocation", NBER Working Paper 21760.
- Goolsbee, A. i Maydew, E.L. (2000): "Coveting Thy Neighbor's Manufacturing: The Dilemma of State Income Apportionment", Journal of Public Economics, 75, pp. 125-43.
- Institute on Taxation and Economic Policy (ITEP) (2011): "Combined Reporting of State Corporate Income Taxes: A Primer", ITEP Policy Brief.
- Moretti, E. i Wilson, D.J. (2016): "The Effect of State Taxes on the Geographical Location of Top Earners: Evidence from Star Scientists", NBER Working Paper 21120.
- Papke, L.E. (1991): "Interstate Business Tax Differentials and New Firm Location", Journal of Public Economics, 45, pp. 47-68.
- Suárez Serrato, J.C. i Zidar, O. (2014): "Who Benefits from State Corporate Tax Cuts? A Local Labor Markets Approach with Heterogeneous Firms", NBER Working Paper 20289.
- Wilson, D.J. (2009): "Beggar Thy Neighbor? The In-State, Out-of-State, and Aggregate Effects of R&D Tax Credits", Review of Economics and Statistics, 91(2), pp. 431-36.



Desigualtat: l'assignatura pendent

Sara Torregrosa-Hetland

Lund University / Centre d'Estudis Antoni Capmany / Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

En els darrers anys han vist la llum nombrosos llibres i articles sobre desigualtat (entre d'altres, els signats per Atkinson, Milanovic, Piketty o Stiglitz). El fet que la desigualtat tingui més presència en el debat acadèmic es correspon amb una creixent atenció també en l'àmbit públic; en són mostra, per exemple, les recents campanyes llançades per Oxfam Intermón, que han tingut un ressò considerable¹.

La desigualtat es pot considerar una de les «assignatures pendents» de l'economia. En perspectiva històrica, la humanitat ha experimentat grans avenços en els nivells de vida materials, però el progrés econòmic ha vingut acompanyat de grans disparitats en el benestar d'uns i altres (Deaton, 2013). La reducció d'aquestes disparitats ha estat difícil -- i també és cert que ha despertat poc interès a la disciplina en determinades èpoques. Tot i que (com veurem) hi ha certs motius per a l'optimisme en l'evolució recent de la desigualtat global, la concentració de renda i riquesa continua sent molt elevada, i provoca pobresa i desigualtat d'oportunitats.

Aurem-nos breument en la qüestió del mesurament. La desigualtat se sol representar amb indicadors relatius, com ara les participacions en la renda total d'una determinada part de la població (p. ex., els *top income shares*) o el popular índex de Gini. Això es pot vincular a la teoria de la utilitat marginal decreixent de la renda. A més, també la pobresa —que té un sentit «absolut»— ha passat a comptabilitzar-se de manera relativa en les societats opulentes, (en referència amb llindars de renda mòbils). Però ens podem preguntar si les diferències de renda absolutes (per entendre'n, en quantitat d'euros) són importants per a la societat en la nostra avaluació de la desigualtat existent. Així ho ha argumentat Ravallion (2004), referint-se especialment a la pobresa en els països en desenvolupament. En efecte, índexs força estables de desigualtat mundial en el període 1950-1970², en un context de fort creixement econòmic, podrien amagar un intens augment en les diferències reals de renda entre els extrems (i el mateix seria aplicable a qualsevol país amb un Gini constant i un PIB per càpita creixent).

A banda d'això, no està de més recordar que els estudis sobre desigualtat soLEN fer referència a la renda disponible de les llars. Aquest concepte es correspon amb les rendes brutes menys els impostos directes pagats per les famílies, més les transferències rebudes per les mateixes. Segurament, la renda disponible sigui el que una llar percep com als seus ingressos (per les retencions de la Seguretat Social i l'impost sobre la renda). No obstant això,

ignorar-ne els efectes sobre la desigualtat pot comportar un biaix considerable. És ben sabut que la imposició indirecta tendeix a repartir-se de forma regressiva entre les llars (és a dir, la pressió fiscal és més gran per als més pobres), de manera que les rendes netes *d'impostos indirectes* seran més desiguals que les que no en considerin l'impacte³.

Les tres contribucions que componen aquest informe aborden diferents aspectes d'aquest tema tan ampli. En els textos de Vecchi i Peichl hi ha un cert paral·lelisme. El primer tracta sobre l'evolució de la desigualtat global (diferències de renda entre les persones del planeta) en els darrers dos-cents anys, mentre que el segon se centra en l'experiència recent dels països rics i adopta una perspectiva nacional. Tots dos comenten els desafiaments metodològics que encara trobem en el mesurament de la desigualtat i els factors que els economistes han trobat per explicar-ne les tendències.

La contribució de Fernández-Albertos repassa l'experiència espanyola recent, l'impacte de la gran recessió al nostre país, aportant explicacions des d'un enfocament polític. Tant Peichl com Fernández-Albertos aporten idees de possibles mesures per contrarestar l'augment de la desigualtat en les societats riques actuals. Les seves recomanacions comparteixen un èmfasi en la política de despesa pública, especialment en educació, i en la conveniència de la intervenció des dels primers anys de vida. Peichl cataloga aquestes mesures com a *polítiques ex ante*, que prevenen la desigualtat en les generacions futures en un sentit dinàmic i que contrasten amb les *polítiques ex post*, dirigides a pal·liar els efectes de la desigualtat en les generacions actuals.

En aquest sentit, les polítiques dissenyades per prevenir la desigualtat futura van molt lligades al concepte d'igualtat d'oportunitats. Si bé en aquest informe parlem sobre desigualtat de rendes, podem convenir que una part d'aquesta desigualtat es deriva de l'actuació dels individus i que una altra part es deriva d'aspectes que queden fora del seu control (p. ex., el lloc de naixement, que determina bona part de la desigualtat a escala mundial, com explica Vecchi). Dins d'un mateix país també hi trobem aquesta desigualtat d'oportunitats, suggerida pels indicadors de mobilitat social (correlació entre els ingressos o la posició social dels fills respecte els pares)⁴. Les polítiques dirigides a la igualtat d'oportunitats soLEN ser més populars, fins i tot entre els que no consideren la desigualtat per si mateixa com una cosa negativa.

¹ Vegeu <http://www.oxfamintermon.org/es/que-hacemos/proyectos/desigualdad>.

² Vegeu la figura 1 del text de Vecchi en aquest informe.

³ És el cas, per exemple, del Regne Unit (Barnard et al., 2011) o de la recerca sobre Espanya duta a terme per l'autora (Torregrosa-Hetland, 2015).

En parlar de polítiques, però, no hauríem d'oblidar que gairebé sempre es tracta de polítiques *nacionals*. Però la desigualtat és, en bona part, global i es genera en un context d'intercanvis comercials i financers (i migratori?) intensos entre les diferents parts del planeta. Les forces de la globalització ocupen un lloc prominent entre les explicacions de la desigualtat actual. Ara bé, les reivindicacions —i les actuacions correctores dels governs— se solen cenyir (forçosament) a l'àmbit nacional, on tenen poder d'actuació. Això limita potencialment la seva capacitat, entre altres coses, de recaptar impostos sobre el capital o sobre les rendes altes (a la vista estan els recents escàndols sobre frau fiscal internacional). Com indiquen Peichl i Fernández-Albertos, el camí per reforçar les polítiques redistributives passaria per intensificar la cooperació internacional o la supranacionalització.

Referències bibliogràfiques

- Barnard, A., Howell, S. i Smith, R. (2011): "The Effects of Taxes and Benefits on Household Income, 2009/10. Further Analysis and Methodology", Regne Unit: Oficina Nacional d'Estadística.
- Chetty, R., Hendren, N., Kline, P., Saez, E. i Turner, N. (2014): "Is the United States Still a Land of Opportunity? Recent Trends in Intergenerational Mobility", *American Economic Review*, 104(5), pp. 141-147.
- Deaton, A. (2013): "The Great Escape. Health, Wealth, and the origins of inequality", Princeton: Princeton University Press.
- Ravallion, M. (2004): "Competing Concepts of Inequality in the Globalization Debate", Brookings Trade Forum, pp. 1-38.
- Torregrosa-Hetland, S. (2015): "Did Democracy bring Redistribution? Insights from the Spanish Tax System, 1960-90", *European Review of Economic History*, 19(3), pp. 294-315.

⁴ En aquest sentit, vegeu l'interessant treball sobre els Estats Units dirigit per Chetty i Hendren, *Equality of Opportunity Project*: <http://www.equality-of-opportunity.org/>.



Desigualtat global: tendències històriques

Giovanni Vecchi

Università di Roma "Tor Vergata"

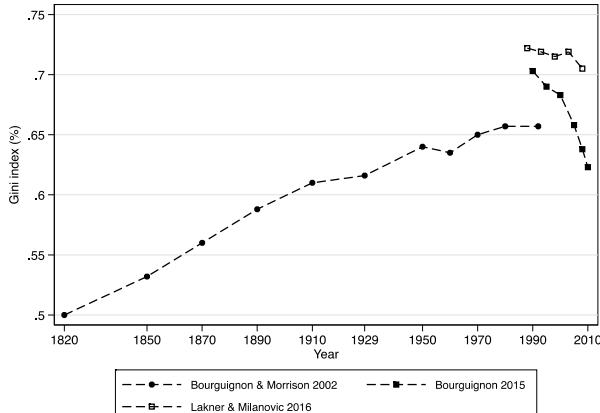
Tenim una sensibilitat instintiva per a la pobresa i la desigualtat local, la de la nostra ciutat, la nostra regió o el nostre país, i som conscients de les conseqüències socials i polítiques que pot tenir. La desigualtat global és un concepte més abstracte, en general; per què ens hauria d'amoïnar? La principal resposta ha de ser l'empatia i un desig per comprendre la condició humana, però a això se li poden afegir preocupacions més pràctiques. La promoció del benestar mundial, en una valoració en què tots els ciutadans de totes les nacions compten per igual, és l'objectiu d'organismes internacionals com el Banc Mundial, per exemple. I també tenim les disparitats dins dels mateixos països i entre diferents països, que generen pressions i potents incentius per a la migració, així com conflictes polítics. Què en sabem, doncs, de la dinàmica de la desigualtat mundial a través del temps?

Primer, definim *desigualtat global*. Prengent la població mundial com a població de referència, la desigualtat d'ingressos entre els ciutadans del món es divideix de la manera següent: *a)* la desigualtat *within-country* (desigualtat dins del mateix país) i *b)* la desigualtat *between-country* (disparitats en els nivells mitjans d'ingressos entre països). Com veurem, el pes relatiu d'aquests dos components ha canviat enormement amb el temps, igual que han canviat els factors que condueixen a la desigualtat total.

Segon, passem als temes relacionats amb el mesurament. Considerant que no disposem d'un institut mundial d'estadística, no sorprèn que no hi hagi una enquesta global de llars, és a dir, que no hi ha una base de dades estàndard d'ingressos domèstics d'arreu del món. Això fa que els economistes es vegin obligats a fer veritables esforços per unir conjunts de dades de diferents països (normalment, es treballa amb anys de referència, més que amb dades anuals) i a enfocar-se a una sèrie de dificultats metodològiques perquè els estudis dels diferents països no són comparables. Així, cal transformar els ingressos de les unitats monetàries locals per tenir en compte les diferències de poder adquisitiu, tant en qüestió de temps com d'espai. De fet, els dos fonaments de les estimacions en matèria de desigualtat (les enquestes de pressupostos familiars i els tipus de canvi ajustats a la paritat del poder adquisitiu o PPA) només estan disponibles de forma fiable i àmpliament acceptada per a un nombre significatiu de països i per al període posterior a la Segona Guerra Mundial; conforme ens allunyem en el temps, es va estrenyent el cercle de països amb dades disponibles¹.

serioses limitacions per identificar tendències històriques, certs investigadors han obert vies per obtenir una sèrie d'estimacions sobre la desigualtat mundial des de principis del segle XIX fins a avui dia. Aquestes estimacions no sempre coincideixen exactament, com es pot veure en el gràfic I —que dibuixa les estimacions de l'índex de Gini de tres estudis—, però la tendència general sembla prou sòlida.

Gràfic I. Evolució de la desigualtat global, 1820-2011



Nota: Aquest gràfic mostra l'índex Gini (eix vertical) en el temps (eix horitzontal).

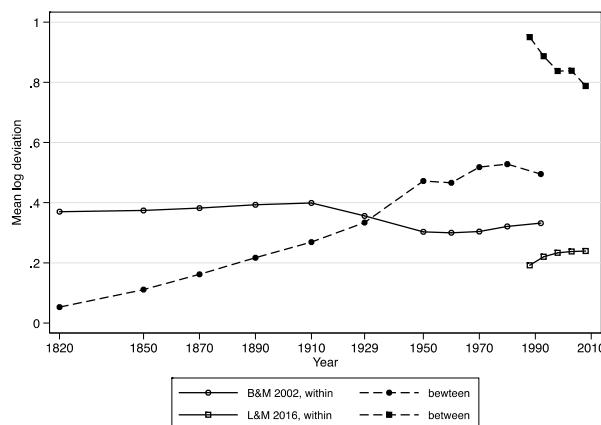
Fons: Bourguignon i Morrison (2002), Bourguignon (2015), Lakner i Milanovic (2016).

Del gràfic I, se'n poden extreure tres conclusions: dues de substantives i una de tècnica. La primera és que la desigualtat global va experimentar un creixement inexorable des de principis del XIX fins a mitjan segle XX, època en què els països rics es van industrialitzar i van consolidar les seves posicions. La segona és el clar declivi iniciat a finals de la dècada de 1980, coincidint amb la pujada de les economies asiàtiques (especialment, la Xina, amb una població de més de mil milions de persones). La tercera i més tècnica és que els detalls del mesurament són importants. A finals dels anys vuitanta, les tres estimacions difereixen de forma substancial en nivells. Això es pot atribuir a diferències en: *a)* el nombre de països considerats (33 països i dades multipaís en la sèrie històrica a llarg termini, en contrast amb més de cent països en les estimacions recents); *b)* la base de la comparació entre les distribucions nacionals (és a dir, si les dades de l'estudi es van ajustar al PIB per càpita; també hi ha la qüestió dels ingressos familiars o el consum familiar per persona), i *c)* els factors de conversió de PPA utilitzats (PIB 1990 enfront del consum privat de 2005).

¹ A'Hearn, Amendola i Vecchi (2016) estudien l'ús de pressupostos familiars en la recerca històrica i descriuen la tasca de recerca internacional del projecte de pressupost familiar històric (Historical Household Budget, HHB), www.hhbproject.com.

El pes de les disparitats dins el mateix país i entre diferents països en la dinàmica de la desigualtat global ha canviat radicalment amb el temps, com es veu clarament en el gràfic 2. Passant del popular índex Gini a l'índex de desviació mitjana logarítmica (*mean log deviation*), que es pot descompondre més, el gràfic 2 mostra la desigualtat atribuïble a cada font de variació. La desigualtat creixent entre 1820 i 1950 es deu completament a l'augment de la desigualtat entre països. Els baixos nivells inicials (1820) de desigualtat entre naçons reflecteixen que gairebé tots els països eren pobres, el mínim de subsistència suposava un mínim pels nivells d'ingressos mitjans, i només uns quants països europeus, amb una demografia discreta, i els seus plançons, es distingien de la resta. L'èxit de la industrialització elevant els ingressos d'aquests països, i l'absència d'aquest procés en la majoria de la resta del món, va marcar la divergència. Una manera de representar-la és la ràtio del PIB per càpita a l'Europa occidental pel que fa a la Xina. Segons unes estimacions molt utilitzades (Projecte Maddison 2013), la ràtio ha crescut de forma constant des de 2,0 fins a 10,2 en aquests 130 anys inicials.

Gràfic 2. Descomposició de la desigualtat global, 1820-2010



Nota: El gràfic marca les desviacions mitjanes logarítmiques dels ingressos atribuïbles a la variació entre països i dins dels mateixos països en la línia temporal.

Fonts: Bourguignon i Morrison (2002), Lakner i Milanovic (2016).

A mitjan segle xx, doncs, les disparitats entre països eren la principal font de desigualtat, igual que passa avui dia. El motor de la tendència actual cap a una desigualtat global més baixa continua sent l'evolució de la variació entre països, però a diferència d'anys

enrere, ara aquesta tendència és negativa i, de fet, és prou forta per compensar un augment gradual de la desigualtat dins dels mateixos països. Evidentment, la Xina i, més recentment, l'Índia han tingut un pes important: la Xina va experimentar el creixement més fort entre 1988 i 2008. En canvi, l'Àfrica subsahariana pràcticament no va créixer en els mateixos anys.

Com que les regions del món han crescut a diferents velocitats en les últimes dècades, la distribució d'ingressos mundials ha canviat enormement i, amb això, la identitat de les persones en els diferents punts de la distribució. S'han produït enormes canvis en el rànquing: Branko Milanovic (2016) ha estimat que en nou de cada deu casos, els «guanyadors» (és a dir, els que han guanyat més en termes relatius) són les persones de classes mitjanes i baixes de les economies asiàtiques emergents (no només de la Xina, sinó també de l'Índia, Tailàndia, el Vietnam i Indonèsia). Un segon grup de guanyadors ha estat l'1% superior mundial, que majoritàriament es troba als Estats Units, l'Europa occidental, el Japó i Oceania. Les famílies amb pitjor sort són gairebé invariablement en països africans, i la seva posició mundial ha perdut llocs, igual que a l'Europa de l'Est. El segment inferior de la classe mitjana dels antics països rics de l'Europa occidental, l'Amèrica del Nord, Oceania i el Japó també es troba entre els perdedors relatius: les dades suggereixen que no han sabut treure grans profits de la globalització.

En general, el patró comentat és coherent amb les prediccions dels models de comerç internacional més senzills (a la Heckscher-Ohlin): l'entrada de nous jugadors en els mercats mundials durant els darrers 25 anys ha modificat de forma significativa l'estructura de remuneració dels factors de producció d'arreu del món: els treballadors no qualificats han sortit guanyant en països amb abundant oferta de treball no qualificat (per exemple, Àsia), per la seva especialització en producció i exportació de béns intensius en treball a països amb abundància de capital (per exemple, a Europa). En canvi, als països desenvolupats, cada vegada més especialitzats en béns i serveis intensius en capital, amb mà d'obra qualificada i tecnologia, s'ha produït la transformació contrària. Mentre que aquesta generalització no és aplicable a tots els casos, el simple fet de la mecànica del comerç basada en la dotació de factors explica bona part de la redistribució actual, tant dins dels països com a escala mundial.

Dit això, m'agradaria concloure fent esment a la solidesa estadística de les conclusions exposades en aquest document. Són estadísticament significatives les tendències de desigualtat global observades? Probablement no. En part, per la fragilitat dels mesuraments de la desigualtat, altament sensibles a variacions apparentment menors en els resultats dels estudis i la definició de les variables. Però, en part, es deu també al fet que encara avui les dades no sempre estan disponibles amb definicions coherents,

recopilacions fiables i mostres suficients. Tant els acadèmics com els que elaboren les polítiques s'han de mostrar prudents a l'hora d'acollir l'optimista discurs de la desigualtat global a la baixa (gràfics 1 i 2); l'ocultació dels ingressos més alts, per exemple, bé podria significar que la desigualtat global no s'ha redut en absolut. Altres decisions tècniques preses en aquest temps pel que fa a les estimacions de desigualtat global també podrien ser responsables d'un augment de la distorsió en la tendència. Malgrat els titànics esforços invertits, cal acceptar que encara no sabem prou sobre la desigualtat global. La part positiva de tot plegat és que continuem aprenent, i força ràpid.

Referències bibliogràfiques

- A'Hearn, B., Amendola, N. i Vecchi, G. (2016): "On Historical Household Budgets", *Rivista di Storia Economica*, 2.
- Bourguignon, F. i Morrison, C. (2002): "Inequality Among World Citizens: 1820–1992", *American Economic Review*, 92(4), 727-44.
- Bourguignon, F. (2015): "The globalization of Inequality", Princeton University Press.
- Lakner, C. i Milanovic, B. (2016): "Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession", *World Bank Economic Review*, 30(2), 230-32.
- Maddison Project Database (2013): <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>.
- Milanovic, B. (2016): "Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization", Harvard University Press.



Desigualtat i mobilitat en països desenvolupats: mesurament i polítiques

Andreas Peichl
ZEW / University of Mannheim

La desigualtat ha augmentat considerablement en nombrosos països occidentals en les darreres dècades¹. La creixent bretxa entre rics i pobres, i la consegüent reducció de la classe mitjana, ha esdevingut un dels principals temes de les agendes polítiques d'arreu del món. El període de crisi econòmica després de l'enfonsament del mercat financer l'any 2008 als Estats Units ha fet que els temes relacionats amb la distribució dels recursos econòmics siguin encara més urgents (OCDE, 2011, p. 17). El moviment «Occupy Wall Street», que va pressionar els que dissenyen les polítiques perquè actuessin contra la creixent desigualtat social i econòmica, va popularitzar la frase «Nosaltres som el 99%». El curiós és que aquest eslògan fa referència directa a la recerca acadèmica sobre l'augment dels ingressos de l'1% més ric de la població nord-americana, que actualment ha tornat a situar-se en alts històrics (Piketty i Saez, 2003).

Els estudis sobre desigualtat se solen fixar en la distribució dels sous, els ingressos o la renda (disponible). Les tendències de la desigualtat entre aquests conceptes poden diferir, ja que hi ha «diversos passos entre els preus dels factors relatius [com els sous] i [...] la renda disponible de les famílies» (Atkinson, 2003, p. 23)². Els passos més importants d'aquest procés són la creació dels ingressos bruts de mercat a partir de diverses fonts i de tots els membres del nucli familiar; el disseny fiscal i el sistema de transferències del govern, com també els patrons de formació i composició dels nuclis familiars.

En primer lloc, els ingressos bruts del treball representen el gros del total dels ingressos de les famílies i són un motor important de la desigualtat. Entre les explicacions habituals es troben certs canvis en l'oferta i la demanda de competències i tasques, així com els canvis en institucions i polítiques del mercat laboral (vegeu, per exemple, Autor et al., 2008). Per als països més desenvolupats, el canvi tecnològic que afavoreix els treballadors d'alta qualificació i la globalització augmenten la polarització dels llocs de treball i dels ingressos laborals a causa de la subcontractació dels processos més rutinaris. A més, en la majoria dels països s'està reduint la densitat i la cobertura dels sindicats, de manera que la capacitat negociadora dels treballadors dels sectors afectats es debilita. En segon lloc, altres determinants de la desigualtat (de salari o ingressos) són el sistema d'impostos i transferències i els patrons de formació i composició dels nuclis familiars. Per exemple, aplicant mètodes de desagregació per a les mesures de desigualtat, pobresa i riquesa, Peichl et al. (2012) quantifiquen la manera en què la tendència a formar nuclis familiars més petits ha afectat el canvi

en la distribució d'ingressos d'Alemanya. Els resultats demostren que la bretxa d'ingressos també hauria augmentat sense tenir en compte la tendència demogràfica, però el seu nivell seria més baix del que és en realitat. La renda total disponible de les llars també depèn de les característiques de les persones que formen aquests nuclis familiars. Schwartz (2010) detecta que la creixent correlació entre els ingressos dels dos membres de la parella i l'augment de famílies monoparentals han contribuït a incrementar la desigualtat. Finalment, el sistema d'impostos i de transferències té un paper fonamental. Per exemple, Bargain et al. (2014) analitzen l'efecte de la política fiscal dels Estats Units en la desigualtat durant el període 1979-2007. Per distingir entre els efectes derivats de la fiscalitat i els derivats dels canvis en la distribució d'ingressos abans d'impostos, els autors apliquen detallats càlculs de contrast que mantenen constant la distribució d'ingressos d'un any i apliquen el sistema fiscal d'un altre any. D'aquesta manera, es demostra que la política fiscal dels Estats Units ha tingut poca incidència reductora de la desigualtat durant el període analitzat.

Quina és la relació entre desigualtat i mobilitat social? Per a un estudi sobre això, vegeu Jäntti i Jenkins, 2015. Corak (2013) mostra una correlació negativa (positiva) entre desigualtat i mobilitat (persistència): com més alta és la desigualtat d'una societat, menor és la seva mobilitat social³. Des del punt de vista de les polítiques, l'augment de la desigualtat i la reducció de la mobilitat són un problema. Aquestes tendències es poden afrontar de dues maneres: ex post (a curt termini) o ex ante (a llarg termini).

A curt termini, més redistribució (és a dir, pujar els impostos sobre la renda i el patrimoni, junt amb transferències més altes i béns públics) pot reduir la desigualtat ex post, és a dir, després que es produueixi en el mercat. A llarg termini, l'educació és el millor instrument per millorar les oportunitats d'un gran nombre de persones ex ante, és a dir, abans del mercat. Ara bé, el problema és que sembla que l'educació (la seva realitat actual) interactua amb la desigualtat d'ingressos i, de fet, contribueix a perpetuar els desavantatges d'una generació a una altra (Solon, 2004). Davant l'ampliació de les oportunitats educatives, els rics han estat millor situats per aprofitar-les. Al mateix temps, els diferencials salarials segons els nivells educatius han augmentat a causa del canvi tecnològic, donant avantatge als que ja partien de millors posicions

El principal desafiament per als que dissenyen les polítiques és reformar els sistemes educatius perquè realment millorin les oportunitats, especialment per als membres de famílies humils. La investigació realitzada pel premi Nobel James Heckman i els seus coautors suggerix que la intervenció en l'etapa infantil té

¹ Part d'aquest article es basa en Peichl i Pestel (2014).

² En efecte, Armour et al. (2013) documenten fins a quin punt poden arribar a ser sensibles els diferents mesuraments a l'hora de captar les tendències dels ingressos.

³ Miles Corak anomena aquesta relació corba del gran Gatsby, en al·lusió a la novel·la que critica el somni americà.

una especial transcendència per als resultats que s'assoleixen més endavant (vegeu, per exemple, Heckman et al., 2013). I de fet, els casos com els dels països nòrdics —amb altes taxes de cobertura en atenció a la primera infància i classes inclusives— són els que aconsegueixen millors resultats en termes de desigualtat i mobilitat, mentre que el sistema segregat dels països anglosaxons és el que pitjors resultats ofereix (Black i Devereux, 2011). A més de les polítiques educatives, la prestació de sanitat universal —per contrarestar l'efecte diferencial de les pertorbacions sanitàries dels primers anys de vida segons l'estrat socioeconòmic— així com les polítiques adreçades a les famílies —per evitar la polarització de les opcions de cura infantil— brinden magnífiques oportunitats per abordar les desigualtats *ex ante* (per a tots dos punts, vegeu Corak et al., 2011).

Per tal de finançar aquestes inversions, sembla que augmentar els impostos sobre el patrimoni (més que sobre la renda) resulta prometedor, ja que el patrimoni sol estar més concentrat que els ingressos. Per descomptat, el descobriment dels papers de Panamà ha demostrat que per poder gravar el capital i el patrimoni amb taxes impositives més altes, cal minimitzar les possibilitats d'elusió fiscal (legal) i d'evasió fiscal (il·legal) reforçant la col·laboració a nivell mundial.

Referències bibliogràfiques

- Armour, P., Burkhauser, R.V. i Larrimore, J. (2013): "Deconstructing Income and Income Inequality Measures: A Cross-Walk from Market Income to Comprehensive Income", *American Economic Review*, 103 (3), 173-177.
- Autor, D. H., Katz, L. F. i Kearney, M.S. (2008): "Trends in US wage inequality: Revising the revisionists", *The Review of Economics and Statistics*, 90 (2), 300-323.
- Atkinson, A. B. (2003): "Income Inequality in OECD Countries: Data and Explanations", CESifo Working Paper, núm. 881.
- Bargain, O., Dolls, M., Immervoll, H., Neumann, D., Peichl, A., Pestel, N. i Siegloch, S. (2014): "Tax Policy and Income Inequality in the U.S., 1979 – 2007", ZEW Discussion Paper, núm. 14-001.
- Black, S. E. i Devereux, P.J. (2011): "Recent Developments in Intergenerational Mobility", D. Card i O. Ashenfelter (Eds.), *Handbook of Labor Economics*, Elsevier, Nova York, 773-1823.
- Corak, M. (2013): "Income Inequality, Equality of Opportunity y Intergenerational Mobility", *Journal of Economic Perspectives*, 27 (3), 79-102.
- Corak, M., Curtis, L. i Phipps, S. (2011): "Economic Mobility, Family Background and the Well-being of Children in the United States and Canada", T. M. Smeeding, R. Erikson i M. Jäntti (Eds.), *Persistence, Privilege y Parenting. The Comparative Study of Intergenerational Mobility*, Russell Sage Foundation, Nova York, 73-108.
- Heckman, J., Pinot, R. i Savelyev, P. (2013): "Understanding the Mechanisms through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes", *American Economic Review*, 103(6), 2052-2086.
- Jäntti, M. i Jenkins, S.P. (2015): "Income Mobility", A: A. B. Atkinson y F. Bourguignon (Eds.), *Handbook of Income Distribution*, Elsevier, Nova York, 807-935.
- OCDE (2011): "Growing Income Inequality in OECD Countries: What Drives it and How Can Policy Tackle it?", OECD Forum on Tackling Inequality, París, 2 de maig.
- Peichl, A., Pestel, N. i Schneider, H. (2012): "Does Size Matter? The Impact of Changes in Household Structure on Income Distribution in Germany", *Review of Income and Wealth*, 58 (1), 118-141.
- Peichl, A. i Pestel, N. (2014): "Earnings Inequality", James D. Wright, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2a edició, Oxford, pp. 765-772.
- Piketty, T. i Saez, E. (2003): "Income Inequality in the United States, 1913-1998", *Quarterly Journal of Economics*, 118 (1), 1-39.
- Schwartz, C. R. (2010): "Earnings Inequality and the Changing Association between Spouses' Earnings", *American Journal of Sociology*, 115 (5), 1524-1557.
- Solon, G. (2004): "A Model of Intergenerational Mobility Variation over Time and Place", M. Corak (Eds.), *Generational Income Mobility in North America and Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 73-109.



Crisi econòmica i desigualtat a Espanya: una reflexió des de la política

José Fernández-Albertos

Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC

Quan s'analitzen les conseqüències socials de la gran recessió, Espanya és un cas extrem en algunes dimensions. En molt pocs països l'economia es va enfonsar tant i durant tant de temps, la desocupació va créixer tant i es va obrir tant la breixa d'ingressos entre rics i pobres. Tot i que ara sembla que ja ha passat el pitjor moment de la crisi, les ferides econòmiques, socials i polítiques que ens ha deixat no es dissiparan a mitjà termini. En aquestes línies miraré d'ofrir una visió d'aquesta «excepcionalitat» espanyola i algunes reflexions per al futur, centrant-me especialment en la dimensió política, sovint oblidada per les analisis purament sociològiques i econòmiques.

La crisi espanyola

Una característica *tradicional* de l'economia espanyola és que té un marcat caràcter cíclic: creixem més que els nostres veïns en les èpoques d'expansió i creem molta ocupació, però destruïm activitat i, sobretot, ocupació, amb massa rapidesa durant les crisis. Aquestes característiques ben coneudes de l'economia espanyola es van agreujar encara més durant la gran recessió (Boeri i Jimeno, 2016). El creixement en l'etapa precrisi va estar en bona mesura facilitat per l'expansió creditícia feta possible gràcies a l'adhesió a la moneda única. La disponibilitat de crèdit va contribuir a la creació d'una enorme bombolla immobiliària que va fer que a Espanya la crisi fos particularment aguda: primer, perquè l'economia va esdevenir especialment vulnerable a la crisi de liquiditat dels mercats financers internacionals, i segon, perquè l'expansió de l'ocupació associada a aquest creixement (en sectors de baixa qualificació i amb altíssimes taxes de precarització i temporalitat) feia que el mercat de treball fos particularment sensible als canvis de conjuntura (Fernández-Villaverde, Garicano i Santos, 2013).

La principal conseqüència directa de la crisi a Espanya va ser la destrucció massiva d'ocupació. Això sembla una obvietat, però no ho és quan es compara amb alternatives d'ajustament aplicades en altres països del nostre entorn, com ara la renegociació de les condicions de treball i el repartiment de l'ajustament entre els treballadors¹. Sens dubte, una bona part de la culpa que l'ajustament es fes de forma tan desproporcionada, amb reduccions en el nivell d'ocupació, té a veure amb la coneguda dualitat del nostre mercat laboral, en el qual una part substancial dels treballadors (entre un quart i un terç dels llocs de treball) pateixen condicions laborals estructuralment pitjors. Aquests treballadors precaris,

¹ El cas arquetípic és l'ús de mecanismes de flexibilitat interna (dins de l'empresa) en economies de mercat «coordinades», com ara l'alemanya, que van permetre renegociar entre empresaris i sindicats el repartiment del treball i els salaris, limitant l'ús de l'acomiadament com a eina d'ajustament (Rinne i Zimmermann, 2012).

més febles organitzativament i políticament —solen tenir nivells de sindicació molt més baixos i sobrerepresentació de joves i immigrants, amb nivells d'implicació política més baixa—, són els que desproporcionadament van patir el cost de l'ajustament.

L'augment de la desocupació centrat en les baules més febles del mercat de treball va ser el principal causant de l'ampliació de les desigualtats (Goerlich, 2016). Com que els grups de menys ingressos van deixar de tenir feina, van veure les seves condicions laborals encara més precaritzades i van deixar de tenir oportunitats per incorporar-se al mercat de treball, la pobresa va augmentar. Al contrari del que es repeteix en els mitjans, en termes distributius la crisi espanyola no va ser una crisi «de les classes mitjanies»². Va ser una crisi que va castigar especialment els més pobres, que van veure com augmentava la seva distància amb els grups d'ingressos mitjans. I va ser una crisi amb un fortíssim component generacional: sobretot els joves van veure minvades les seves oportunitats en el mercat de treball. La pobresa es va rejunir: mentre que, entre 2007 i 2013, la taxa de pobresa entre els més grans de 65 anys es va reduir del 25,5 a l'11,4 (gràcies a la reducció del llindar a partir del qual una llar es considera «pobre», per la caiguda dels ingressos mitjans), entre la població de 16 a 29 anys la taxa de pobresa va augmentar del 18,1 al 28,6 (dades de l'Enquesta de Condicions de Vida de l'INE)³. Sens dubte, aquestes conseqüències asimètriques de la crisi serveixen per entendre moltes de les dinàmiques polítiques actuals.

La resposta política a la crisi

Si el canal principal per traslladar la crisi a la distribució d'ingressos va ser la destrucció asimètrica d'ocupació —castigant les rendes de mercat de la població més jove, menys qualificada i amb menys recursos—, la següent pregunta és: en quina mesura les polítiques correctores de l'Estat van servir per contenir aquests efectes desigualitaris?

Aquí hi ha dues lectures. La primera és reconèixer que l'activació dels subsidis d'atur va fer que la despesa pública esdevingués, gairebé de manera automàtica, molt més «redistributiva». L'efecte corrector de l'Estat pel que fa a les rendes de mercat sens dubte va augmentar durant la crisi: l'any 2007 el coeficient de Gini

² L'absència d'una definició compartida sobre què és *classe mitjana* i el fet que la pràctica totalitat de la població s'autodefinexi com a tal justifica segurament aquesta percepció tan generalitzada: vegeu, a les referències, Pau Marí-Klose i Albert Julià (2016).

³ Si fem servir definicions «ancorades» de pobresa (és a dir, que no canviem la definició de pobre en funció del canvi d'ingressos de l'ingrés mitjà), les xifres canvién (l'augment de la taxa de pobresa global és més gran), però les diferències entre grups d'edat, obviament, es mantenen (Martínez López i Navarro Ruiz 2014).

després d'impostos i transferències era de 14 punts menys que abans d'impostos i transferències, mentre que l'any 2013 aquesta reducció era de 18 punts (Base de dades de distribució d'ingressos de l'OCDE). Una altra lectura, menys optimista, destaca que tot i que augmentés l'efecte redistributiu de la intervenció de l'Estat, no n'hi va haver prou per corregir les enormes noves desigualtats que s'estaven generant en les rendes de mercat (Ayala, 2016). Primer, perquè el disseny de les polítiques socials (destinades a protegir un determinat tipus de treballador) deixava desatesos molts dels veritables perdedors de la crisi: famílies joves, nens, treballadors precaris... I segon, perquè en un context de forta restricció fiscal, la capacitat política del govern per reorientar la despesa pública cap a noves necessitats era molt limitada (Fernández-Albertos i Kuo, 2016). Al final, les decisions sobre quins programes retallar i quins mantenir es van guiar per una lògica en essència política, fet que va acabar penalitzant encara més molts dels grups perdedors de la crisi, que no casualment eren políticament més febles i vulnerables.

Cap a unes noves polítiques contra la desigualtat?

Amb la mirada posada en el futur, Espanya afronta dos reptes perquè la intervenció de l'Estat aconsegueixi reduir de forma més efectiva les desigualtats d'ingressos. Primer, l'Estat pateix una crisi fiscal estructural que encara no ha resolt. És ingenu pensar que les taxes de creixement futures ens permetran, com prometen gairebé tots els programes polítics, compaginar les reduccions d'impostos amb el manteniment dels programes de despesa actuals, la incorporació de nous programes i, a més, la reducció de la càrrega del deute. Com els anys de crisi han posat de manifest, la diferència de poder polític entre diferents grups de població fa que, si la crisi fiscal persisteix, les necessitats dels grups més vulnerables, en la mesura que imposen una càrrega fiscal al conjunt, és molt possible que continúin sent desatesos. Una possibilitat és que les regles fiscals que s'apliquin a Espanya se suavitzin o, millor, que se «supranacionalitzin» algunes de les polítiques redistributives (les propostes de crear una assegurança parcial d'atur europeu seria, per exemple, un pas molt positiu en aquest sentit), però cal ser conscients dels poderosos obstacles polítics a què s'enfronten aquestes solucions.

El segon repte té a veure amb el disseny concret de les polítiques públiques, i requereix que l'Estat corregeixi el perfil poc redistributiu dels seus programes de despesa. El model d'Estat de benestar espanyol està pensat per a un model de família i de trajectòria laboral cada vegada menys freqüent, i no corregeix prou el que alguns anomenen *noves desigualtats*. Per això, caldria fer un ambiciós esforç per reorientar la despesa cap a programes que a Espanya estan comparativament infradotats (infància, ajuts a les famílies, ingressos mínimis...). En aquest segon repte el problema principal també és fonamentalment polític: com articular una coalició de potencials beneficiaris d'un nou disseny de polítiques

que contraresti el poder dels grups preocupats per mantenir les condicions actuals? En aquest sentit, segurament, el principal obstacle a què s'enfronta la posada en marxa de noves polítiques redistributives és el distanciament (econòmic, social, però també polític) generat per la crisi entre les classes mitjanes tradicionals i els segments més exclusos (Lupu i Pontusson, 2011).

Referències bibliogràfiques

- Ayala, L. (2016): "El gasto público en programas de lucha contra la pobreza tendencias, determinantes y necesidades de reforma", *Papeles de Economía Española*, 147, pp. 145-166.
- Boeri, T. i Jimeno, J.F. (2016): "Learning from the Great Divergence in unemployment in Europe during the crisis", *Labour Economics*, 41, 32-46.
- Fernández-Albertos, J. i Kuo, A. (2016): "Economic Hardship and Policy Preferences in the Eurozone Periphery: Evidence From Spain", *Comparative Political Studies*, 49(7), 874-906
- Fernández-Villaverde, J., Garicano, L. i Santos, T. (2013): "Political Credit Cycles: The Case of the Eurozone", *Journal of Economic Perspectives*, 27(3).
- Goerlich, F. J. (2016): "Distribución de la renta, crisis económica y políticas redistributivas", Bilbao: Fundación BBVA.
- Lupu, N. i Pontusson, J. (2011): "The Structure of Inequality and the Politics of Redistribution", *American Political Science Review*, 105(2), 316-336.
- Marí-Klose, P. i Julià, A. (2016): "El declive de las clases medias: realidad o mito", Blog Agenda Pública, 20-4-2016.
- Martínez López, R. i Navarro Ruiz, C. (2014): "Pobreza y Privación: tendencias y determinantes", a VII Informe Sobre Exclusión y Desarrollo Social en España (Madrid: FOESSA).
- Rinne, U. i Zimmermann, C.F. (2012): "Another Economic Miracle? The German Labor Market and the Great Recession", *IZA Journal of Labor Policy* 1:3.

Autors

BOULHOL, HERVÉ és economista principal de la Direcció d'Ocupació, Treball i Afers Socials de l'Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic (OCDE) i, des del 2014, cap de la unitat de Pensions i Enveliment Poblacional. Ha treballat al Departament d'Economia de l'OCDE com a encarregat de les seccions de França i Polònia en la divisió d'Estudis de Països, i ha col·laborat en la publicació *Going for Growth*. Abans d'unir-se a l'OCDE, el 2007, havia treballat com a economista a Natixis (2001-2007), i en diversos mercats financers (1989-2000) en qualitat de cap de la secció de Taxa d'Interès i Opció de Canvi de Divises a CDC Capital Markets (1998-2000), cap d'Activitats Internacionals a CDC Capital (1995-1998) i cap de Mercats de Renda Fixa Internacionals a Caisse des Dépôts (1989-1995). És graduat en Estadística, Economia i Ciències Actuarials per l'École Nationale de la Statistique et de l'Administration Économique (1989), i doctor en Economia per la Université Paris I Panthéon-Sorbonne (2007) amb una recerca sobre la competència internacional i les interaccions del mercat laboral en països desenvolupats dirigida per Lionel Fontagné. És autor i coautor d'un gran nombre de publicacions de l'OCDE i d'altres publicacions de renom.

CONDE-RUIZ, JOSÉ IGNACIO és doctor en Economia per la Universidad Carlos III de Madrid (amb Premi Extraordinari), professor titular de Fonaments de l'Anàlisi Econòmica a la Universidad Complutense de Madrid i subdirector de la Fundació d'Estudis d'Economia Aplicada (FEDEA). A proposta del Ministeri de Treball i de la Seguretat Social, ha format part del Comitè d'Experts encarregat de desenvolupar el factor de sostenibilitat de les pensions l'any 2013. És membre del Fòrum d'Experts de l'Institut Aviva. També ha treballat a l'Oficina Econòmica del president del Govern com a director general de Política Econòmica (2008-2010) i com a consultor extern del Banc Mundial. Ha dut a terme recerca i docència a la Universitat Autònoma de Barcelona, a l'European University Institute de Florència, a la Università Bocconi de Milà i a la Universitat Pompeu Fabra. Les seves línies de recerca són l'economia política, l'economia pública (mercat de treball i sistema de pensions) i la macroeconomia. La seva recerca ha estat publicada en revistes acadèmiques com ara *The Review of Economic Studies*, *Journal of the European Economic Association*, *Journal of Public Economics*, *Economic Theory*, *The Economic Journal* i *Review of Economic Dynamics*. És editor del blog *Nadaesgratis*. Recentment ha escrit el llibre *¿Qué será de mi pensión?* publicat a Ediciones Península (Planeta).

DAMM, ANNA PIIL és professora a la Universitat d'Aarhus, cap del Grup de Recerca de Treball i Política Pública i investigadora associada a l'Institut per a l'Estudi del Treball (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, IZA), al Centre per a la Recerca i l'Anàlisi de les Migracions (Centre for Research & Analysis of Migration, CReAM) del University College London, a la Unitat de Recerca de la Rockwool Foundation i al Centre per a la Recerca Infantil de la fundació TrygFonden. Es va doctorar en Economia a l'Aarhus School of Business l'any 2004. Les seves línies de recerca es mouen en el camp de l'economia del treball (salari, educació i delictes), l'economia de la població (migracions i economia de la família) i l'economia urbana. Ha publicat en títols internacionals respectats, com ara *The American Economic Review*, *Journal of Labor Economics*, *Journal of Urban Economics* i *Journal of Population Economics*.

DURÁN-CABRÉ, JOSÉ M^a 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, Institutode Estudios Fiscales o Thomson Civitas. És investigador i gerent de l'Institut de Economia de Barcelona (IEB).

FERNÁNDEZ-ALBERTOS, JOSÉ és científic titular a l'Institut de Polítiques i Béns Pùblics del CSIC. És llicenciat per la Universitat Complutense i doctor en Ciència Política per la Universitat de Harvard. Desenvolupa la seva recerca en la intersecció de les àrees de la sociologia política, la política comparada i l'economia política internacional. Alguns dels seus temes de recerca són les actituds dels actors polítics i de l'opinió pública cap a la integració econòmica i política, les institucions macroeconòmiques, les preferències per la redistribució i l'estat del benestar, i els efectes polítics i electorals de les crisis econòmiques. Els seus treballs s'han inclòs en publicacions com ara *Annual Review of Political Science*, *Comparative Political Studies*, *International Studies Quarterly*, *Party Politics*, *West European Politics*, *Economics Letters*, entre d'altres. La seva última publicació acadèmica és l'article "Economic Hardship and Policy Preferences in the Eurozone Periphery. Evidence From Spain" (amb Alexander Kuo), publicat a *Comparative Political Studies*, 49(7).

FERNÁNDEZ-HUERTAS MORAGA, JESÚS és doctor en Economia per la Universitat de Colúmbia a Nova York. Treballa com a professor titular al Departament d'Economia de la Universitat Carles III de Madrid i és investigador associat de l'Institut d'Anàlisi Econòmica del CSIC i de l'IZA. La seva recerca se centra en l'estudi de les migracions internacionals des d'un punt de vista econòmic, analitzant les causes i conseqüències dels fluxos migratoris de manera tan teòrica com empírica, així com la coordinació de polítiques migratòries entre països. Ha publicat articles en revistes internacionals com *The Review of Economics and Statistics*, el *Journal of Public Economics* o el *Journal of Development Economics*, entre moltes altres, i ha participat en nombroses conferències acadèmiques relacionades amb la immigració.

JOFRE-MONSENY, JORDI és llicenciat i doctor en Economia per la Universitat de Barcelona i té un màster en Economia per la Universitat d'Essex. És professor agregat al Departament d'Economia de la Universitat de Barcelona des del 2013 i investigador de l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB). La seva àrea d'especialització és l'economia pública, l'economia urbana i l'avaluació de polítiques públiques. La seva recerca s'ha publicat en revistes com ara *Journal of Urban Economics*, *Regional Science and Urban Economics*, *Journal of Economic Geography* e *International Tax and Public Finance*.

LORETZ, SIMON és investigador principal a l'Institute for Advanced Studies de Viena. Es va doctorar en Economia a la Universitat d'Innsbruck amb una tesi sobre l'impacte dels impostos en les decisions de localització de les empreses. A partir d'aquí va ser research fellow en el Centre for Business Taxation de la Universitat d'Oxford i professor a la Universitat de Beirut. El febrer de 2015 va completar la seva agregació a la Universitat de Beirut en Economia i Econometria. Entre les seves línies de recerca s'inclou la fiscalitat internacional, la competència fiscal corporativa i, més en general, la tributació i les finances públiques, amb especial èmfasi en l'anàlisi de les dades (administratives) a nivell micro. Recentment l'han convidat a comparèixer com a expert en la sessió pressupostària del Parlament d'Àustria. A hores d'ara la seva recerca se centra en qüestions sobre federalisme, assignació de recursos i competència fiscal regional a Àustria.

MERLO, VALERIA és professora d'Economia a la Universitat de Tübingen. És doctora en Economia per la Universitat de Munic. Les seves línies de recerca se centren en fiscalitat internacional, integració internacional i comportament de les multinacionals. És investigadora afiliada a CESifo de Munic i membre afiliada del Norwegian Center for Taxation de la Norwegian School of Economics (NHH), i ha estat investigadora visitant del Deutsche Bundesbank de Frankfurt (Alemanya). Valeria Merlo ha publicat el seu treball en les principals revistes del sector, com ara *Economic Journal*, *European Economic Review* o *Journal of Public Economics*.

PEICHL, ANDREAS és el responsable del grup de recerca sobre distribució i redistribució internacional del Centre per a la Recerca Econòmica Europea (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, ZEW) i és professor d'economia pública aplicada a la Universitat de Mannheim. Es va doctorar a la Universitat de Colònia l'any 2008. Des de 2008 fins a 2013, va ser Senior Research Associate a l'Institut per a l'Estudi del Treball (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, IZA) de Bonn, on actualment és Research Fellow. També és Research Associate a l'Institut per a la Recerca Econòmica i Social (Institute for Social and Economic Research, ISER) de la Universitat d'Essex i Research Fellow al Centre d'Estudis Econòmics (Center for Economic Studies, CESifo) de la Universitat de Munic. Ha participat en diversos projectes de recerca per a diferents ministeris nacionals, la Comissió Europea, el Parlament Europeu, el Banc Central Europeu i l'OCDE. Els seus actuals interessos inclouen l'economia pública (aplicada), l'economia del treball i l'economia del benestar, amb especial èmfasi en tributació òptima, reformes fiscals i la seva avaluació empírica, microsimulació de beneficis fiscals i ànalisi de distribució d'ingressos. Peichl compta amb nombroses publicacions en revistes acadèmiques internacionals (*Economic Journal*, *the Journal of Public Economics* and *the Journal of Human Resources*, entre d'altres).

REILLY, ANDREW és analista de pensions al grup de treball de Política Social de la Direcció d'Ocupació, Treball i Afers Socials de l'Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic (OCDE), a la qual va unir-se el maig del 2007. És el responsable de dirigir la modelització dels sistemes de pensions dels països de la Unió Europea, l'OCDE i la regió Àsia-Pacífic. És coautor de l'informe biennal de l'OCDE *Pensions at a Glance* i ha fet diverses contribucions en altres informes sobre pensions de l'OCDE. És llicenciat en Matemàtiques, Estadística i Recerca Operacional per la Queen's University Belfast i ha treballat a l'Agència de Recerca i Estadística d'Irlanda del Nord.

TORREGROSA-HETLAND, SARA és postdoc a la Universitat de Lund (Suècia) i investigadora associada a l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB) i al Centre d'Estudis Antoni de Capmany. Es va doctorar en Història Econòmica per la Universitat de Barcelona, després haver-se llicenciat en Història a la Universitat d'Alacant i haver realitzat un màster interuniversitari en Història Econòmica (Universitat de Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona i Universitat de Saragossa). Durant els estudis de doctorat, va fer estades a l'Institut d'Estudis Fiscals (Madrid), la Universitat de Califòrnia - Berkeley (Estats Units) i la Universitat d'Umeå (Suècia). Els seus interessos de recerca se centren en la història de la desigualtat, dels sistemes fiscals i de les polítiques públiques, amb especial èmfasi en la redistribució. Diversos treballs extrets de la seva tesi doctoral han estat publicats en revistes internacionals especialitzades, com ara la *European Review of Economic History* i la *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*.

TUMEN, SEMIH és economista i subdirector del Departament de Política Monetària i Recerca del Banc Central de la República de Turquia. També és investigador associat de recerca a l'IZA i a l'Economic Research Forum. Es va doctorar en Economia a la Universitat de Chicago l'any 2011. La seva recerca es concentra en l'economia del treball, amb especial atenció a la cerca de feina, al capital humà, a la migració i a les xarxes socials. El seu actual interès és la recerca en torn de les conseqüències del problema dels refugiats en el mercat laboral. També ha treballat en diversos temes relacionats amb el treball, entre d'altres, polítiques de treball actives, formació professional, servei militar obligatori, treball informal, salari mínim, desigualtat, formació de barris, interaccions/xarxes socials, tornada a la formació, mobilitat intergeneracional i benestar subjectiu. La seva recerca s'ha publicat en diferents publicacions com ara *American Economic Review*, *Regional Science and Urban Economics*, *Review of Income and Wealth*, *Journal of Population Economics*, *Journal of Economic Inequality*, *International Journal of Manpower*, *Journal of Happiness Studies*, *Journal of Productivity Analysis*, *Journal of Housing Economics*, *International Journal of Economic Theory*, *Industrial Relations*, *Energy Economics*, *Food Policy*, *Social Indicators Research*, *Economic Modelling*, *Labour*, entre d'altres.

VÁZQUEZ-GRENNO, JAVIER és llicenciat en Economia per la Universitat de la Repùblica d'Uruguai i doctor en Economia per la Universitat Autònoma de Barcelona. Actualment és professor lector a la Universitat de Barcelona i investigador a l'Institut d'Economia de Barcelona. Ha estat professor visitant del Centre d'Estudis Laborals (Uppsala Center for Labor Studies) de la Universitat d'Uppsala. La seva recerca se centra en l'economia del mercat de treball i, especialment, en l'economia de la immigració i en l'economia pública. Ha publicat, entre d'altres, a *International Tax and Public Finance*, *Labour Economics*, *Journal of Population Economics*, *FinanzArchiv* i *Hacienda Pública Española*.

VASILJEVA, KRISTINE és doctora en Economia per la Universitat d'Aarhus. En la seva tesi es va centrar en els aspectes econòmics dels refugiats i la migració d'estudiants a Dinamarca. Actualment treballa com a economista fent recerca al think tank danès Kraka. Els seus principals camps d'interès continuen sent l'economia de la immigració, l'educació i el treball. Actualment treballa en diversos projectes relacionats amb la millora dels resultats educatius dels infants refugiats, estudia els patrons de trasllat dels refugiats que resideixen a Dinamarca i evalua les conseqüències de la lliure circulació de treballadors a Europa.

VECCHI, GIOVANNI és professor d'economia a la Universitat de Roma Tor Vergata. Els seus principals interessos de recerca inclouen la teoria, el mesurament i la història del benestar i l'assistència social, així com la història econòmica. Els seus articles acadèmics s'han publicat en una sèrie de revistes internacionals amb evaluació d'experts. El seu darrer llibre, *Measuring Wellbeing. A History of Italian Living Standards*, està en procés de publicació a Oxford University Press. És consultor habitual del Banc Mundial en temes relacionats amb el mesurament de la pobresa i la desigualtat. És president fundador de l'Associació per la Història Econòmica italiana (Associazione per la Storia Economica) i coeditor de la *Rivista di Storia Economica*.

WILSON, DANIEL J. és assessor de Recerca i Senior Economist del Federal Reserve Bank of San Francisco (FRBSF). Té un doctorat en Economia per la Universitat de Maryland. Els seus camps de recerca inclouen les finances públiques, la macroeconomia empírica i l'economia del treball. Bona part de la seva investigació ha revisat els efectes de diferents polítiques fiscals estatals (crèdits fiscals a investigació i desenvolupament, crèdits fiscals a inversió i impost sobre societats) en la distribució geogràfica de l'activitat econòmica. Ha estudiat àmpliament l'eficàcia de la despesa del govern federal, especialment en infraestructures públiques. La seva recerca s'ha publicat en prestigioses revistes com ara *Review of Economics and Statistics*, *Journal of Monetary Economics*, *Journal of Public Economics* i *The American Economic Journal: Economic Policy*. Ha ensenyat Macroeconomia com a professor visitant a la Universitat de Michigan i ha estat consultor per a l'FMI.

