



Shafik Hebous*
International Monetary Fund (IMF)

Jurisdiccions amb un règim impositiu atractiu

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

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

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

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

Evació i elusió fiscal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Competència fiscal

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

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

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

⁴ Vegeu Keen i Konrad (2013).

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

Esdeveniments recents

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

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

Transparència fiscal

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

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

Accions unilaterals i regionals

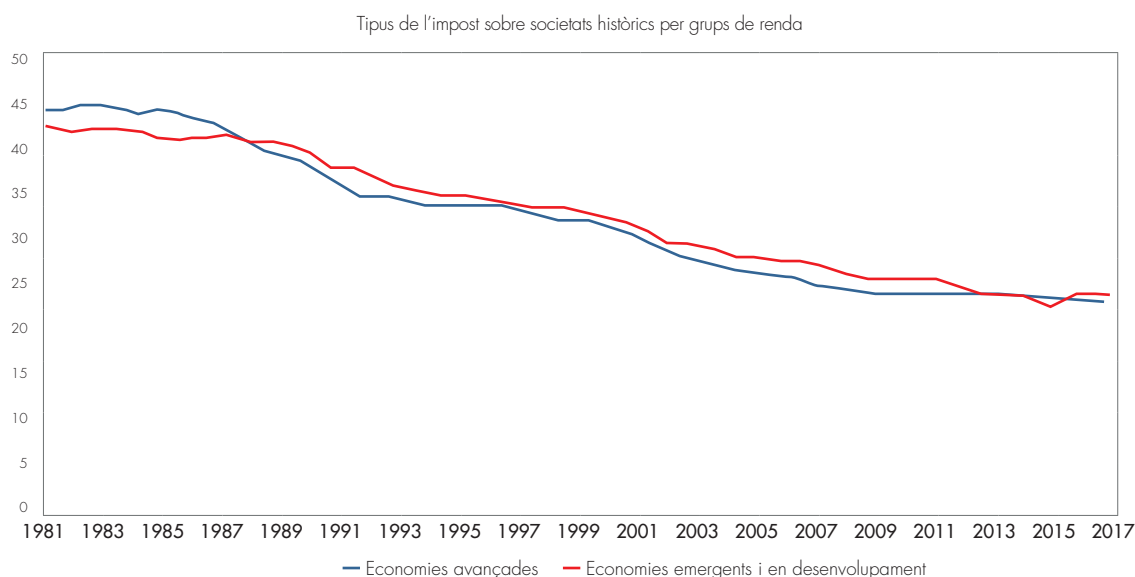
La directiva europea per prevenir l'elusió fiscal, de 2016, requereix que els estats membres de la UE apliquin mesures més enllà de les normes mínimes del projecte BEPS. A més, estan guanyant popularitat mesures unilaterals contra el trasllat de beneficis, que podrien ser incompatibles amb el principi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

Han deixat de tenir sentit els paradisos fiscals?

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

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

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



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

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

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

Conclusions

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

Referències bibliogràfiques

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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