

Economía Internacional

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LOS PROCESOS DE COMPETENCIA FISCAL

Luis Caramés Viéitez y Santiago Lago Peñas(*)

¿Las virtudes de la competencia que observamos en el funcionamiento de los mercados son extrapolables al ámbito de las elecciones públicas? Si la llamada "votación con los pies" tieboutiana garantizarse bajo ciertas condiciones el logro de una correspondencia perfecta entre preferencias individuales y menús fiscales ofrecidos en cada territorio (Tiebout, 1956), la competencia fiscal serviría para someter a una saludable cura de adelgazamiento a unos organismos con un metabolismo tendente a la sobreacumulación de grasas. Esta es, en síntesis, la opinión de quienes ven en los anteriores mecanismos una suerte de contrapeso que oponer al monopolio que ejerce cada agente público en su jurisdicción(1).

Por el contrario, y siguiendo con la metáfora, no falta quien descubre en la concurrencia fiscal y su retórica un estilete afilado con el que atacar de forma selectiva e implacable al propio cuerpo social. Porque lo que para algunos es simple grasa, para otros es la garantía de supervivencia del Estado del Bienestar. Y aunque muchos de ellos estarían dispuestos a replantearse el peso óptimo del paciente, no lo hacen por miedo a que eso suponga dar la razón a sus contrarios e iniciar el camino hacia la anorexia.

La lógica que subyace a esta segunda perspectiva es la siguiente: ante el temor a que los contribuyentes con "residuos fiscales"(2) más desfavorables trasladen su residencia hacia ju-

risdicciones en las que el menú fiscal les resulte más apetecible, la estrategia que acabarán adoptando todos los gobiernos será la de reducir dichos residuos. Esto implicará, por un lado, limitar la progresividad y recaudación del sistema tributario y, por otro, concentrar los recortes en las partidas de gasto con menores efectos positivos sobre la productividad de las empresas o mayor beneficio para los individuos de rentas bajas.

Varias precisiones son necesarias, sin embargo, antes de continuar. En el caso de jurisdicciones con sistemas fiscales basados en el principio del beneficio, el argumento anterior no sería válido. Y esto debe ser tenido en cuenta sobre todo en el caso de los sistemas tributarios locales, en los cuales el principio de la capacidad de pago tiende a desempeñar un papel menor a la hora de definir el reparto de la carga tributaria, conforme a las prescripciones de la teoría del federalismo fiscal.

En segundo lugar, el efecto del endurecimiento de la restricción presupuestaria que se produce como consecuencia de los fenómenos de competencia fiscal puede ser compensado parcial o totalmente por las mejoras de eficiencia en la gestión pública, impulsadas por la propia necesidad y generadoras de una especie de "almuerzo gratuito".

Además, los fenómenos de competencia no son activados tan sólo por "mecanismos de sa-

lida" en la terminología hirschmaniana (Hirschman, 1970). Incluso cuando los diferenciales fiscales entre territorios no alcanzan el umbral que origina desplazamientos de individuos y empresas, la "voz" de una parte de los electores puede generar respuestas no cooperativas de los territorios: en un contexto en el que las cargas fiscales en el resto de las jurisdicciones experimentan una reducción generalizada, puede resultar políticamente costoso para un Gobierno el no participar en dicha tendencia.

En cuarto lugar, el gasto público importa. La composición económica y funcional del presupuesto, así como la ejecución de las políticas públicas a la que éste da cobertura, fijan la contrapartida de los impuestos pagados por individuos y empresas. No obstante, hay que tener presente que la información sobre los diferenciales en la cantidad y calidad reales de bienes y servicios públicos suele ser más difícil de conseguir que en el caso de los ingresos, con lo que esto conlleva a la hora de diseñar estrategias de respuesta óptimas en el juego no cooperativo en el que se hallan el conjunto de espacios fiscales: la visibilidad de una rebaja impositiva sería mayor que la de un recorte o una congelación presupuestaria en buena parte de los programas de gasto. Las transferencias a individuos –pensiones, seguro por desempleo...– serían una excepción a esta regla.

Por último, los fenómenos de competencia fiscal se producen tanto en el seno de los países como entre éstos. Y aunque la filosofía subyacente es la misma en ambos casos, existen diferencias sustanciales. Con carácter general, y dado que la movilidad de factores es menor cuando se trata de cruzar fronteras estatales, las salidas motivadas por consideraciones fiscales serían menos frecuentes que en el caso de las Haciendas subcentrales. De hecho, cabría esperar una mayor sensibilidad al referirnos a Haciendas ubicadas de forma adyacente y sobre un espacio económico común. En el límite, en el ámbito municipal, es donde deberían mostrarse más claramente los efectos de las diferencias tributarias.

Este razonamiento debería, no obstante, ser matizado. En la era de Internet, ese grácil viajero que es el capital, apátrida ya en los tiempos de Adam Smith, sabe poco de fronteras. La tributación del ahorro y de los beneficios empresariales es importante para la movi-

lidad internacional de aquél. Sin olvidar tampoco que, aun en el caso de las personas físicas, un residuo fiscal muy negativo podría convertirse en factor migratorio fundamental para los individuos de rentas más altas. La polémica vivida en Francia meses atrás, impulsada por los rumores de emigración de quien un año antes había sido elegida para representar simbólicamente a la patria, sólo es la aguda manifestación del malestar causado por la fuga internacional y generalizada de deportistas, cantantes, modelos, actores y asimilados, que fijan su residencia en función del diferencial internacional de tipos en la imposición sobre la renta y el patrimonio de las personas físicas.

En definitiva, la competencia fiscal presentaría como activo principal lo que supone como mecanismo de disciplina del sector público e incentivo para maximizar la eficiencia en la gestión pública. Por el contrario, si aquélla se establece entre sistemas fiscales basados parcial o totalmente en el principio de la capacidad de pago, puede conducir a una reducción selectiva o a una recomposición del sistema fiscal que grave en mayor medida a los factores inmóviles y menos al capital y, en general, a los factores con mayor movilidad. Al mismo tiempo, y dadas las dificultades de avanzar en el logro de un mayor nivel de eficiencia en la gestión pública y las necesidades de atender a los requerimientos de los aparatos productivos, la competencia fiscal podría generar como resultado adicional un repliegue de los gastos sociales. Así pues, si los gobiernos entran en el juego de la competencia fiscal, la equidad vertical y horizontal saldrían dañadas. Pero si alguno de ellos actúa no cooperativamente y los demás no lo siguen, se reduciría el bienestar social total, en tanto que la localización de parte de los factores productivos obedecería al arbitraje fiscal.

Antes hemos focalizado los ámbitos en los que el arbitraje económico o político de los sujetos económicos debería conducir a procesos de competencia y convergencia tributaria. ¿Qué dicen las investigaciones empíricas al respecto?

Por lo que se refiere al impuesto sobre sociedades (IS), los estudios econométricos que tratan de estimar la relación entre los diferenciales fiscales y los flujos internacionales de inversión directa distan de ser concluyentes(3),

de forma que parece que la fiscalidad sería un determinante de segundo rango. Tan sólo en el caso de que fuéramos capaces de controlar la influencia de otros factores de localización empresarial encontraríamos que aquélla resulta significativa: dotaciones relativas de capital público, humano y tecnológico; procesos de concentración en el espacio mediante los que se trata de aprovechar las economías de aglomeración y la continuada reducción de los costes de transporte y comunicaciones; diferencias en la legislación laboral... Sería cuando menos arriesgado querer sacar conclusiones de la mera correlación entre la tasa efectiva del impuesto sobre sociedades –parámetro que es en sí extremadamente difícil de calcular(4)– y la inversión directa si no se aísla previamente el efecto de elementos determinantes de rendimientos antes de impuestos dispares.

Lo que sí se ha detectado en los últimos tiempos es la existencia de comportamientos optimizadores en la gestión de tesorería de las empresas multinacionales, que tenderían a emplazar las sociedades matrices receptoras de flujos financieros intragrupo y a corto plazo –préstamos, anticipos, depósitos...– en los países con normativas fiscales más ventajosas (Hugoneng y otros, 1999).

En cuanto a la tributación directa sobre las personas físicas, asistimos en el ámbito de la OCDE y desde principios de los años ochenta a un proceso de convergencia entre los sistemas fiscales caracterizado por una reducción generalizada de los tipos impositivos marginales y una tributación de las rentas de capital progresivamente menos gravosa. El modelo dual de reforma del IRPF por el que ya han optado Suecia y Noruega es un ejemplo diáfano de la utilización competitiva de los sistemas fiscales en un contexto de globalización de las actividades económicas que incentiva la movilidad y dificulta el control de la Administración (Gago, 1999).

Finalmente, qué decir de la influencia de la tributación local sobre la localización empresarial(5). Los relativamente escasos estudios disponibles tampoco son concluyentes al respecto (Marini, 1999) y, en todo caso, las repuestas estimadas no parecen ser de una magnitud muy elevada (Houdebine y Schneider, 1997). Nuevamente, sin embargo, se detectan comportamientos individuales difíciles de capturar por los

estudios basados en metodología econométrica, pero que evidencian la utilización de los instrumentos fiscales como herramientas de atracción de grandes empresas: negociaciones individuales empresa–gobierno, exenciones fiscales, subvenciones discrecionales... Sin duda, es ésta un área de investigación aplicada a desarrollar.

Sin olvidar la importancia de otros factores, algunos de ellos de la mayor importancia, las diferencias de fiscalidad son un determinante de las decisiones de localización de individuos y actividades económicas, pero también de los juicios electorales sobre la gestión del gobierno correspondiente. En este sentido, aunque el lado del gasto es también tenido en cuenta, la asimetría informativa entre impuestos y gastos –és más fácil observar diferenciales de tipos impositivos que la calidad de un servicio público– tendería a otorgar una mayor importancia a las diferencias fiscales. En todo caso, éstas serán más relevantes como elemento de arbitraje cuando se refieren a factores móviles como el capital, el ahorro o individuos de rentas muy elevadas, que cuando se tienen que ver con el resto del sistema.

En el mundo real observamos procesos de convergencia fiscal y fenómenos de deslocalización que tienen que ver con los diferenciales fiscales entre territorios, si bien la influencia de otros factores de localización y el carácter discrecional de algunas de las prácticas competitivas puestas en marcha por los gobiernos no siempre permitirían encontrar una correlación nítida entre diferenciales en la fiscalidad legislada y decisiones de individuos y empresas.

Visto lo anterior, resulta necesario discutir sobre posibles soluciones a los problemas de equidad y eficiencia que se podrían plantear como consecuencia de los fenómenos de competencia fiscal. En tal sentido, se puede optar por opciones que traten de igualar tratamientos tributarios en los diferentes territorios o, de manera menos ambiciosa, establezcan una cierta armonización que permita, no obstante, seguir contando con grados de libertad. Entre las dificultades que minan el camino hacia las soluciones anteriores –que, en última instancia, implican una renuncia mayor o menor a la soberanía de los gobiernos– no hay que perder de vista la necesidad de control de su aplicación efectiva y no sólo su plasmación en las leyes, ni tampoco la necesidad de coordinación

entre las Administraciones para disponer de la información tributaria precisa en un mundo cada día más abierto.

Vamos a referirnos ahora, siquiera brevemente, a la experiencia europea, muy pródiga en declaraciones institucionales y bastante parca en avances significativos. Hay que decir, sin embargo, que los caminos de la armonización tropiezan con una de las potestades más queridas de los Estados nacionales, cual es la soberanía fiscal. Adicionalmente, ha de completarse el cuadro con la realidad evidente de los países de la Unión con estructuras federales o cuasi-federales, cuyos sistemas tributarios contienen fiscalidades ciertamente no uniformes. Terreno, pues, en el que nos movemos, lleno de matices y claroscuros, y donde más allá de voluntarismos y de requerimientos esquemáticamente economicistas –el euro será el “turbo” de la armonización fiscal, se ha llegado a decir–, ha de reconocerse que son muchos los intereses contradictorios en juego. Y así nos podemos encontrar “islotos de fiscalidad dulce” bien distintos de los paraísos clásicos: en un lugar las sociedades son las que obtienen ventajas convincentes; en otro, los derechos de sucesión se reducen notablemente; en cierto país los escritores están exentos de imposición si residen allí más de seis meses por año, por citar sólo algunos ejemplos. Frente a la retórica – sin duda, bienintencionada – de los Ecofin, está vigente la práctica diaria de un disimulado filibusterismo fiscal.

La libertad de circulación y de establecimiento, junto a la liberalización de los movimientos de capital, son hechos que vuelven difícil la posición tradicional de la Hacienda Pública. Si a eso añadimos el desarrollo exponencial de los mercados financieros y de las nuevas tecnologías de la información, resulta evidente la volatilidad de bienes y rentas mobiliarias. Hay un riesgo no desdeñable, pues, de gravar de forma más severa a los que algunos llaman ya “contribuyentes cautivos”, con derivaciones no deseadas sobre la equidad y la eficiencia. Por todo ello, la Comisión decidió poner en marcha un “código de conducta” sobre la fiscalidad empresarial y conseguir el consenso en torno a la imposición al ahorro. Por cierto, esta cuestión fue puesta sobre la mesa – paradójicamente – en diciembre de 1997 bajo la presidencia luxemburguesa, y es incuestionable que su solución no puede dejar fuera terceros países, especialmente Suiza.

La fiscalidad del ahorro, en el sentido de asegurar un mínimo de imposición sobre los intereses pagados en cada Estado miembro a personas físicas residentes en otro país de la UE, tiene ya una larga tradición en las preocupaciones comunitarias. Ya en 1987 se había intentado acompañar la liberalización de capitales con un régimen único de retención en la fuente, pero no alcanzó la unanimidad requerida. Habría de esperarse hasta diciembre de 1997 para sentar las bases de una propuesta de directiva en ese sentido, instaurando un “modelo de coexistencia” flexible, a fin de poder llevarla efectivamente a cabo. Cada Estado debería elegir entre a) aplicar una retención en la fuente de al menos un 20 por ciento de los intereses, o b) suministrar información a los otros Estados miembros sobre los intereses pagados a las personas físicas residentes. Esta propuesta ha sido aprobada en 1999 por el Parlamento europeo, habiendo obtenido también el plácet del Comité Económico y Social, pero sólo eso. Sin embargo, y a pesar de ir consiguiéndose avances en el desarrollo del código de conducta y en la pertinencia de los objetivos de la armonización, no se han dado pasos normativos relevantes. Reino Unido y Luxemburgo son auténticas fortalezas en este terreno y el Grupo de Política Fiscal sigue, sin demasiado entusiasmo, produciendo papeles de trabajo. No debería haber ninguna duda, en cualquier caso, de que la propia dinámica de la Unión Económica y Monetaria irá exigiendo una mayor coherencia en el plano fiscal. Pero también ha de reconocerse que, al igual que ocurre en otras áreas comunitarias, la soberanía fiscal europea es compañera de viaje de una soberanía política que todavía se dibuja en un horizonte lejano.

NOTAS

(*) Departamento de Economía Aplicada, Facultad de cc. Económicas y Empresariales, Universidad de Santiago de Compostela.

(1) El libro de Corona y otros (1998) es una buena muestra de esta visión de la competencia fiscal, entroncada con la llamada *Public Choice School*. Una perspectiva diferente es la de Musgrave (1991), quien no encuentra en la competencia fiscal el eficiente instrumento de disciplina del supuesto Estado-Leviathan denunciado por aquélla y cuestiona la relevancia empírica del modelo de Tiebout atendiendo a lo restrictivo de los supuestos sobre los que se basa.

(2) Esto es, diferencia entre impuestos pagados y beneficios obtenidos del gasto público.

(3) Véase, por ejemplo, el *survey* contenido en Marini (1999).

(4) Los ejercicios de simulación disponibles muestran una diversidad notable entre las legislaciones del impuesto sobre sociedades de cada país, con resultados finales que varían radicalmente dependiendo de las fuentes de financiación y la naturaleza de los activos en los que se invierte. Y eso sin entrar en la existencia de regímenes derogatorios o especificidades sectoriales. Como botón de muestra de esta literatura, véase el reciente trabajo de Hugonenq y otros (1999), en el que se analiza el caso de los países de la Unión Europea para el año fiscal de 1998.

(5) En Madiès (1997) se ofrece una buena introducción a los modelos teóricos sobre la competencia fiscal en el ámbito local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Corona, J.F.; Alonso, L.A. y Puy, P. (1998): *Hacia un federalismo competitivo*, Círculo de Empresarios, Madrid.
- Gago, A. (1999): "Nuevas formas de fiscalidad", en Corona, J.F.; González-Páramo, J.M. y Monasterio, C. (Coord.): *Reforma fiscal y crecimiento económico*, Papeles de la Fundación, 47, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid.
- Hirschman, A.O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Houdebine, M. y Schneider, J.L. (1997): "Mesurer l'influence de la Fiscalité sur la Localisation des Entreprises", *Economie et Prévision*, 131.
- Hugonenq, R.; Le Cacheux, J.; Madiès, T. (1999): "Diversité des Fiscalités Européennes et Risques de Concurrence Fiscale", *Revue de l'OFCE*, 70.
- Madiès, T. (1997): "Concurrence Fiscale et Intercomunalité", *Revue de l'OFCE*, 63.
- Marini, P. (Coord.) (1997): "La Concurrence Fiscale en Europe: Une contribution au Débat", *Les Rapports du Sénat*, 483, París.
- Musgrave, P.B. (1991): "Merits and Demerits of Fiscal Competition", en Prud'homme (Ed.): *Public Finance with Several Levels of Government*, Foundation Journal Public Finance, The Hague.
- Tiebout, C. (1956): "A Pure Theory of Local Public Expenditures", *Journal of Political Economy*, 64.