

**COSTES Y BENEFICIOS DE LA COMPETENCIA FISCAL
EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN LA ESPAÑA
DE LAS AUTONOMÍAS**

**JOSÉ M^a CANTOS
AGUSTÍN GARCÍA RICO
M^a GABRIELA LAGOS RODRÍGUEZ
RAQUEL ÁLAMO CERRILLO**

**FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS
DOCUMENTO DE TRABAJO
Nº 562/2010**

De conformidad con la base quinta de la convocatoria del Programa de Estímulo a la Investigación, este trabajo ha sido sometido a evaluación externa anónima de especialistas cualificados a fin de contrastar su nivel técnico.

ISSN: 1988-8767

La serie **DOCUMENTOS DE TRABAJO** incluye avances y resultados de investigaciones dentro de los programas de la Fundación de las Cajas de Ahorros.
Las opiniones son responsabilidad de los autores.

“Costes y beneficios de la competencia fiscal en la Unión Europea y en la España de las autonomías”

José M^a Cantos ^{*}
Agustín García Rico ^{**}
M^a Gabriela Lagos Rodríguez ^{***}
Raquel Álamo Cerrillo ^{****}

Resumen

La literatura económica sobre competencia fiscal ha sido muy abundante en las últimas dos décadas, hasta el punto de que se echa en falta una mayor sistematización que contribuya a su mejor comprensión con el fin de servir de guía a la toma de decisiones. Este trabajo contribuye a conseguir este objetivo, pero también repasa la literatura económica empírica de la competencia fiscal en Europa, concluyendo que, a pesar del peculiar proceso de construcción europeo, no hay especificidades significativamente diferentes para la competencia fiscal, encontrando acertada, en términos generales, la estrategia llevada a cabo en materia de cooperación fiscal entre estados miembros. En tercer lugar, hemos analizado la incipiente competencia fiscal que se está produciendo entre las Comunidades Autónomas españolas; la conclusión aquí no es optimista para el futuro, dados los problemas de índole institucional que rodean al estado autonómico y que no parecen tener fácil solución.

Palabras clave: competencia fiscal, externalidades fiscales, armonización fiscal, estado autonómico

Clasificación JEL: H21, H23, H77, H87

Abstract

The economic literature on tax competition has been too much in the last two decades to the point that is missing a more systematic contribute to a better understanding, its delimitation and the management of the conclusions reached in order to serve guide the decision-making. This work contributes to achieving this goal, but also reviews the empirical economic literature on tax competition in Europe, concluding that, despite the peculiar process of European construction, there is not significantly different for specific tax competition, and we find successful, broadly, the strategy undertaken in fiscal cooperation between member states. Third, we analyzed the incipient tax competition taking place between the Spanish Autonomous Communities and the impending regulatory changes that is expected to be produced; the conclusion here is not optimistic for the future, given the institutional problems affects the autonomous state and does not seem to have an easy solution.

Keywords: tax competition, fiscal externalities, tax harmonization, autonomous state.

JEL classification: H21, H23, H77, H87

* Catedrático de Economía Aplicada. Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca y Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo. Universidad de Castilla-La Mancha. josemaria.cantos@uclm.es

** Profesor Titular de Economía Aplicada. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo. Universidad de Castilla-La Mancha. agustin.grico@uclm.es

*** Profesora titular de Economía Aplicada. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Albacete. Universidad de Castilla-La Mancha. gabriela.lagos@uclm.es

**** Profesora Ayudante. Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca. Universidad de Castilla-La Mancha. raquel.alamo@uclm.es

1. Introducción

El planteamiento inicial de la competencia fiscal en la literatura económica ha sido deudor de la rica experiencia proporcionada por el escenario experimental de los países federales, donde cada uno de los gobiernos de nivel inferior adoptan una serie de comportamientos maximizadores del bienestar teniendo en cuenta sólo los intereses de sus residentes. Como en tantos otros casos, la principal fuente de inspiración del modelo de competencia fiscal en sus primeros años fue el conjunto de jurisdicciones subcentrales en los Estados Unidos de América y los modelos originales que se encuentran en la literatura económica de la competencia fiscal utilizaban impuestos sobre el capital porque estos impuestos eran un componente principal de los impuestos sobre la propiedad que establecen las jurisdicciones subcentrales en ese país, dada la costumbre que existía de no distinguir entre las bases imponibles del capital móvil y de la propiedad inmobiliaria. Posteriormente, los distintos trabajos empíricos han derivado en escenarios de competencia fiscal internacional, si bien, manteniendo como núcleo central el impacto de las políticas llevadas a cabo por una jurisdicción sobre el resto, en términos de bienestar.

Una circunstancia añadida a los primeros planteamientos metodológicos, es que las distintas jurisdicciones utilizan impuestos de capitación o a tanto alzado que no distorsionan las decisiones del sector privado de la economía: al recaudarse en cantidades fijas, no afectarían a la oferta de factores ni a las decisiones de consumo y, por tanto, no plantean problemas de competencia fiscal. Un impuesto de capitación, por ejemplo, no daría lugar a competencia fiscal porque en el modelo básico la oferta de trabajo es fija y siempre sería preferible a un impuesto sobre el capital.

La imagen más común de la competencia fiscal alude a una jurisdicción territorial rivalizando con otra u otras por atraer un proyecto de inversión importante como si fuera una apuesta por conseguir el premio deseado, con los políticos ofreciendo jugosos paquetes de vacaciones fiscales, proyectos de infraestructuras, favores regulatorios o subvenciones para atraer a una empresa y avanzar en la “causa” del desarrollo económico, del empleo u otros supuestos resultados económicamente deseables (Wildasin, 2005). Pero las actuaciones de este tipo que enriquecen el escenario político no constituyen la única forma de competencia fiscal, sino que las adquisiciones de empresas, las tomas de poder, las luchas por los consejos de administración y otras similares circunstancias también constituyen parte de la competencia entre empresas cuyo trasfondo puede ser de índole fiscal.

Conviene recordar que las bondades de la competencia perfecta en una economía se derivan de su capacidad para limitar el poder de los productores individuales frente a los precios, creando incentivos para controlar los costes, para responder a las condiciones fluctuantes del mercado, para anular los beneficios extraordinarios diferentes de la estricta retribución de los factores y para conseguir su asignación eficiente. Pero también son objeto de observación diaria comportamientos de empresas con poder de mercado que acuerdan precios y establecen barreras de entrada a las industrias, distorsionando el funcionamiento del mercado. De la misma manera que se da competencia en el sector privado, también ocurre en el sector público. Como en la competencia de mercado, la competencia fiscal también está sujeta a supuestos de competencia “imperfecta”, donde los gobiernos y/o los agentes de mercado (p.e. empresas) pueden ser pocos en número y grandes en tamaño,

obteniendo poder extra en su particular mercado. Las interacciones entre estos agentes públicos y privados pueden formar combinaciones que son objeto de interés para la literatura de la competencia fiscal, teniendo en cuenta que la competencia perfecta siempre debe ser una referencia esencial.

De acuerdo con Wildasin (2005) y con el fin de acotar el campo de estudio de la competencia fiscal, se precisa, en primer lugar, conocer cuando podríamos estar en presencia de gobiernos “perfectamente competitivos”, más allá de la realidad observada: cuando éstos son muchos y con un tamaño suficientemente pequeño que compiten por atraer o retener a muchas pequeñas empresas y familias en su territorio. Aunque la competencia fiscal puede adoptar muchas formas, las más usuales se centran en aquellos aspectos de la competencia derivados de los desplazamientos de factores productivos (capital y trabajo) entre varias jurisdicciones cercanas, si bien, la mayor movilidad del capital podría prescindir, en ocasiones, del concepto de cercanía. A la pregunta de con qué objeto los gobiernos se enzarzan en competir por estos factores, hay dos posibles respuestas que, en realidad, deberían confluir en el caso de un funcionamiento perfecto de las instituciones democráticas. Primero, los gobiernos compiten por mantener o agrandar su base fiscal, compuesta por una parte de los ingresos que genera la actividad económica privada a través de la aplicación de capital y trabajo y del consiguiente consumo de las rentas. Segundo, los gobiernos compiten también por atraer actividad económica que contribuye al aumento de la renta per cápita y que les reporta buena imagen ante sus electores, pudiendo garantizarse, así, su reelección. Si las instituciones económicas, sociales y políticas en las que se produce la actividad funcionan de forma eficiente, entonces estos dos objetivos deberían ser coincidentes.

Como afirman Wilson y Wildasin (2004), en la literatura económica raramente se encuentran definiciones de competencia fiscal, derivándose el problema frecuentemente hacia cualquier procedimiento de fijación de impuestos de forma no cooperativa entre gobiernos independientes (definición “A”). A partir de este amplio e impreciso concepto, algunas definiciones añaden la condición de que la política fiscal del gobierno debe influenciar (se entiende que intencionadamente) la asignación de ingresos tributarios entre un conjunto de gobiernos, lo que acota bastante la definición en la medida en que deja fuera comportamientos interdependientes como los que recoge la literatura sobre “yardstick competition” o competencia por imitación (definición “B”)¹. No basta, por tanto, el requisito de presupuestos interdependientes entre gobiernos. Dando un paso más hacia la restricción del concepto, la competencia fiscal podría entenderse como el establecimiento de impuestos de forma no cooperativa por parte de gobiernos independientes, cada uno de los cuales realiza elecciones políticas para influenciar la asignación de “bases impositivas móviles” entre las jurisdicciones que representan esos gobiernos (definición “C”). Dicha competencia puede estar referida a la movilidad de los trabajadores, las empresas, el capital o los compradores.

¹ Inicialmente, este término se utilizó por la literatura económica que se ocupaba del comportamiento de las empresas privadas entre sí cuando imitaban sus estrategias (véase Nalebuff y Stiglitz, 1983 y Shleifer, 1985). Posteriormente, la yardstick competition se utilizó en el campo de la toma de decisiones públicas por imitación. En este tipo de competencia, los electores de una jurisdicción utilizan como referencia las medidas fiscales que llevan a cabo los gobiernos en otras jurisdicciones vecinas o de referencia para juzgar el comportamiento de sus dirigentes. Estos, a su vez, frecuentemente actúan imitando dichas medidas cuando entienden que sus electores estarían de acuerdo con ellas. Para un análisis más detallado sobre la yardstick competition, véase Besley y Smart (2001) y, más recientemente, el análisis que Bosch y Solé-Ollé (2007) hacen para los municipios españoles.

Esta última definición, sin embargo, deja de lado los casos de competencia fiscal vertical que se dan entre distintos niveles de gobierno cuando compiten por la misma base impositiva y que deriva, casi siempre, en una carga fiscal ineficientemente alta para el contribuyente, para centrarse en lo que se conoce como competencia fiscal horizontal (entre gobiernos situados al mismo nivel) por atraer o mantener factores productivos móviles. Pero también deja de lado otras formas de competencia, como la denominada “guerra tarifaria” entre dos países que compiten por manipular los términos del comercio internacional y otras que analizaremos a continuación.

Nosotros intentaremos en este trabajo, dar un repaso a cómo ha tratado la literatura económica diversas formas de competencia entre gobiernos por ampliar la base fiscal, ya sea para traer factores móviles o para elevar su restricción presupuestaria en cualquiera de sus formas, reconociendo nuestra preferencia por las definiciones del tipo “B”. Asimismo, intentaremos clarificar la medida en que los contrastes empíricos han logrado validar algunos modelos teóricos, estudiar el comportamiento de la competencia fiscal en la Unión Europea y contribuir al inicio de la prácticamente inexistente literatura económica en materia de competencia fiscal en la España de las Comunidades Autónomas.

Con esta finalidad, el presente trabajo se estructura de la siguiente manera. En el apartado segundo hacemos un repaso a las principales aportaciones teóricas sobre competencia fiscal, siendo bastante laxos a la hora de admitir supuestos de competencia fiscal e introduciendo, en algunos casos, evidencia empírica para los modelos analizados; asimismo, hemos considerado oportuno incluir en este apartado los aspectos relacionados con la doble imposición internacional de rentas como un problema que, aunque preexistente al propio de la competencia fiscal, no es menos cierto que con frecuencia es utilizado por muchos países para competir por los factores móviles. En el apartado tercero nos adentramos de una manera más específica en los aspectos que la competencia fiscal presenta en la Unión Europea, desde la evidencia empírica que nos proporciona la investigación económica y sin ocultar las lecciones que de este análisis se derivan para con las decisiones sobre armonización fiscal. Tras dar un repaso en el apartado cuarto a los acuerdos de “soft law” y a las normas vinculantes que se han articulado en el seno de la OCDE y de la UE con el fin de combatir la competencia fiscal nociva entre países, continuamos en el apartado quinto con una incursión en el inexplorado mundo de la competencia fiscal en el estado de las autonomías, intentando sistematizar la incipiente problemática que se viene poniendo de manifiesto en los últimos años y, sobre todo, avanzando la que inminentemente puede surgir conforme la autonomía financiera de las comunidades autónomas se consolide y expanda. El trabajo finaliza con una breve discusión en torno a cinco conclusiones.

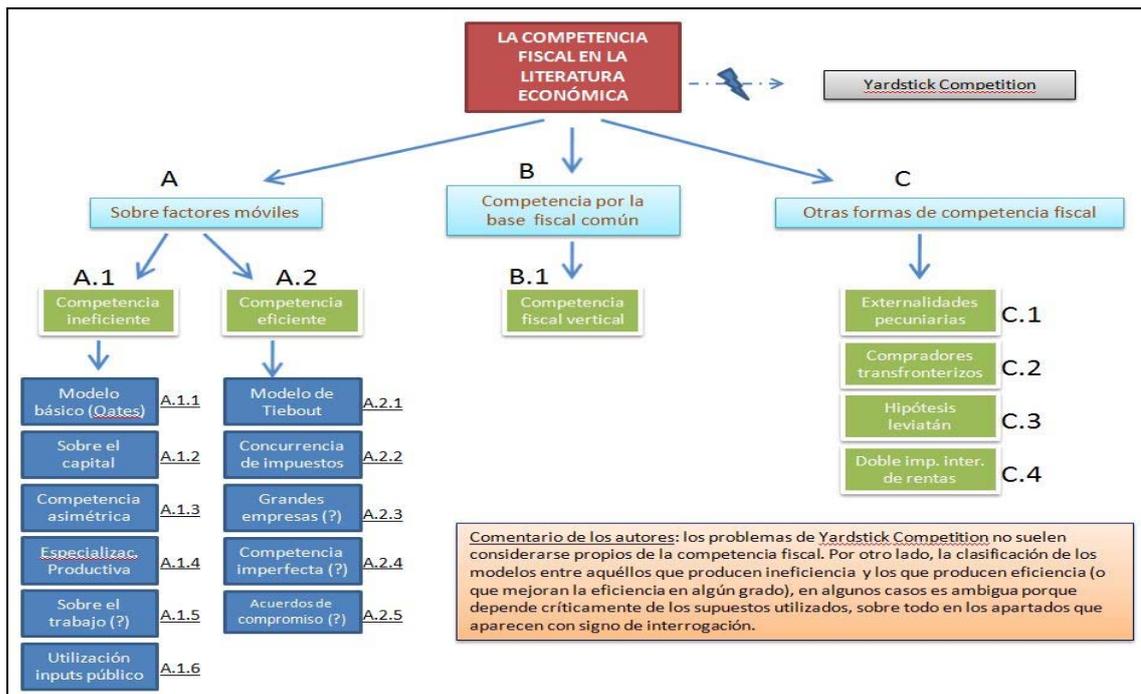
2. La competencia fiscal en la literatura económica

Dentro de la anunciada laxitud del enfoque que daremos a la competencia fiscal y con el fin de sistematizar la literatura existente sobre la misma, en este apartado hemos creído conveniente adoptar la idea de Wilson (1999) de partir de la preocupación original de los investigadores por la competencia interjurisdiccional sobre los factores móviles, componiendo lo que podría denominarse el “modelo básico de competencia fiscal”. A partir de ahí y sin ánimo de exhaustividad, vamos

repasando algunas de las variantes que ha planteado la literatura a lo largo de las últimas dos décadas con las inherentes consecuencias respecto a dicho modelo.

En un intento por exponer de forma ordenada la ingente cantidad de literatura teórica y empírica sobre los comportamientos interdependientes de los gobiernos en materia fiscal, en la Figura nº 1 se consideran tres ramas correspondientes a los itinerarios principales. La primera tiene que ver con los factores móviles como objetivo de la competencia de los gobiernos. Esta es la parte más densa de la producción científica; no en vano, ha constituido el primer motivo de preocupación de los gobiernos para intentar conseguir un mayor bienestar de sus residentes. La característica de su fácil movilidad ha centrado en el capital el objetivo de los gobiernos de las jurisdicciones menos desarrolladas para mejorar el bienestar de sus residentes. Pronto se puso de manifiesto, sin embargo, que esta fácil movilidad podría tener consecuencias desfavorables sobre la eficiencia en las jurisdicciones exportadoras del mismo (normalmente las más desarrolladas), que veían cómo sus bases impositivas se reducían por este motivo. Los intentos de estas últimas para evitar la salida de capitales han adoptado la forma de prohibiciones legales con carácter general, de medidas fiscales restrictivas y desincentivadoras o de medidas coordinadas para armonizar las condiciones de la movilidad de los capitales.

Figura nº 1



Ante estas circunstancias observadas, la investigación económica ha tratado de dar respuesta con el diseño de modelos explicativos de estos comportamientos, adoptando como pauta general de discriminación el aumento o disminución de la eficiencia para el conjunto de las jurisdicciones implicadas. Si el juego resultante de la competencia por el capital móvil deriva en externalidades positivas, entonces los tipos impositivos resultantes serán demasiado bajos (“race to the bottom”) con una infra-provisión de bienes públicos. Las recomendaciones podrían pasar, bien por el uso de

impuestos no distorsionadores, o bien por la puesta en marcha de algún tipo de acuerdo cooperativo que dé lugar a situaciones de primer óptimo o de segundo óptimo. Naturalmente, la profusa casuística aludida por la literatura económica ha permitido conocer la dificultad que entraña generalizar muchas de las conclusiones alcanzadas, encontrando incluso aportaciones que han conseguido demostrar que la competencia por el capital móvil puede contribuir a mejorar la eficiencia del sistema en su conjunto o que también algunos gobiernos compiten por atraer el trabajo móvil.

La segunda rama donde ha abundado, en menor medida, la literatura sobre competencia fiscal, es la denominada “competencia fiscal vertical”. Aquí, las jurisdicciones no compiten por los factores móviles, sino por la base fiscal común que comparten dos o más gobiernos situados en un distinto nivel dentro de una federación o de cualquier sistema de gobierno descentralizado. La denominada “tragedia de lo común” no pretende sino demostrar la hipótesis de que una base fiscal que comparten dos o más gobiernos de diferente nivel dará lugar a ineficiencias, casi siempre, consistentes en un exceso de imposición para los ciudadanos (“race to the top”) y una sobre-producción de bienes públicos.

Atendiendo a un criterio más amplio del concepto de competencia fiscal, finalmente, también pueden incorporarse otras formas con las que los gobiernos compiten fiscalmente y lo hacemos utilizando una tercera rama que tiene un claro carácter residual. Estos son los casos que representan las externalidades pecuniarias, la lucha por atraer compradores a lo largo de la frontera, la hipótesis del leviatán o el uso de mecanismos para evitar la doble imposición internacional de rentas con el fin de pactar el gravamen de los factores móviles. En el caso de la hipótesis del leviatán, deudora de los planteamientos de Brennan y Buchanan, el supuesto básico inherente al modelo es que los gobiernos que compiten no son benevolentes, como en el resto de los casos analizados, por lo que no persiguen el máximo bienestar de sus residentes sino maximizar el presupuesto público para que los gobernantes y/o burócratas alcancen mejor sus propios intereses. Como resultado, la competencia siempre será eficiente, pero por otras razones.

En el caso de los mecanismos para evitar la doble imposición de rentas, hemos considerado su mejor encuadre en este apartado porque no describe una situación típica de competencia por los factores móviles entre gobiernos independientes, sino que se trata de una competencia por estos factores pero en el marco de unos acuerdos de cooperación. Esto es, recogería fallos en los mecanismos cooperativos entre países.

En lo que resta de este apartado y con el fin de hacer un mejor seguimiento, cada uno de los epígrafes estarán identificados con una referencia entre corchetes que se corresponde con la clasificación que recoge la Figura nº 1.

2.1. Competencia fiscal sobre factores móviles

Pigou, Tiebout y la competencia fiscal eficiente [A.2.1]

La hipótesis que formula Tiebout (1956) sobre la provisión de bienes públicos locales ha permitido desarrollar también una teoría de la competencia fiscal eficiente: el gobierno de cada jurisdicción está controlado por unos propietarios de la tierra que intentan maximizar su valor después de impuestos atrayendo individuos a sus propiedades. Mientras, el gobierno local proporciona bienes públicos que

son financiados con impuestos locales, en un entorno donde cada jurisdicción se comporta como “utilidad-aceptante”, esto es, no puede por sí sola alterar la utilidad que puede ofrecer a los individuos para atraerlos a su territorio. Por analogía con los mercados privados, las rentas de la tierra equivalen a los beneficios y la utilidad al precio.

En este marco analítico no le resulta fácil a una autoridad central relocalizar bienes y factores para que algunos individuos mejoren su situación sin que ninguno empeore (óptimo paretiano), por lo que podría decirse que hay competencia fiscal en el sentido de que los impuestos en cada jurisdicción deben mantenerse lo suficientemente bajos para atraer a los individuos, dado un nivel de bien público ofrecido. De este modo, el impuesto que paga cada residente (capitación) se iguala al coste de provisión de la parte del bien público que recibe (principio del beneficio): el precio se iguala al coste marginal, dando por resultado decisiones eficientes sobre migración².

Los sencillos supuestos en que se basa este modelo de competencia fiscal eficiente fueron ampliados posteriormente para incluir la movilidad de las empresas, de forma similar a la de los individuos, alcanzando también un equilibrio eficiente³.

Con ánimo de sistematizar las aportaciones sobre la materia, puede decirse que hasta la mitad de los años ochenta la investigación sobre el comportamiento económico-fiscal de las jurisdicciones subcentrales en una federación había seguido cuatro direcciones diferentes:

- a) El estudio de las externalidades positivas que ocasiona el gasto de un gobierno local sobre el resto⁴;
- b) El análisis sobre la eficiencia de la competencia de los gobiernos locales por captar residentes y/o empresas, en la línea iniciada por Tiebout;
- c) El estudio de las ineficiencias que provoca la migración de los residentes locales por motivos fiscales⁵;
- d) El análisis sobre la ineficiencia que representa un gasto público local demasiado bajo, provocada por el uso de impuestos locales distorsionantes en vez de utilizar impuestos a tanto alzado, como pusiera de manifiesto Pigou (1947) y profundizaran después Atkinson y Stern (1974).

De las cuatro direcciones señaladas, probablemente ha sido en la segunda y en la cuarta donde más se ha centrado la investigación a partir de la segunda mitad de la década de 1980. Sin embargo, puede decirse también que la literatura ha abarcado la totalidad de los campos enunciados.

² En el Modelo de Tiebout no existen externalidades entre jurisdicciones, hay movilidad perfecta de personas, información perfecta sobre impuestos y bienes públicos y el número de jurisdicciones es tan elevado que los individuos pueden encontrar la que mejor satisfaga sus preferencias. Finalmente, no requiere del mercado para determinar el nivel de provisión del bien público.

³ Para tener una visión más amplia de este enfoque metodológico “tieboutiano” aplicado a la movilidad de las empresas, véase Fischel (1975) y White (1975), así como el repaso más general que establecen Richter y Wellisch (1996). Por su parte, Tullock (1971) amplía la hipótesis de Tiebout haciendo que los individuos puedan decidir la jurisdicción elegida para residir teniendo en cuenta, tanto los servicios públicos recibidos, como el conjunto de los impuestos que soportan. Sobre este último enfoque, resulta interesante el trabajo de Cebula (2009), en el que se contrasta positivamente la Hipótesis de Tiebout-Tullock para el caso de los flujos migratorios internos en los Estados Unidos a partir de datos correspondientes al periodo 2000-2005.

⁴ Véase Williams (1966) y Brainard y Dolbear (1967).

⁵ Véase Buchanan y Goetz (1972), Flatters (1974) y Stiglitz (1977, 1983). Además, Starret (1980) y Boadway (1982) obtienen como resultado que la tendencia a la sobre-provisión o infra-provisión de bienes públicos locales que ocasiona el “voto con los pies”, depende del tipo de impuestos locales utilizados.

Oates y las externalidades locales [A.1.1]

Como acertadamente señala Wilson (1999), el moderno enfoque de la competencia fiscal surge con la evolución que experimenta el preliminar marco analítico de Tiebout de la mano de Oates (1972), quien desplaza el problema central de la movilidad de las personas entre jurisdicciones locales por motivos fiscales, para traer a escena el problema que representa la competencia entre dichas jurisdicciones por el capital móvil. Aunque la “actualización” que lleva a cabo del modelo de Tiebout tan solo supone considerar al capital como el factor móvil por excelencia y no a los individuos o familias, las implicaciones para el análisis económico suponen dos cambios de enorme importancia que, quizás, aquél no pudo ver reflejado en la realidad que vivió veinte años antes. Primero, mientras en el Modelo de Tiebout la competencia intergubernamental aumenta la eficiencia, en el modelo de Oates, esta competencia provoca pérdidas de eficiencia, hipótesis radicalmente diferente en ambos casos. Segundo, el comportamiento de un gobierno local que intenta maximizar el bienestar de sus residentes atrayendo capitales, provoca externalidades negativas en otras jurisdicciones que reducen el bienestar de sus residentes, externalidades que estaban ausentes en el Modelo de Tiebout (Wildasin, 1989).

Con el nuevo enfoque desarrollado a partir de la mitad de los ochenta, basado en las aportaciones de Oates, se abre la posibilidad de incorporar al análisis algunos otros supuestos, como las estructuras de mercados de competencia imperfecta, la responsabilidad de los gobiernos en situaciones donde los niveles de impuestos y de gasto público son ineficientemente bajos y otras consideraciones que han enriquecido la investigación sobre competencia fiscal. A partir de entonces, el cálculo convencional del coste marginal del capital se modifica para añadir el impacto negativo de un alza en los impuestos locales sobre la inversión empresarial, provocando niveles más bajos de salarios y de empleo (“Pérdida Irrecuperable de Eficiencia”), la pérdida de capitales dentro de la jurisdicción y la consiguiente reducción que se produce en las bases impositivas, lo que redundará en un efecto externo de signo contrario sobre otras jurisdicciones. Estas nuevas consideraciones reducen el gasto público y los impuestos hasta niveles en que el beneficio marginal tiene que igualar ahora a unos mayores costes marginales. Cuando todos los gobiernos locales en una federación se comportan competitivamente frente al capital móvil, el resultado es ineficiente porque acaba por desaparecer la ventaja competitiva y el bienestar de todas las jurisdicciones será inferior que el que habría en ausencia de competencia fiscal.

A mitad de la década de 1980 se inicia una trepidante carrera en la investigación científica sobre competencia fiscal alentada por las enormes posibilidades que, en lo teórico, brinda el planteamiento de Oates, influyendo decisivamente en el recrudecimiento durante los años noventa de la vieja polémica estadounidense conocida como el “debate de la devolución”: muchas autoridades locales y estatales estaban librando, entonces, una batalla por atraer capitales a sus jurisdicciones, para lo que utilizaron subsidios a las grandes empresas que se instalaran en su territorio, rebajas en impuestos, excepciones al cumplimiento de estándares medioambientales o reducciones en las subvenciones a las familias pobres para evitar cualquier indicio de “efecto llamada”. La controversia creada tenía una segunda lectura centrada en cuestiones propias de la Constitución federal de los Estados Unidos: si se demuestra la hipótesis de Tiebout de que la competencia por atraer a las familias móviles mejora el bienestar y esta idea es aplicable a la competencia por atraer a las empresas, entonces ¿por qué

no plantear la devolución de las competencias federales a los niveles inferiores de gobierno? Por el contrario, los defensores de la centralización se amparan en el carácter perjudicial de la competencia de los gobiernos subcentrales por atraer capitales, a partir de la hipótesis formulada por Oates.⁶

El modelo básico de competencia fiscal [A.1.1]

En este nuevo impulso que recibe la literatura sobre competencia fiscal, puede decirse que la investigación de Zodrow y Mieszkowski (1986) centrada en el uso de impuestos distorsionantes por parte los gobiernos locales, marca un antes y un después en los desarrollos sobre las propiedades de eficiencia que deberían darse en un sistema federal con competencia fiscal entre gobiernos subcentrales⁷. Wilson (1999) plantea el modelo básico a partir de la formulación de dichos autores, de la forma que se expone a continuación.

- **El modelo desde la óptica de una jurisdicción subcentral.** El modelo se basa en la existencia de un factor inmóvil (trabajo) ofrecido por los residentes de una jurisdicción de forma inelástica. Los residentes también cuentan con una dotación fija de capital, aunque dicho capital, más el que pueda atraer la jurisdicción, se comporta como un factor perfectamente móvil a lo largo de la federación. El proceso productivo da lugar a un bien privado que se vende a los residentes de la jurisdicción (como bien de consumo final) y al gobierno local que lo utiliza como bien intermedio para transformarlo en bien público local. El supuesto clave en el modelo es que la oferta de bienes públicos de cada gobierno local, G , se financia con un impuesto sobre el capital utilizado dentro de cada jurisdicción (criterio de gravamen en la fuente) y lo hace utilizando el mismo tipo impositivo, independientemente de la residencia del titular del capital (principio de no discriminación)⁸. El problema que debe resolver el gobierno local es elegir el tipo impositivo unitario sobre el capital, t , que maximiza la utilidad del consumidor representativo $U(C, G)$, sujeto a la restricción de equilibrio presupuestario:

$$tK(r + t) = G \quad [1]$$

siendo r la tasa de retorno del capital después de impuestos, que debe ser igual en todas las jurisdicciones por el principio de libertad de movimiento del capital (se considera fija para cualquier jurisdicción de tamaño reducido). Entonces, $K(r + t)$ es la función que relaciona, dentro de cada jurisdicción, la demanda de capital con su coste $(r+t)$. Cumpliendo con el

⁶ El “devolution debate” en esos años es retratado por Tannenwald (1998). Esta expresión, frecuentemente utilizada en la literatura anglosajona, viene a representar el permanente debate que mantienen las fuerzas centrípetas frente a las centrífugas en los estados descentralizados. En Gash (2006) puede verse una visión más actual del debate en los estados Unidos. Debate que acaba de llegar a España y ya ha sido objeto de atención por analistas extranjeros; para los interesados, se recomienda este artículo reciente del Financial Times: (<http://www.burbuja.info/inmobiliaria/politica/122547-espanya-se-rompe-financial-times.html>).

⁷ La contribución de Wilson (1986) también ha supuesto un impulso importante para el moderno enfoque sobre la competencia fiscal, facilitando su extensión al ámbito internacional conforme las economías nacionales se han ido abriendo a los intercambios de productos y de factores productivos.

⁸ Otras características del modelo, son: a) hay múltiples jurisdicciones subcentrales y, dentro de cada una, las empresas funcionan en competencia perfecta y producen un solo bien; b) el gobierno local produce un solo bien público; c) se ignoran los aspectos de redistribución de la renta, bien sea asumiendo que los residentes de la jurisdicción son idénticos o suponiendo que existe un consumidor “representativo” que resume las preferencias sobre el bienestar de los ciudadanos; d) por capital hay que entender el denominado “capital industrial”, lo que excluye a la tierra y al denominado “capital residencial”, teniendo en cuenta que la oferta total de capital es fija a nivel de la federación y no está afectada por el nivel de los impuestos de cada jurisdicción; e) el gobierno de la jurisdicción se preocupará exclusivamente por el bienestar de sus residentes.

principio de la productividad marginal decreciente, conforme crece la cantidad de capital en la jurisdicción, baja su productividad marginal y se incrementa el producto marginal del trabajo: la inversión de las empresas se producirá hasta que el producto marginal sea igual a $(r+t)$. Para alcanzar la condición de optimalidad en la actividad del gobierno local, se considera que un crecimiento de G debe ser financiado con un crecimiento de t , de manera que se incrementará el coste del capital y su demanda se reducirá. Hay que observar que para un r fijo, el mayor valor de t no reduce los ingresos de capital de los residentes, r (por el supuesto de movilidad del capital), por lo que éstos pagarán los mayores impuestos a través de una reducción en sus salarios⁹. El incremento en los impuestos debe ser capaz de cubrir el coste marginal del gasto público (MC) y de compensar el impacto negativo sobre los ingresos impositivos ($t\Delta K$) derivado de la salida de capital, esto es, la salida de capital inducida por la subida de impuestos. En cómputo neto, la caída salarial producida excederá a MC en la cuantía $-t\Delta K$. Para el nivel óptimo de gasto público, la suma del beneficio marginal de G (MB) es igual a la reducción experimentada por los salarios¹⁰.

$$MB=MC-t\Delta K \quad [2]$$

Reescribiendo la expresión para relacionar la elasticidad de la demanda de capital con su coste, se obtiene¹¹

$$MB = \frac{MC}{1 - \tau\varepsilon} \quad [3]$$

Donde ε es la elasticidad de la demanda y τ es el tipo impositivo "ad valorem", $\tau = t/(r+t)$. Este planteamiento supone modificar la regla de Samuelson para la eficiencia en la provisión de un bien público, la cual requiere que $MB=MC$ ¹². En esta regla el tipo impositivo, t , representa la diferencia entre el valor social de una unidad adicional de capital y el coste de oportunidad social de dicha unidad, medidos únicamente desde el punto de vista de esta jurisdicción. El valor social es el producto marginal del capital (MPK) que las empresas igualan a $r+t$ cuando eligen sus niveles de inversión que maximizan el beneficio. Mientras, el coste social de oportunidad solo está representado por r , puesto que el impuesto proporciona un ingreso para el gobierno y, en consecuencia, no puede considerarse un coste social. De este modo, $t = MPK - r$. Esta diferencia implica, en el margen, que la jurisdicción se beneficie por la entrada de capital y que se perjudique por la salida del mismo. Para terminar la exposición del modelo básico de competencia fiscal, podría argumentarse que la inversión privada acarrea también

⁹ En efecto, un incremento unitario en el gasto público (ΔG) requiere como contrapartida un aumento de los impuestos (Δt) para mantener el equilibrio presupuestario. El mayor coste del capital ($K\Delta t$) reduce su demanda (parte del capital migra a otras jurisdicciones) por lo que caerán los salarios en respuesta al crecimiento en el coste del capital para evitar que las empresas tengan resultados negativos.

¹⁰ El beneficio marginal para los residentes de una jurisdicción de obtener una unidad adicional de gasto público, está representada por la voluntad o disposición de los residentes para pagar su coste. Dicho coste está formado por el coste marginal de aumentar en una unidad el nivel de gasto público, más la pérdida recaudatoria provocada por la salida de capitales ($t\Delta K$).

¹¹ $\Delta K=(dK/dt)(dt/dG)$, siendo dt la variación en t necesaria para financiar una unidad adicional de G . Como los salarios se reducen en la cuantía $K(dt/dG)$ para compensar los mayores costes del capital y esta reducción salarial se hace equivaler a MB , para un nivel óptimo de G , entonces $\Delta K=(dK/dt)(MB/K)$. Al sustituir esta expresión en [2], se obtiene [3].

¹² La Regla de Samuelson implica que la suma de las tasas marginales de sustitución entre un bien público y el privado, debe ser igual a la tasa marginal de transformación entre los dos bienes.

cargas para el sector público derivadas de las infraestructuras públicas y otros servicios públicos que deberían tener su contrapartida en un nivel superior de impuestos; si esto ocurriera, el flujo de la inversión podría no responder con facilidad a las variaciones en el tipo impositivo, por lo que la variable t podría llegar a desaparecer en las expresiones 2 y 3. Pero si el capital no se grava de forma eficiente, esto es, si el nivel de gasto público en infraestructuras se considera como exógeno, entonces las citadas expresiones pueden quedar como están.

- **Competencia fiscal en la federación.** La hipótesis principal es que un aumento en el tipo impositivo de una jurisdicción beneficia a otras jurisdicciones al aumentar sus ofertas de capital. Al haber supuesto un stock fijo de capital para el conjunto de la federación, la salida de capital de una jurisdicción inducida por el mayor tipo impositivo se traduce, automáticamente y por el mismo importe global, en una entrada de capital en el resto de jurisdicciones, creando una externalidad positiva¹³. Dicha externalidad se produce porque el gobierno local que ha decidido subir el tipo impositivo, no computa los beneficios que ocasiona con su decisión a otras jurisdicciones, en lo que constituye un “fallo del sector público”, lo que conduciría al gobierno local a establecer un nivel de gasto público y un tipo impositivo ineficientemente bajos. El valor de la entrada de capital en cada una de las jurisdicciones receptoras del capital que ha migrado, dependerá del tipo impositivo aplicado en cada una de ellas.

Para estudiar mejor los efectos en este modelo a nivel de la federación, suelen establecerse algunos supuestos adicionales. Por ejemplo, todas las jurisdicciones son idénticas y eligen el mismo tipo impositivo inicialmente, lo que permite evitar los problemas de eficiencia derivados de la elección de un nivel determinado de gasto público en cada caso y, además, permite soslayar los problemas de equidad que pudieran derivarse de la existencia de diferentes tipos impositivos y de diferentes niveles de provisión del bien público entre las distintas jurisdicciones. Bajo estos supuestos adicionales, el coste de la salida de capital de una jurisdicción i es exactamente compensado por los beneficios que obtienen el resto de jurisdicciones por la entrada de capital y, entonces, $t\Delta K$ desaparece de la expresión [2], quedando la regla de eficiencia en la provisión del bien público a nivel de la federación en $MB=MC$, frente a la condición de eficiencia obtenida dentro de una jurisdicción ($MB > MC$), tal y como se desprende de las expresiones 2 y 3¹⁴.

Volviendo ahora a la jurisdicción que desea elevar el nivel de gasto público de equilibrio y, por tanto, el tipo impositivo, y que se enfrenta a la condición de eficiencia ($MB > MC$) que provoca beneficios externos, variando algunos supuestos podrían articularse algunas soluciones:

¹³ Una jurisdicción, j , diferente a la que lleva a cabo el incremento en el tipo impositivo, obtiene un beneficio de $t_j\Delta K_j$, siendo t_j el tipo impositivo de la jurisdicción j y ΔK_j la cantidad de capital que ha entrado a su jurisdicción. El beneficio que obtiene j dependerá, por tanto, del tipo impositivo que haya fijado.

¹⁴ Hay que advertir de que el supuesto de jurisdicciones idénticas (en especial, en tipos impositivos), es esencial para que se cumpla que el coste de la salida del capital de la jurisdicción i es igual a los beneficios que obtiene el resto de las jurisdicciones. En otro caso, nada garantizaría que $t_i\Delta K_i$ fuera igual a $\sum t_j\Delta K_j$, siendo j una jurisdicción receptora de capital.

- a) Resulta claro que una manera de alcanzar la condición de eficiencia en la federación podría pasar porque el gobierno federal impusiera un aumento en la misma cuantía de los tipos impositivos y de los correspondientes niveles de gasto público en todas las jurisdicciones, dando por resultado un incremento en el bienestar global de la federación. El gobierno local ya podrá situar el nivel óptimo del bien público donde $MB=MC$ ¹⁵.
- b) Una segunda manera de satisfacer la condición de eficiencia es cerrar las fronteras a la movilidad del capital, por lo que las empresas solo podrían disponer del capital ofrecido por sus residentes. En este supuesto, las externalidades desaparecen y el impuesto sobre el capital sería equivalente a un impuesto a tanto alzado (de capitación), puesto que el capital se distribuye uniformemente entre los residentes. Las decisiones de los gobiernos locales sobre el nivel óptimo de bien público son independientes entre sí y cada uno podrá situarlo en el punto donde $MB=MC$.
- c) Puede establecerse el supuesto de que el stock de capital no es fijo a nivel de la federación, sino que puede variar su oferta en función de las decisiones de ahorro de los residentes en cada jurisdicción. Si uno o varios gobiernos locales incrementan sus tipos impositivos, entonces el ahorro total en la federación se reduce, afectando a la baja la cantidad de capital que saldría hacia otras jurisdicciones¹⁶. De este modo, se reduce, pero no se elimina la externalidad y el gobierno local podría aproximarse parcialmente al nivel óptimo de provisión del bien público.
- d) Si se amplía la definición de capital para incluir a los propietarios de los activos inmobiliarios (la tierra como factor productivo), entonces se incluye en el análisis la “exportación de impuestos” en la medida en que existan propietarios de inmuebles no residentes en la jurisdicción. El impuesto se capitalizaría en el rendimiento de estos activos y parte de la carga se traspasaría a los no residentes, contrarrestando, en parte, la externalidad positiva derivada de la elevación del tipo impositivo. El gobierno local también podría aproximarse parcialmente al nivel óptimo de provisión del bien público¹⁷.

¹⁵ Nótese que con esta estrategia desaparecen las externalidades entre jurisdicciones, pero esto se produce merced a los supuestos tan restrictivos utilizados: los ciudadanos son iguales en renta, riqueza y preferencias por los bienes públicos; además, los gobiernos locales se enfrentan a las mismas necesidades de gasto público. La espoleta que desata la externalidad puede ser una necesidad sobrevenida de mayor gasto público que afecta a toda la federación pero cuya acometida solo se atreven a realizar uno o varios gobiernos locales. Este argumento se muestra a favor de la atribución de ciertas competencias armonizadoras al gobierno federal, pero hay que tener el cuidado de no extraer conclusiones precipitadas, dados los supuestos tan restrictivos del modelo.

¹⁶ El supuesto de que todos los individuos son iguales en la federación tiene por consecuencia, en este caso, que mantienen la misma relación consumo/ahorro. Puesto que un aumento en el tipo impositivo de una jurisdicción supone una rebaja en el nivel de salarios, entonces se verán afectados a la baja tanto el consumo como el ahorro, en la proporción establecida, por lo que se verá reducida la salida de capital.

¹⁷ No hay resultados concluyentes en la literatura económica sobre el grado en que puede corregirse la externalidad bajo este supuesto. Burbidge y Meyers (1994) encuentran que son limitados los resultados de eficiencia obtenidos bajo un modelo donde, tanto el trabajo como el capital, son móviles entre dos regiones no idénticas y donde cada individuo, en su jurisdicción, posee iguales cantidades de capital, trabajo y tierra. Bucovetsky (1995) pone de manifiesto las ineficiencias que se producen cuando las dotaciones de factores con que cuentan los individuos, son diferentes. Por su parte, Lee (2003) utiliza un modelo donde el gobierno local tiene en cuenta el impacto de su política fiscal sobre el rendimiento de los factores inmóviles en otras jurisdicciones, lo que crea ineficiencias debidas al comportamiento estratégico, en un marco donde sus residentes pueden tener capital inmóvil (propiedades inmobiliarias) en otras jurisdicciones: el bien público puede ser provisto por debajo de su nivel óptimo si los residentes poseen propiedades inmobiliarias fuera de la

Como se ha observado en la solución a) anterior, esta opción suele ser muy preferida por los partidarios de la intervención pública en la economía para corregir este fallo del sector público, porque supone recurrir a una autoridad superior que solucione el problema de eficiencia observado, aún a costa de elevar la carga fiscal media que soportan todas las jurisdicciones.

Diferencias entre individuos [A.1.2]

Si se relaja el supuesto de que los individuos son idénticos en relación a sus preferencias sobre tipos impositivos, a sus decisiones de consumo/ahorro o a las dotaciones iniciales de capital recibidas, entonces las jurisdicciones pueden elegir diferentes tipos impositivos en función de sus diferentes tecnologías de producción del bien público o cualquiera otra causa vinculada a las particulares preferencias de sus residentes. La economía en la federación se enfrenta ahora a dos tipos de ineficiencias:

- a) El fallo en que incurre una jurisdicción al no computar la externalidad positiva derivada de la medida fiscal adoptada (ya analizada anteriormente);
- b) Las diferencias en el producto marginal del capital provocadas por la deslocalización del capital entre las jurisdicciones. Esta segunda hipótesis se traduce en mayores productos marginales del capital en las jurisdicciones con mayores niveles de impuestos¹⁸. La asignación del capital entre jurisdicciones no puede ser eficiente si los tipos impositivos difieren y, a su vez, esto es así porque existen diferencias en la provisión eficiente del bien público entre ellas, lo cual solo podría ser corregido por una autoridad central (federal) mediante transferencias niveladoras entre jurisdicciones.

Wildasin (1989) sugiere que el gobierno central podría alcanzar la asignación eficiente de capitales estableciendo un subsidio corrector sobre el incremento alcanzado por este motivo en los ingresos públicos, a la vez que establecería también un programa de transferencias de ingresos a tanto alzado entre los gobiernos subcentrales. Esta idea es desarrollada por Depaters y Myers (1994), siendo el gobierno central el que instrumentaría una transferencia (siempre de signo positivo) para provocar el acercamiento de tipos impositivos y otra transferencia (positiva o negativa) para nivelar el gasto público óptimo en cada jurisdicción. El saldo de esta estrategia correctora debe ser nulo para el gobierno central, aunque utilizaría tantas funciones lineales como jurisdicciones hay¹⁹.

Como la actuación correctora señalada resulta difícil de llevar a la práctica por un gobierno central, dado que habría que personalizar en exceso la necesidad de cada jurisdicción, Bucovestky,

jurisdicción hasta cierto nivel, mientras que, por encima del mismo, habría tendencia a la sobre-provisión del bien público.

¹⁸ Si, como consecuencia de un mayor tipo impositivo, se reduce la oferta de capital en una jurisdicción, entonces baja la relación capital/trabajo y, en consecuencia, aumenta el producto marginal del capital.

¹⁹ La ecuación niveladora para la jurisdicción i sería $S_i = a_i + s_i(tK)$; el subsidio que recibe (S_i) se calcula bajo el supuesto de que todas las jurisdicciones mantengan un mismo tipo impositivo y el signo es positivo para todas ellas, de manera que el nivel de bien público provisto en el conjunto de la federación cumpla la condición de que $MB=MC$ (su papel es inducir a las jurisdicciones hacia la convergencia de tipos impositivos, siendo compensadas por las externalidades positivas que provocan los incrementos en sus tipos impositivos). La transferencia (a_i) pretende redistribuir la capacidad de gasto público entre las jurisdicciones y el signo puede ser tanto positivo como negativo. El resultado del conjunto de la corrección es de suma cero. Hay que recordar que la actividad correctora del gobierno central en el modelo solo atiende objetivos de eficiencia y no de redistribución de la renta entre jurisdicciones.

Marchand y Pestieau (1998) diseñan una estrategia que tiene en cuenta el problema de información al que se enfrenta el gobierno central utilizando un modelo con dos tipos de jurisdicciones que se distinguen únicamente por el nivel de la demanda de bienes públicos que hacen sus residentes. Además del impuesto local sobre el capital móvil, el gobierno central cuenta ahora con dos instrumentos fiscales: un impuesto federal sobre el capital y un programa de subvención única que fija la cuantía a recibir por cada jurisdicción en función del tipo impositivo que éste elige. La principal diferencia con el modelo de Wildasin es que la función que determina el importe de la transferencia a percibir en cada caso, es única para los dos tipos de jurisdicciones y no múltiple. Con este supuesto utilizado, sin embargo, no puede esperarse que el resultado óptimo sea que todas las jurisdicciones elijan los mismos tipos impositivos, porque entonces recibirían las mismas subvenciones a pesar de que tienen diferentes preferencias por la cantidad de bienes públicos. El gobierno central debe encontrar un tipo impositivo federal y un programa de transferencias que maximice el bienestar de todos los individuos a partir de la suma de los niveles de bienestar de los residentes de cada una de las jurisdicciones.

Usando la teoría del agente principal, los autores demuestran que el programa de transferencias así definido induce a las jurisdicciones con elevada preferencia (demanda) por los bienes públicos, a tener tipos impositivos mayores, y viceversa, lo que distorsiona el mercado de capitales puesto que las jurisdicciones estarán animadas, más por el nivel deseado de la transferencia, que por satisfacer el nivel demandado de bien público, que será ineficiente²⁰.

No obstante el avance en la modelización de los supuestos de intervención de la autoridad central para corregir ineficiencias provocadas por el sistema impositivo de los niveles subcentrales, los problemas de falta de información o de información asimétrica presiden todavía el diseño de las políticas correctoras. Por un lado, todavía no se dispone de un adecuado conocimiento sobre cómo ocurren esos problemas de asimetría entre niveles de gobierno; cuestiones como las de conocer si el nivel de la demanda de bienes públicos en cada jurisdicción es alta o baja, no son fáciles en la práctica y deberían ser objeto de endogeneización en los modelos. Por otro lado, el problema de la información en los sistemas de federalismo fiscal no deja de ser una cuestión normativa, puesto que el ánimo de los gobernantes, en cualesquiera niveles de gobierno, pretende satisfacer las prioridades de sus electores más bien que del cuerpo electoral, lo cual debería ser también modelizado²¹.

El “poder de mercado” de las jurisdicciones grandes [A.1.3]

Una parte de la literatura se ha dedicado a estudiar los supuestos de competencia fiscal en un entorno donde hay jurisdicciones demasiado grandes como para poder influir en la tasa de rendimiento del capital móvil antes de impuestos (r). El modelo básico queda modificado y la economía estará ahora en equilibrio cuando la estrategia de cada jurisdicción maximiza su función objetivo, dadas las estrategias adoptadas por otras jurisdicciones. Los tipos impositivos pasan a ser variables estratégicas y es el nivel de provisión del bien público el que debe ajustarse en cada

²⁰ Para el caso especial en que la demanda del bien público es independiente de los niveles de ingreso (preferencias cuasi-lineales), Bucovestky, Marchand y Pestieau muestran que las jurisdicciones con alta demanda sub-provisionan el bien y que las de baja demanda, lo sobre-provisionan.

²¹ Este argumento limita considerablemente el poder de predicción de la mayoría de los modelos de competencia fiscal que usan el supuesto básico de que los gobiernos pretenden maximizar el bienestar de sus residentes.

jurisdicción para cumplir con la restricción presupuestaria, una vez que ya han sido fijados previamente todos los tipos impositivos.

El concepto de equilibrio generalmente aceptado por la literatura económica para este caso es el de Nash, iniciándose un proceso de ajuste que podríamos describir así: una jurisdicción elige su tipo impositivo, tomando como fijos los de las demás²². El retorno de equilibrio del capital después de impuestos depende del tipo impositivo elegido y del elegido por el resto de jurisdicciones: $r_i = t(t_1, t_2, \dots, t_N)$, siendo t_i el tipo impositivo elegido por la jurisdicción i en un sistema de N jurisdicciones. Si esta jurisdicción sube el tipo impositivo, el coste del capital ($r+t_i$) se incrementará en $1+\Delta r$, que es menor que 1, puesto que Δr es negativo con el fin de ajustar el mercado de capitales a la nueva situación. La demanda de capital, $K(r+t_i)$, será entonces menos sensible a los cambios en t_i de lo que lo era en el modelo básico de jurisdicciones pequeñas, donde r se consideraba fijo para una jurisdicción pequeña. Cuando una jurisdicción grande aumenta el tipo impositivo también origina una externalidad positiva a través de la salida de capital, aunque esta salida es menos intensa debido a que el mayor tipo impositivo es parcialmente capitalizado en unas menores tasas de rendimiento del capital después de impuestos.

Si consideramos que las jurisdicciones son idénticas, la expresión [2] sigue siendo válida, aunque con un valor de ΔK menor que en el modelo básico; pero la expresión [3] debe ser modificada para recoger el efecto de la capitalización del impuesto:

$$MB = \frac{MC}{1 - \tau\varepsilon(1 + \Delta r)} \quad [4]$$

Resulta llamativo que el poder de mercado, en este caso, resulta beneficioso desde el punto de vista del bienestar agregado de la federación, puesto que reduce el coste marginal percibido de la provisión del bien público, estimulando su provisión: el problema de competencia fiscal se reduce conforme lo hace el número de jurisdicciones²³.

Sin embargo, los resultados cambian cuando se permite que las jurisdicciones difieran en tamaño, puesto que nos encontramos en presencia de competencia fiscal asimétrica, como ya analizaran de forma pionera Wilson (1991) y Bucovestky (1991). Las diferencias pueden darse por el número de residentes, si bien, en el modelo cada uno de ellas sigue disponiendo de las mismas dotaciones de capital y de trabajo. Como la jurisdicción grande demanda en los mercados significativamente más capital que la pequeña, un incremento de su tipo impositivo reduce el rendimiento del capital después de impuestos, r , en una cuantía relativamente mayor, por lo que es fácil concluir que el coste del capital, ($r+t$), es relativamente menos sensible a los cambios impositivos en la jurisdicción grande que en la pequeña (sale menos capital). El corolario de este planteamiento es que en la jurisdicción grande se compite menos intensamente por el capital ante una rebaja impositiva que en la pequeña, dando por resultado un tipo impositivo de equilibrio más elevado.

²² Una variante de esta situación es la que considera el nivel de provisión del bien público (G) como variable estratégica y el tipo impositivo es el que se ajusta para mantener la restricción presupuestaria (Wildasin, 1988 y 1991).

²³ Hoyt (1991) desarrolla esta idea obteniendo que los niveles de provisión del bien público y los tipos impositivos crecen conforme se reduce el número de jurisdicciones que compiten. En el extremo, cuando hay una sola jurisdicción, no existiría competencia fiscal.

Este resultado es muy interesante porque asocia positivamente tamaño de la jurisdicción con impuestos, y tiene implicaciones en la competencia fiscal: en equilibrio, si las jurisdicciones pequeñas tienen un menor coste del capital, entonces las empresas tendrán una mayor relación capital/trabajo y ofrecerán mayores salarios que en las grandes: en otras palabras, se benefician de sus menores impuestos para atraer más capital, beneficiándose de la competencia fiscal. La “pequeñez” tiene una ventaja en el modelo de competencia fiscal porque los residentes se encuentran en mejor situación; de hecho, Wilson demuestra que si la diferencia del tamaño es muy acusada, la jurisdicción pequeña estará en mejor situación de lo que estaría en ausencia de competencia fiscal, donde el impuesto sobre el capital es reemplazado por un impuesto de capitación entre los residentes. Aunque la competencia fiscal es ineficiente, ésta podría beneficiar a ambas jurisdicciones.

En el caso de competencia simétrica, las pocas y grandes jurisdicciones podrían acordar la intervención de una autoridad superior y dejar de utilizar sus tipos impositivos como variable estratégica, pero tendrían menos incentivos para hacerlo que en modelo básico, puesto que parte del aumento impositivo es capitalizado en forma de una menor tasa de retorno del capital. En el caso de la competencia asimétrica, en las jurisdicciones de mayor tamaño se compite menos intensamente por el capital al tener una gran capacidad de absorción, mientras que en las pequeñas, no hay necesidad alguna de someterse a un proceso de armonización. El resultado es un bajo incentivo para buscar la intervención de una autoridad central.

Sin embargo, la conclusión esperada en el ámbito fiscal entre jurisdicciones de diferentes tamaños, difiere de la propia de un escenario internacional. Un país grande ejerce su mayor capacidad de manipulación de los términos del comercio, ganando claramente en su particular “guerra arancelaria” al país pequeño. Kennan y Riezman (1988) demostraron esta ventaja de los países grandes cuando la diferencia de tamaño es considerable, encontrándose en una situación mejor de lo que estarían en un régimen de libre comercio. La razón para este sorprendente comportamiento opuesto cuando se trata de competencia fiscal y de guerra arancelaria, se encuentra en las externalidades interjurisdiccionales: en el primer caso, se provoca una salida de capital inducida por el alza del tipo impositivo desde la grande hacia la pequeña (externalidad positiva), mientras que en el caso de la guerra arancelaria se genera una externalidad negativa. Combinando los dos supuestos, Haufler y Wooton (1999) desarrollan un modelo de competencia entre dos países donde el país grande se erige en vencedor neto debido al poder de mercado que ejerce bajo el supuesto de existencia de costes de transporte.

Política impositiva y especialización productiva [A.1.4]

Hasta ahora, el modelo básico seguido ha agregado el conjunto de los bienes privados en uno solo para facilitar el estudio del problema principal: las externalidades fiscales derivadas de la competencia por el capital. Resulta interesante llevar a cabo algún grado de desagregación del bien privado para observar si existe impacto de la competencia fiscal sobre el intercambio de estos bienes. Wilson (1987) plantea un modelo con muchas jurisdicciones y dos bienes privados, uno intensivo en trabajo y otro en capital. Si no existieran diferencias innatas entre las jurisdicciones (del tipo de las que suelen incluirse en la teoría de la ventaja comparativa del comercio internacional), entonces elegirán diferentes tipos impositivos y diferentes bienes para comerciar entre sí, de modo que las

jurisdicciones con bajos impuestos solo producirán bienes intensivos en capital y las que tienen elevados impuestos solo producirán bienes intensivos en mano de obra, de forma que se puede alcanzar un equilibrio en la oferta y demanda de dichos bienes²⁴. Cuando una jurisdicción tiene un tipo impositivo bajo, el stock de capital aumentará rápidamente e impulsará un aumento de los ingresos por impuestos que permitirá un aumento en el nivel de provisión del bien público; por eso, nunca se alcanzará el nivel óptimo si se producen simultáneamente ambos bienes.

Si, a pesar de todo, las jurisdicciones deciden competir por el capital para las empresas de los dos sectores, unas terminarán teniendo empresas intensivas en capital, altos salarios y un bajo nivel de provisión del bien público; mientras que otras jurisdicciones tendrán empresas intensivas en trabajo, bajos salarios y un elevado nivel de provisión del bien público. Teniendo en cuenta que, por restricción inicial, todos los individuos son idénticos, mientras que entre las jurisdicciones no hay diferencias innatas, son los residentes de una jurisdicción los que eligen entre impuestos altos e impuestos bajos, pero para los residentes de las distintas jurisdicciones, resulta ineficiente consumir diferentes paquetes con bien público y bien privado.

Movilidad del trabajo [A.1.5, A.2.2]. Aunque el modelo básico de competencia fiscal se desarrolla en un escenario de jurisdicciones pertenecientes a un país, el supuesto de oferta laboral totalmente inelástica o poco elástica tan frecuentemente aducido, es más propio de la competencia fiscal entre diferentes países (salvo el caso europeo) que entre jurisdicciones dentro de un país descentralizado. Es posible añadir el supuesto de movilidad de trabajadores sin que resulten cambios significativos en el resultado, aunque continuemos asumiendo que solo el capital es objeto de gravamen.

Manteniendo el supuesto de dos factores productivos del modelo básico, Brueckner (1999) permite que no solo el capital sea móvil, sino que también los trabajadores puedan elegir la jurisdicción donde trabajarán y consumirán. Una gran cantidad de desarrolladores de la competencia eligen el nivel de bien público y el tipo impositivo sobre el capital que maximiza el desarrollo de esa jurisdicción. El bien público tiene las propiedades del bien privado, lo que se traduce en que el coste per cápita de proveer una cantidad determinada a un residente es independiente del número de residentes (no hay economías de escala en el consumo del bien público). Además, los individuos difieren solamente en las preferencias por el bien público, de modo que, en equilibrio, las jurisdicciones ofrecen diferentes tipos impositivos y niveles del bien público para que los individuos elijan las jurisdicciones según sus preferencias. Aún así, el impuesto sobre el capital sigue creando efectos externos positivos, dando lugar a un nivel impositivo y un nivel de gasto público bajos, pero ningún individuo debería perder bienestar bajo competencia fiscal, puesto que aquéllos que tienen una baja preferencia por los bienes públicos estarían mejor bajo competencia fiscal (por el supuesto de movilidad), incluso, que bajo una situación de equilibrio plenamente eficiente que usara impuestos de capitación con niveles reducidos y ratios de capital/trabajo relativamente elevados.

²⁴ El argumento es el siguiente: si una jurisdicción mantiene la producción de los dos bienes, la condición de equilibrio requiere que el beneficio económico para ambos procesos productivos, se anule. Una pequeña reducción del tipo impositivo reduce el coste del capital e incrementa la tasa de salarios (como se ha visto en el modelo básico), de manera que sólo la industria intensiva en capital podrá sobrevivir, mientras que la otra quedará expulsada y la jurisdicción tendrá que especializarse en producir aquél tipo de bienes.

A similares conclusiones llega Wilson (1995) en un modelo que excluye la existencia de economías de escala y que cuenta con un elevado número de jurisdicciones idénticas, cada una con una cantidad fija de un tercer factor productivo: tierra (propiedad inmobiliaria). La jurisdicción compite tanto por el capital móvil como por los trabajadores (idénticos) con el objetivo de maximizar el valor de la propiedad (tierra). El único impuesto existente grava la propiedad uniformemente, incluyendo el capital industrial y el inmobiliario, siendo válidas las reglas de las ecuaciones 2 y 3 del modelo básico, aunque ahora el flujo del capital queda sustituido por la reducción en el valor per cápita del capital y de la tierra de la jurisdicción. Por eso, un incremento en el impuesto sobre la propiedad tiene un impacto solamente sobre una parte de la base impositiva, reduciendo el alcance de la externalidad positiva. Añadiendo un impuesto de capitación al modelo, entonces la conclusión es la misma que en el modelo básico, en el sentido de que debería abandonarse el impuesto sobre la propiedad para usar solo el impuesto de capitación, que ahora cumpliría el papel de regular eficientemente la migración²⁵.

Esta situación fiscal satisface la regla de eficiencia de Samuelson, pero la gran aportación de Wilson es que esta situación de eficiencia en la provisión se mantiene cuanto en el modelo se introduce el supuesto de existencia de economías de escala, si bien, como el impuesto de capitación no puede, por sí solo, satisfacer plenamente la regla del coste marginal igual al precio, se precisa introducir otros impuestos porque el coste per cápita de la provisión del bien público supera al coste marginal. Por eso, el gobierno introduce un impuesto sobre la propiedad cuyo efecto distorsionador es compensado parcialmente por el impuesto de capitación, hasta alcanzar una situación donde el nivel de provisión del bien público sea eficiente. Se demuestra que la mera existencia de un impuesto sobre el capital móvil no implica necesariamente que el bien público sea objeto de una infra-provisión.

También llegan a esta conclusión Bucovestky y Wilson (1991), partiendo de una situación inicial de ausencia de economías de escala donde reemplazan el impuesto de capitación por un impuesto sobre los ingresos del trabajo que distorsiona la elección trabajo-ocio, dando lugar a una infra-provisión del bien. La introducción del supuesto de economías de escala necesita de la introducción de un nuevo impuesto sobre la propiedad, pero puede alcanzarse una provisión eficiente del bien público, incluso cuando es un bien puro (caso extremo de economías de escala).

Braid (1996) introduce una variante relativa al tipo de movilidad laboral. Se trata de un modelo donde los trabajadores se pueden desplazar diariamente para trabajar ("commuters") en otra jurisdicción local perteneciente a una de las muchas áreas metropolitanas existente en el modelo que plantea. No obstante, cada una de las jurisdicciones cuenta con una población residente fija. Las empresas que compiten en cada jurisdicción usan tierra (inmóvil), capital móvil y trabajo "móvil" para producir el bien privado, mientras que el bien público beneficia sólo a los residentes y no a los que se desplazan diariamente a esa jurisdicción. El bien público se financia con impuestos sobre los salarios y sobre el capital basados en la fuente y, además, con un impuesto sobre la propiedad que grava de forma uniforme al capital y a la tierra. Para competir por los commuters, se utiliza tanto el impuesto sobre la propiedad como el impuesto sobre los salarios. Braid demuestra que esta competencia por los commuters empeora la situación de sub-provisión del bien público, causando una mayor dependencia

²⁵ La ausencia de economías de escala en el modelo supone que cada residente pague un impuesto igual al coste marginal de proveer bien público a otro individuo, no siendo necesarios otros impuestos para equilibrar el presupuesto.

del impuesto sobre la propiedad, al contrario del resultado que obtiene Wilson (1995), el cual no encuentra relación positiva alguna entre infra-provisión del bien público y dependencia del impuesto sobre la propiedad. Una posible explicación es que en Wilson la consideración de economías de escala es un supuesto esencial, mientras que este tema se encuentra ausente en el modelo de Braid.

Concurrencia de impuestos: Imposición óptima de factores [A.2.2].

Como se vio al principio, la competencia fiscal está vinculada a la existencia de impuestos distorsionadores, siendo más eficientes los impuestos a tanto alzado (no vinculados a la evolución de la actividad económica). Sin embargo, la inmensa mayoría de países ha entendido que ese tipo de impuestos no es deseable desde la óptica de la equidad, derivando en instrumentos políticamente inadecuados. Partiendo de esta circunstancia, la literatura de la competencia fiscal ha intentado introducir otros impuestos que convivan con el del capital al objeto de estudiar el comportamiento esperado en términos de eficiencia. Si de estos aportes científicos puede extraerse una conclusión con un elevado grado de aceptación, es que un nivel de provisión del bien público inferior al óptimo no está exclusivamente vinculado a un impuesto sobre el capital móvil.

Si el problema de la competencia fiscal está provocado por la existencia de un impuesto que grava el rendimiento de los factores (los rendimientos del capital) bajo el criterio de la fuente (lugar donde se utiliza el capital), entonces el uso de otros impuestos alternativos deberían evitar su principal fallo: a saber, no deberían ser distorsionadores. Si se tratara de establecer un impuesto sobre las commodities, hay dos requisitos que deben cumplirse. Primero, el mismo no debe distorsionar los términos del comercio de estos bienes entre las jurisdicciones y, por tanto, debe evitarse el criterio de gravamen en la fuente para adoptar el criterio de residencia, donde precisamente es el concepto de residencia de los individuos el determinante del gravamen de toda la renta mundial obtenida²⁶. Segundo, la jurisdicción debe ser lo suficientemente pequeña dentro de la federación como para no distorsionar los términos del comercio.

Gordon (1986) formula un modelo de una sola jurisdicción en dos períodos de tiempo. Durante el primer período, los residentes eligen la cantidad de trabajo que ofertan a las empresas competitivas y lo que ahorrarán para su consumo en el segundo período. Se establece un impuesto sobre el capital basado en la residencia que, en realidad, es un impuesto que grava el ingreso de los residentes que procede del ahorro y equivale a un impuesto sobre el consumo futuro, de acuerdo con los supuestos de partida. Además, queda gravado también el ingreso del trabajo como commodity, excluyendo cualquier gravamen sobre el beneficio obtenido en la fuente, y demuestra que es un sistema fiscal óptimo.

Bucovestky y Wilson (1991) plantean un modelo de varias jurisdicciones idénticas utilizando también dos períodos, encontrando que si todas las jurisdicciones tienen acceso a impuestos basados, tanto en el capital como en la fuente, entonces el equilibrio es eficiente, lo que demuestra que el problema de competencia fiscal desaparece en presencia de un impuesto sobre el capital basado en la residencia.

²⁶ Diamond y Mirrless (1971) ya demostraron lo inadecuado que resulta utilizar un impuesto sobre el capital basado en la fuente para una economía pequeña sometida al comercio internacional.

Aun así, la experiencia internacional demuestra que es difícil gravar los ingresos del capital bajo el criterio de la residencia, a pesar de los problemas de eficiencia que plantean los impuestos basados en la fuente²⁷. Por eso, muchos de los trabajos sobre este particular ponen límites a los impuestos basados en la residencia o, simplemente, los excluyen. Gordon y MacKie-Mason (1995) se preguntan por qué, en presencia de un impuesto sobre las sociedades para una pequeña economía abierta, todavía existe un volumen importante de inversión extranjera, cuando la teoría predice su incompatibilidad positiva que provoca y los inversores extranjeros se enfrentan al problema de la doble imposición cuando repatrian sus beneficios. Dos argumentos apuntan: la posibilidad de que las bases impositivas puedan ser intercambiadas entre un impuesto personal y un impuesto sobre las sociedades, por un lado, y la utilización de precios de transferencia, por otro. En este escenario, los gobiernos necesitan disponer de un impuesto sobre las sociedades por la liquidez que les proporciona y para evitar comportamientos estratégicos de los individuos que buscarían trasladar ingresos del trabajo hacia ingresos societarios no gravados.

En otro trabajo, Gordon y Bovenberg (1996) proporcionan explicaciones del por qué los gobiernos siguen utilizando impuestos basados en la fuente y/o subsidios, en vez de impuestos basados en la residencia. Entre las causas de por qué en la década de los noventa todavía se daban muchas situaciones donde el capital internacional era poco móvil entre países, citaban la costumbre de la escasa diversificación del portfolio de inversiones, los diferenciales en los tipos de interés real entre países y la elevada correlación entre el ahorro y la inversión doméstica. En presencia de información asimétrica, la política fiscal óptima impone el establecimiento de subsidios a la importación de capital, pero en ausencia de los problemas de información asimétrica, una economía abierta de pequeño tamaño no debería establecer un impuesto sobre las sociedades.

Parece claro que, desde el punto de vista que proporciona la experiencia internacional, existen argumentos contradictorios a favor y en contra de establecer impuestos sobre el capital en la fuente o bajo el criterio de la residencia, debido a la presencia de elementos adicionales no incluidos en los modelos básicos sobre competencia fiscal que afectan de manera diferente al país exportador de capital y al importador. La investigación deberá profundizar más en estos problemas para proponer conclusiones de alcance más general.

Concurrencia de impuestos: Impuestos sobre el capital y el trabajo [A.1.5, A.2.2]. Ante los problemas con que, en la práctica, se encuentran muchas jurisdicciones subcentrales y, sobre todo, muchos países para establecer un gravamen sobre el capital según la residencia, pueden ensayarse otras opciones antes de recurrir al ineficiente impuesto sobre el capital en la fuente. El recurso al gravamen de las rentas del trabajo surge como una opción cercana que permite obtener los recursos necesarios, aunque es conocido el impacto distorsionador sobre la elección trabajo-ocio. Mientras la oferta de inversión de capital es infinitamente elástica en una pequeña economía abierta, la

²⁷ Es un hecho que en la mayoría de los países se ha impuesto el gravamen de la renta mundial de los residentes como regla general, pero no es menos cierto que las excepciones aplicadas a las rentas del capital superan a las aplicadas al conjunto de rentas. Trasladado al campo de los métodos propuestos por los organismos internacionales, sobre todo por parte de la OCDE, para evitar la doble imposición internacional de rentas, el método denominado de exención en la fuente (en el país host) equivale al criterio del gravamen en la residencia y su utilización por los países es muy escasa. En cambio, es el método de tributación compartida (crédito al impuesto) el más utilizado, dando un trato preferencial a las rentas del capital, sobre todo para que sea el criterio del país de la fuente el que marque la pauta del gravamen que efectivamente pagan estas rentas.

elasticidad de la oferta de trabajo es finita, lo que, a priori, presenta una ventaja al reducir las ineficiencias del sistema impositivo²⁸. Sin embargo, Bucovetsky y Wilson (1991) argumentan que, tanto las jurisdicciones grandes como las pequeñas, llevan a cabo una provisión del bien público inferior a la de equilibrio: si una jurisdicción aumenta su imposición sobre el trabajo para financiar un aumento del bien público, la oferta de trabajo se reducirá y las empresas responderán reduciendo su demanda de capital, quedando disponible más capital para otras jurisdicciones que, a su vez, verán incrementados sus productos marginales del trabajo. Este incremento resultante en las tasas salariales estimulará las ofertas de trabajo, compensando parcialmente el inicial efecto distorsionador del impuesto sobre la oferta de trabajo. Las externalidades positivas que se crean al elevar el impuesto sobre el trabajo en una jurisdicción, ahora se producen por las interacciones entre un mercado de capital no distorsionado y un mercado de trabajo distorsionado, resultando en un nivel de provisión del bien público y en unos tipos impositivos, demasiado bajos.

Otro tipo de ineficiencia derivado de la disponibilidad de un sistema impositivo múltiple es el que se desprende de la forma en que los distintos gobiernos eligen entre los impuestos disponibles, llegando a alcanzarse paquetes incompatibles desde el punto de vista de la eficiencia. Es evidente que cualquier variante establecida sobre el modelo básico suele traer nuevos tipos de ineficiencias. Huber (1999) utiliza un modelo en el que cada una de las múltiples jurisdicciones cuenta con dos tipos de trabajadores, unos con elevada cualificación y otros con reducida cualificación. Para financiar el gasto público y redistribuir la renta, cada gobierno utiliza un impuesto no lineal sobre el ingreso del trabajo y otro impuesto sobre el capital en la fuente. Como ya hiciera Mirrless (1971), un gobierno intenta maximizar una función objetivo que depende de los niveles de bienestar de todos los residentes, pero a diferencia de dicho modelo, los dos tipos de trabajadores entran a formar parte de una función de producción como factores completamente separados. Por tanto, deberían ser considerados como commodities diferentes, de modo que un sistema fiscal óptimo que grava el ingreso no equivale a un sistema fiscal óptimo que grava el commodity, porque requeriría que los dos tipos de ingreso del trabajo se graven de forma diferenciada. Al incluir el impuesto sobre el capital en el modelo, el análisis de Huber obtiene que, bajo condiciones razonables, el impuesto sobre el capital de equilibrio será ineficientemente bajo.

Ante la presencia de varios impuestos, puede concluirse que la competencia por el capital puede conducir a niveles de imposición ineficientemente bajos aunque el gobierno utilice otros impuestos diferentes al que grava los ingresos del capital en la fuente. Todavía la investigación tendrá que profundizar más sobre las razones que mueven a los gobiernos a utilizar el conjunto de impuestos que vemos actualmente.

El enfoque de agencia común [A.1.2]

Entre los desarrollos teóricos menos frecuentes se encuentra el basado en los problemas de agencia común. Los gobiernos a veces tienen información incompleta sobre las empresas que intentan gravar, por ejemplo, el grado de movilidad o la cantidad de inversión que realizan. El gobierno debería gravar,

²⁸ Esta restricción no se presenta cuando la jurisdicción es lo suficientemente grande como para influenciar la tasa de retorno de equilibrio del capital después de impuestos; en este caso, su sistema fiscal puede incluir un impuesto en la fuente sobre el ingreso del capital.

entonces, a estas empresas en función de las características observadas, como las decisiones de inversión, estableciéndose un problema de principal-agente, donde el gobierno es el principal y la empresa el agente. Sin embargo, cuando dos o más gobiernos compiten por compartir el gravamen de los beneficios de estas empresas, el problema se convierte en otro de agencia común, con dos o más gobiernos comportándose como agentes.

En estos casos, frecuentes en presencia de multinacionales, puede aplicarse el equilibrio de Nash, donde la información que posee la propia empresa crea una “renta de información” que entra a formar parte de los términos en que se desenvuelve la competencia fiscal. Para Mezzetti (1997), la competencia incrementa la renta de información obtenida por la empresa en relación a la que dispondría cuando dos principales cooperan, dando por resultado un nivel de bienestar agregado más bajo para ambos principales. Sin embargo, Bond y Gresik (1996) plantean un modelo en donde la estrategia de cooperación del país host y del home para gravar los beneficios de la empresa multinacional crea unas ineficiencias que dejan en peor situación, tanto a los gobiernos como a la propia empresa.

Utilización de inputs públicos [A.1.6]

La competencia de los gobiernos por el capital móvil o por los compradores transfronterizos a través del manejo de tipos impositivos y subsidios son solo dos de las formas de competencia fiscal. Recientemente se ha observado que una forma de competir muy utilizada es mediante el uso de los inputs públicos que mejoran la productividad del capital. Sinn (1997) demostró que el modo de asignar el gasto público es ineficiente en muchos casos, debido a que el exceso de gasto en inputs para atraer capital no beneficia a los residentes. Por su parte, Keen y Marchand (1997) demostraron que en presencia de un bien público que mejora la productividad la composición de los bienes públicos tiende a estar sesgada sistemáticamente hacia la sobre-provisión de inputs públicos en relación a los bienes públicos que son consumidos directamente por los residentes.

Aunque Noiset (1995) y Bayndir-Upmann (1998), no llegan a alcanzar resultados concluyentes, otros trabajos como el de Hindriks, Peralta y Weber (2008) presentan un modelo en el que el nivel de inputs públicos es elegido en una primera etapa a través de un juego, mientras que el tipo impositivo es determinado en una segunda etapa. Esta configuración dinámica implica un incentivo a los gobiernos para reducir la inversión pública de cara a aliviar la competencia fiscal en la segunda etapa.

En esta dirección se encuentra el reciente trabajo de Hauptmeier, Mittermaier y Rincke (2009), pero incorpora como innovación metodológica el tratamiento conjunto de la competencia en impuestos y en la provisión del input público. Una vez establecidas las funciones de reacción para una amplia muestra de municipios alemanes, los autores demuestran que un gobierno responde a los recortes impositivos en otra jurisdicción recortando su propio tipo impositivo y aumentando el gasto en el input público. Si la otra jurisdicción mejora su infraestructura pública, los gobiernos reducen su tipo impositivo a las empresas e incrementan la provisión de inputs públicos. Ahora bien, el estereotipo del comportamiento del gobierno local que emerge de estas estimaciones, es mucho más complejo de lo que sugieren los trabajos empíricos previos sobre competencia fiscal. Sin embargo, los resultados obtenidos sugieren que los municipios experimentan un empuje en sus infraestructuras locales que se transmite a los municipios vecinos también con incrementos significativos.

Otras investigaciones se han centrado en las ineficiencias medioambientales que genera una agresiva competencia por atraer empresas, pero los resultados obtenidos dependen del tipo de impuestos utilizados y de los subsidios.

Atracción de grandes empresas [A.2.3]

Para el grueso de los modelos posteriores a la hipótesis de Tiebout de que la competencia era eficiente, la presencia de competencia fiscal ha dado lugar a situaciones de ineficiencia. Pero también hay investigaciones donde la competencia fiscal crea situaciones que mejoran la eficiencia.

Cuando el capital llega masivamente y no poco a poco, suele ser de la mano de las grandes empresas, como es el ejemplo de las grandes plantas de producción de automóviles. En estos casos, suele hablarse de que las jurisdicciones establecen subsidios e instrumentos no impositivos para favorecer su asentamiento, desviando la atención sobre el nivel de provisión de bienes públicos a los residentes. De lo que se trata es de ver si estas decisiones de localización no crean costes innecesarios para el conjunto de jurisdicciones. Black y Hoyt (1989) diseñan un modelo donde compiten dos jurisdicciones por atraer a una gran empresa con la finalidad de que, al atraer nuevos residentes, se reducirá el coste unitario de provisión del bien público. El impuesto eficiente de capitación del modelo de Tiebout es sustituido por otro donde cada residente paga el coste de provisión del bien público per cápita, que es inferior al coste marginal. Las ofertas a las empresas nunca deberían reducir la eficiencia social de la localización de las mismas, pero los autores creen que la competencia entre las jurisdicciones, cuando se utilizan servicios públicos, no suele producir resultados eficientes. Así, las decisiones adoptadas para favorecer la localización de las empresas son ineficientes cuando la empresa cuenta con información previa confidencial sobre la medida en que se ven afectados sus costes de producción en función de la jurisdicción que finalmente elijan, cuestión que también analiza en detalle Martin (1997).

King, McAfee y Welling (1993) presentan un modelo dinámico que parte del de Tiebout y que introduce situaciones de incertidumbre acerca de la productividad de la empresa: el valor social de una empresa está dado por el excedente generado por la producción, si bien, éste es incierto tanto para la empresa como para el gobierno de la jurisdicción. Dos jurisdicciones compiten por una empresa durante dos períodos. La empresa elige localización y se compromete durante un periodo, pero durante el segundo puede cambiar de lugar (con costes). La localización elegida queda determinada en el modelo por el mecanismo de subasta y se considera eficiente. Además, el modelo permite también que el gobierno local invierta en infraestructura. Previamente a la subasta, los gobiernos juegan a un equilibrio de Nash donde cada uno establece su nivel óptimo de inversión en infraestructura, dado el nivel elegido por el otro, demostrándose que sólo existe un equilibrio de Nash asimétrico donde los niveles de inversión de equilibrio difieren. Durante el primer período, la empresa elige el lugar donde la inversión pública es mayor. Sin embargo, la estrategia de la jurisdicción perdedora ha podido ser la de elegir un nivel bajo de inversión porque de esta forma aumenta la probabilidad de que la empresa cambie su localización en el segundo período. La conclusión a la que llegan es que la inversión de la jurisdicción perdedora no es perjudicial desde un punto de vista social y el equilibrio sería eficiente.

Biglaiser y Mezzetti (1997) diseñan un modelo donde se presenta la oportunidad al gobernador de un estado de atraer empresas para realzar ante sus votantes su capacidad de maniobra. Cuando esta situación se generaliza entre los estados en la proximidad de un proceso electoral donde debe reelegirse el cargo de gobernador, la localización de las empresas no siempre será eficiente. Sin embargo, las ineficiencias no constituirán un problema asociado a las grandes empresas o proyectos, sino a la imperfección de las instituciones políticas.

Ahora bien, las externalidades entre jurisdicciones también pueden reducir la eficiencia, sobre todo en el caso en que los subsidios van dirigidos a empresas concretas. Pero ahora, las externalidades pueden favorecer poco a la competencia por las empresas: si una jurisdicción atrae a una empresa extranjera, las demás jurisdicciones pueden beneficiarse en forma de bajos precios, debido a la reducción de los costes de transporte por la mayor proximidad, algo que podría participar de las características propias de las externalidades pecuniarias, anteriormente analizadas. Pero los efectos externos podrían actuar de otra manera: si todas las jurisdicciones compiten por una empresa extranjera que tiene posibilidades limitadas de localizar su planta fuera del país, entonces las jurisdicciones tendrán un poder de mercado que les permitirá competir menos vigorosamente. En resumen, la competencia por atraer empresas extranjeras utilizando subsidios, puede ser una opción mejor que sin utilizarlos, pero los niveles de equilibrio de tales subsidios probablemente no serán óptimos desde el punto de vista del país en su conjunto.

Competencia imperfecta [A.2.4]. Cuando las empresas son grandes cabe la posibilidad de que la competencia imperfecta sea algo más que un problema menor, afectando probablemente a la política comercial óptima de un país. Suele entenderse como adecuado el uso de subvenciones de producto para alentar a las empresas domésticas a competir mejor en los mercados internacionales, aumentando los beneficios a costa de las empresas extranjeras. Janeba (1998) trató de unir los argumentos utilizados por la literatura del comercio estratégico a la competencia fiscal, a través de un modelo de dos países, cada uno de los cuales cuenta con una empresa que vende su producto en un tercer mercado. Los dos gobiernos compiten ofreciendo subvenciones a sus respectivas empresas pero cada una puede moverse entre los dos países en función de los mayores beneficios a obtener. Los gobiernos reconocen que la subvención (al producto) afectará no solo a las decisiones de producción de la empresa sino también a sus decisiones de localización, pero suponen que el intento por atraer a la empresa del otro país también le beneficiará a través de una mayor recaudación de impuestos, aunque no se produzcan discriminaciones en la tributación de las empresas situadas en su territorio, siguiendo las reglas internacionales sobre conducta fiscal. Janeba llega a la conclusión de que la competencia por las empresas móviles impulsa a los tipos impositivos hacia abajo hasta anularlos²⁹. Incluso cuando establece una serie de variantes en el modelo, nunca se alcanzaría un equilibrio plenamente eficiente, puesto que siempre están presentes las ineficiencias asociadas con la competencia imperfecta.

No obstante, siempre que se mantenga el supuesto de no discriminación, demuestra que la competencia fiscal mejora el bienestar (en su ausencia, los gobiernos estarían concediendo

²⁹ Si un país baja el tipo de gravamen por debajo de cero, entonces atraería a las empresas pero se vería perjudicado porque estaría transfiriendo la subvención de producto a la empresa extranjera.

subvenciones antieconómicas a sus propias empresas). La competencia entre países puede mejorar los niveles de eficiencia bajo un entorno de competencia imperfecta como el descrito por Janeba, pero no en el modelo básico de competencia fiscal basado en un marco de competencia perfecta entre empresas, marco teórico que muchos consideran restrictivo en el sentido de que no reconoce las posibles ineficiencias que pueden darse incluso en ausencia de movilidad del capital.

Acuerdos de compromiso [A.2.5]. La competencia de los gobiernos por fijar la localización de empresas ha encontrado un importante nicho en los denominados acuerdos de compromiso (“commitment issues” o, simplemente, “commitment”). Estas situaciones se dan cuando una empresa, extranjera o no, llega a un acuerdo con el gobierno para permanecer en su territorio durante un tiempo, a cambio de recibir un beneficio fiscal, como es el caso de una subvención por establecimiento o de las conocidas como “vacaciones fiscales” para las empresas de nueva creación³⁰. Este tipo de políticas, sin embargo, producen un incentivo para que las empresas cambien su decisión de localización en cuanto quedan liberadas del compromiso, buscando obtener las mismas ayudas en otro lugar. En este sentido han abundado las conclusiones de varios trabajos, como el de Bond (1981) y Wilson (1996).

Por su parte, Janeba (2000) diseña un modelo con dos jurisdicciones cuyas decisiones son tomadas en tres etapas, demostrando que la competencia fiscal también puede ayudar a resolver ciertos problemas de compromiso. En la primera etapa, la empresa se compromete a llevar a cabo un proyecto de inversión en planta; en la segunda, cada gobierno elige cómo y cuánto gravará la actividad realizada dentro de su jurisdicción; en la tercera, la empresa determina su producción. El problema de compromiso se presenta porque los gobiernos fijan o alteran sus tipos impositivos después de que la empresa haya decidido sobre su capacidad instalada. Si solo hay un gobierno implicado, entonces hay un incentivo para gravar todos los beneficios y la empresa reconocería este incentivo a la vez que toma la decisión sobre su inversión en planta. Pero si hay dos gobiernos, entonces éstos competirán en tipos impositivos si la empresa tiene exceso de capacidad y es capaz de relocalizar su producción entre las dos jurisdicciones en respuesta a las diferencias en el gravamen. Si los costes de la inversión son suficientemente bajos, la empresa elegirá comprometerse con el proyecto invirtiendo en un exceso de capacidad con el fin de crear competencia fiscal. En este caso, la competencia fiscal podría llegar a mejorar la eficiencia.

2.2. Competencia fiscal vertical [B.2]

Fueron Flowers (1988) y Johnson (1988, 1991) los primeros en advertir y formalizar el problema que se plantea cuando una autoridad central y otra subcentral comparten la misma base impositiva. Mientras el primero demuestra que una federación de gobiernos leviatán pueden acabar en la parte descendente de la Curva de Lafer, Johnson demuestra que una base fiscal coincidente puede crear un incentivo a los gobiernos estatales benevolentes para redistribuir el ingreso de sus residentes, porque parte del coste de la redistribución estará soportado por los contribuyentes federales. El desarrollo de este enfoque ha sido más prolijo en el caso de la hipótesis de gobiernos benevolentes, donde varios trabajos empíricos han concluido que, en efecto, en presencia de bases fiscales

³⁰ El incentivo fiscal gubernamental conocido como “vacaciones fiscales” consiste en la obtención por parte de las empresas de reducciones impositivas durante un periodo de tiempo determinado, a cambio de obtener de ellas un compromiso de permanencia en el territorio, también temporal.

compartidas por dos niveles de gobierno, los tipos impositivos resultantes son demasiado altos. Esto es así, porque el gobierno de nivel inferior ignora la reducción que se produce en los ingresos fiscales del nivel superior de gobierno cuando él incrementa un impuesto distorsionante, causando una reducción de la base fiscal compartida y, por tanto, una externalidad fiscal vertical negativa.

En la última década han aumentado los trabajos que se han dedicado a formular modelos de tributación excesiva a partir del supuesto de que existe competencia fiscal que produce externalidades fiscales verticales. A la posibilidad de que exista competencia fiscal horizontal (entre gobiernos del mismo nivel), tal y como se ha visto anteriormente, se suma la posibilidad de que haya competencia fiscal vertical entre diferentes niveles de gobierno, como pudiera ser entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados. Mientras en el caso de competencia horizontal una jurisdicción crea externalidades, normalmente positivas, hacia otras jurisdicciones del mismo nivel, cuando hay competencia vertical lo que está ocurriendo es que, o bien la jurisdicción del estado o bien el nivel federal de gobierno, cuando adoptan decisiones de subir un impuesto que recae sobre una base fiscal compartida, están reduciendo la base fiscal compartida del otro. Si se trata del impuesto sobre el capital, un incremento en el impuesto federal reduce el ahorro nacional minorando la cantidad de capital disponible para ser gravado por los gobiernos de los estados. A sensu contrario, si un estado incrementa la tasa impositiva de un impuesto de base compartida, también reduce la base fiscal federal, pero menos. El efecto esperado ya no será, como ocurre en el modelo básico de competencia fiscal, una externalidad positiva, sino negativa y los impuestos que deben pagar los residentes serán demasiado altos.

Ahora bien, este nuevo planteamiento puede ser demasiado precipitado si no se diseñan bien los nuevos supuestos del modelo que deben reflejar las características de la política económica, como es el caso de la definición de la función objetivo a maximizar. Así, el gobierno federal debe encontrar alguna medida del bienestar agregado de todos sus residentes, aunque ahora los objetivos del gobierno federal y del gobierno del estado se solapan parcialmente, reduciendo el conflicto. Si el gobierno federal persigue un objetivo diferente al del bienestar de todos sus residentes, entonces habría que estudiar cómo hacer más eficientes las interacciones entre los dos niveles de gobierno, pero también habría que encontrar el medio para mejorar el funcionamiento interno del gobierno federal.

Por otro lado, hay que centrarse en el procedimiento para analizar el problema. Si se asume que en este tipo de conflictos es el gobierno federal el que actúa en primer lugar, entonces el conjunto de decisiones de política fiscal de éste se consideran dadas para el gobierno del estado³¹. Hay modelos que señalan la ventaja que supone que el gobierno federal tome la iniciativa, como ya apuntaron inicialmente Hoyt y Jensen (1996). Además, otro supuesto razonable que se establece en los modelos de funcionamiento de un sistema federal es que cada gobierno elige sus políticas una sola vez³². De todos los supuestos posibles, el que arroja una situación de mayor eficiencia es el que

³¹ En el caso del modelo básico de competencia fiscal horizontal, se asume que todos los gobiernos eligen sus políticas simultáneamente.

³² Un conjunto de supuestos más complicado es el que permite que los gobiernos de los estados puedan reaccionar a las decisiones pasadas del gobierno federal y que puedan tomar nuevas decisiones que influyan

considera que el gobierno federal es benevolente y capaz de tomar la decisión en primer lugar, influenciando el comportamiento del gobierno de los estados. Este es el punto de partida del modelo que elaboran Boadway, Marchand y Vigneault (1998), donde los gobiernos estatales idénticos utilizan un impuesto sobre el ingreso con fines redistributivos entre los residentes, distinguiendo entre el caso en que es posible la migración y en el que no lo es. En ambos casos, sin embargo, se alcanzaría un equilibrio eficiente dados los instrumentos de política disponibles, y el gobierno federal no podría estar en una mejor situación en el caso de que controlara directamente los instrumentos de política de los estados.

Lo cierto es que, bajo los anteriores supuestos, cuando el gobierno de un estado no computa los efectos negativos que causan sus decisiones fiscales sobre el presupuesto federal, está incurriendo en competencia fiscal vertical. Cuestión diferente es que el propio gobierno federal pueda utilizar sus propias herramientas, si las tiene, para corregir las ineficiencias provocadas por la política fiscal de ese estado, con el fin de alcanzar un equilibrio eficiente.

Otro caso es el relativo a una situación en la que, por hipótesis, los estados y el gobierno federal toman decisiones simultáneamente, lo que impide a éste último corregir las políticas fiscales de los estados, resultando en muchos casos un equilibrio difícil de alcanzar. Ahora bien, como demuestra Hoyt (1996), un gobierno federal benevolente siempre tendría cierto margen de maniobra para contrarrestar parcialmente las ineficiencias provocadas por la política fiscal de los estados. Precisamente, el uso del amplio y variado arsenal de transferencias intergubernamentales para corregir las externalidades fiscales ha dado lugar a un nutrido bloque de literatura económica, entre la que se cuenta con las aportaciones tempranas de Dahlby (1994 y 1996) y Boadway y Keen (1996). Aportaciones posteriores han precisado situaciones más concretas y han llegado a resultados interesantes; es el caso de Dahlby y Wilson (2003) y Kotsogiannis (2007)³³.

El trabajo de Dahlby y Wilson (2003) supone una apertura del campo de estudio sobre externalidades fiscales verticales porque incorpora al análisis de impacto de los impuestos, el del gasto público en inputs que mejoran la productividad del sector privado. En un modelo donde los dos niveles de gobierno interactúan en materia de impuestos y de provisión de estos bienes públicos, los resultados esperados ya no son tan unidireccionales (creación de efectos externos negativos), sino que el resultado puede conducir a una sobre-provisión de bienes públicos o a una infra-provisión. El efecto resultante dependerá de si el nivel superior de gobierno establece tipos impositivos unitarios o ad valorem, de las magnitudes relativas de los tipos impositivos sobre los salarios y sobre los beneficios, del lado del mercado que sea objeto de gravamen (oferta o demanda) y de la elasticidad de la demanda. En efecto, aunque el input público aumenta la productividad, esto puede tener un efecto ambiguo sobre los ingresos fiscales del gobierno central, porque mientras se incrementa la base fiscal de los salarios, la base fiscal de los beneficios puede crecer o decrecer. Dando un paso más, los

las futuras decisiones de éste. Otros modelos utilizan esquemas de movimientos simultáneos del gobierno federal y del estatal, poniéndolos al mismo nivel.

³³ Kotsogiannis demuestra que es posible corregir parcialmente las ineficiencias fiscales verticales que se producen en el nivel inferior de gobierno cuando se utilizan transferencias intergubernamentales de igualación con una formulación ad hoc. No obstante, reconoce que el tratamiento de problemas como la tecnología o la heterogeneidad de la población (analizados por Bucovetsky y Smart (2006) sólo para el caso de externalidades horizontales), todavía no suficientemente investigados, limita el alcance de las conclusiones.

autores creen aconsejable revisar la financiación de las políticas de provisión de bienes públicos como la educación o las infraestructuras, en países federales como Australia, Canadá o Estados Unidos (cuya gestión corresponde a los gobierno de segundo nivel), donde el gobierno central proporcionaría subvenciones graduadas equivalentes a la parte del beneficio marginal de la actividad que mejora la productividad provista por el gobierno de segundo nivel. Como resultado, las subvenciones del gobierno central tendrían signo positivo en caso de infra-provisión y negativo en caso contrario³⁴.

Si se abandona el supuesto de la actuación benevolente del gobierno central, entonces los resultados cambian considerablemente. Este es el caso donde ambos niveles de gobierno tienen como objetivo maximizar sus ingresos fiscales (Flowers, 1988), caso que analizan Keen y Kotsogiannis (1996). Si se dan simultáneamente problemas de competencia fiscal horizontal y vertical, entonces estos últimos dominarán si nos encontramos bajo el supuesto de que las decisiones de política fiscal se toman al mismo tiempo por ambos niveles de gobierno. El resultado serán unos tipos impositivos de equilibrio demasiado altos, incluso en relación a aquéllos que maximizan los ingresos fiscales.

Podría decirse que la existencia de ineficiencias por competencia fiscal vertical resulta un tema más controvertido que el claro reconocimiento que se tiene de las que provoca la competencia fiscal horizontal. Aun así, parece más probable que se originen ineficiencias cuando se dan dos circunstancias: que el gobierno central no sea capaz de corregir los problemas de ineficiencia que crea la política impositiva de los estados o que la función objetivo de ambos niveles de gobierno sea maximizar los ingresos y no el bienestar de los ciudadanos.

Uno de los primeros trabajos empíricos en averiguación del comportamiento de las externalidades de doble signo, es el que llevaron a cabo Besley y Rosen (1998) centrado en los impuestos que gravan la gasolina y el tabaco a lo largo de los estados americanos. Los autores obtienen evidencia de que una subida en los tipos impositivos por parte del gobierno federal tiene una amplia respuesta en el mismo sentido por parte de los gobiernos estatales.

Esteller-Moré y Solé-Ollé (2001) encuentran evidencia de que, tanto en el impuesto sobre la renta personal como en el impuesto general sobre las ventas de la federación estadounidense, los estados reaccionan en la misma dirección ante una elevación del tipo impositivo por parte del gobierno federal; en concreto, un punto de incremento en el tipo impositivo federal da lugar a otro incremento de, aproximadamente, 0.10 puntos en el impuesto estatal sobre la renta y de 0.22 puntos cuando se trata de un aumento conjunto de los impuestos federales sobre la renta y sobre las ventas. Puesto que, como observan los autores, ambos impuestos se comportan como complementarios para los gobiernos de los estados, cualquier reforma federal debería tener en cuenta esta circunstancia. Finalmente, encuentran que los estados que utilizan el procedimiento de deducibilidad fiscal recíproca, reaccionan ligeramente menos que la media ante las subidas de tipos federales, circunstancia que creen puede ser debida, tanto a la existencia de una externalidad fiscal vertical

³⁴ En el caso español, donde las comunidades autónomas también provén estos dos bienes públicos, sin embargo, todavía tienen una limitada capacidad tributaria sobre los ingresos del trabajo y del capital, por lo que resulta más difícil extrapolar la propuesta de Dahlby y Wilson.

como al sistema de deducción del impuesto estatal en la base imponible del federal, aplicable al impuesto sobre la renta.

Más recientemente y, en la línea de buscar el impacto de la imposición indirecta sobre estos dos bienes, Devereux, Looockwood y Redoano (2007) encuentran que el impuesto federal norteamericano sobre los cigarrillos tiene un reducido impacto sobre el impuesto estatal, pero que el impuesto establecido por los estados vecinos sí juega un rol importante³⁵. Para el caso de la gasolina, sí encuentran evidencia de competencia fiscal vertical, pero no de competencia horizontal.

2.3. Otras formas de competencia fiscal

Externalidades pecuniarias [C.1]

Otro caso de competencia fiscal que suele darse entre jurisdicciones asimétricas es cuando una de ellas lleva a cabo un nivel de provisión del bien público superior al nivel de eficiencia, bajo los supuestos de diferencias en tamaño, en la tecnología de producción utilizada y en las preferencias de los residentes. Ante el esperado flujo de capital entre jurisdicciones, una de ellas podría tener incentivos para restringir su importación, evitando una reducción en la tasa de retorno del capital después de impuestos. En la expresión [5], Γ es el capital de titularidad de los residentes de la jurisdicción y k es el capital total que usan las empresas, por lo que la importación de capital queda representada por $k-\Gamma$ y $\Delta r < 0$, puesto que la entrada de capital reduce su tasa de rendimiento.

$$MB = \frac{MC[1 - \frac{\Gamma}{k}(\Delta r + 1)]}{1 - \tau \varepsilon (1 + \Delta r)} \quad [5]$$

El nuevo término que aparece en la expresión $[1 - (\Gamma/k)]\Delta r$ representa la reducción del coste marginal del bien público para la jurisdicción que importa capital y que justificaría el incentivo para incrementar su tipo impositivo para lograr un efecto de intercambio adecuado, obteniendo una ganancia de bienestar que se daría a costa de las jurisdicciones que exportan capital, cuyo r caería. Nótese que la consecuencia de la actividad competitiva es ahora una caída de r y no de t (tiende al alza), y dará lugar a un exceso de provisión del bien público³⁶.

En esta ocasión, la actuación correctora del gobierno central debería utilizar un subsidio negativo para las jurisdicciones que importan capital con el fin de compensar la externalidad pecuniaria negativa que provocan. Desde este punto de vista, ya no podría decirse que todas las jurisdicciones estén enzarzadas en una competencia fiscal perjudicial (bajar tipos impositivos para atraer capital), sino que ambos tipos de comportamiento derivan en situaciones ineficientes. Los resultados obtenidos por estos modelos complican la posibilidad de alcanzar una conclusión inequívoca sobre la supuesta ineficiencia de una política fiscal competitiva entre jurisdicciones nacionales y entre países.

Compradores transfronterizos [C.2]

³⁵ En concreto, un céntimo de incremento en el impuesto unitario medio ponderado sobre los cigarrillos en los estados vecinos, puede incrementar el tipo impositivo en el estado de referencia en 0,7 céntimos a largo plazo, implicando un importante efecto de compra en "frontera". En el caso de la gasolina no han podido obtener evidencia concluyente.

³⁶ El término "externalidad pecuniaria" fue acuñado por DePater y Myer (1994) y muchos investigadores no lo consideran incluido entre los problemas de competencia fiscal propiamente dichos. Mientras que la externalidad fiscal se asocia a la elasticidad del capital, ésta otra tiene que ver con la tasa de retorno del capital después de impuestos.

En el modelo de Mintz y Tulkens (1986), dos jurisdicciones compiten por los compradores a lo largo de los límites comunes de sus demarcaciones geográficas. Cada una cuenta con un número fijo de residentes idénticos, cuyas funciones de utilidad dependen positivamente de los consumos que hagan del bien público y del privado, pero negativamente de la oferta de trabajo. El bien público se financia con un impuesto sobre el consumo del bien privado basado en el origen: se trata de un impuesto que se establece sobre la producción de las empresas domésticas, sin importar dónde es finalmente consumido este producto. Aplicando el equilibrio de Nash para fijar los tipos impositivos, los autores demuestran que los residentes de una jurisdicción pueden escapar del impuesto incurriendo en costes de transporte hasta cruzar la frontera y comprar allí el bien privado. En cambio, la jurisdicción podría establecer un impuesto sobre el consumo establecido en destino, esto es, sobre sus residentes, con independencia del origen de los bienes, declarando una exención al impuesto para los exportadores.

En este tipo de modelos se compite por el gravamen del commodity en vez de por el gravamen del capital móvil. Tanto en Mintz y Tulkens (1986) como en Crombugghe y Tulkens (1990), se demuestra que es posible alcanzar un equilibrio eficiente con la estrategia descrita cuando los costes de transporte son muy altos. No obstante, esta sería una forma de competencia fiscal un tanto extraña: el gobierno con tipos bajos aumenta su base fiscal con los compradores de la jurisdicción con tipos elevados cuando las diferencias en tipos superan a los costes de transporte (“efecto consumo público”). Si una autoridad central forzara a las dos jurisdicciones a cambiar sus tipos impositivos para que ambas estuvieran en mejor situación, entonces cualquiera de los cambios supondría una mejora en el tipo impositivo de la jurisdicción que lo tiene más elevado, si bien, queda la duda de si la otra jurisdicción con un tipo más bajo también lo elevaría. Haufler (1998) cree que esto último no se daría necesariamente, porque cuando la jurisdicción con bajo nivel del impuesto lo sube, no solo crea el “efecto consumo público”, sino también un “efecto consumo privado”, esto es, cambios en el bienestar que experimentan los compradores transfronterizos derivado del aumento en el precio del bien privado. Se produce, por tanto, una externalidad positiva por parte de la jurisdicción con tipos altos que estaría contrarrestada por una externalidad negativa provocada por el incremento en los tipos por parte de la jurisdicción que los tiene bajos.

Cuando hay externalidades interregionales contrapuestas no es posible demostrar que ambas jurisdicciones establecerían sus tipos impositivos demasiado bajos y el análisis se complica con resultados poco concluyentes. La intervención de la jurisdicción superior no garantiza resultados adecuados.

Competencia fiscal y leviatán [C.3]

El supuesto omnipresente en la literatura de la competencia fiscal que parte del modelo básico es que los distintos gobiernos actúan en beneficio de sus residentes o de los propietarios de los factores productivos, para lo que se presume que los gobiernos son capaces de conocer cuáles son las preferencias de sus ciudadanos. La única fuente de ineficiencia es, precisamente, la competencia fiscal.

En cambio, toda la literatura partidaria de la denominada “hipótesis del leviatán” parte del supuesto de que la competencia fiscal mejora el bienestar porque, en su ausencia, el tamaño del sector público

sería demasiado grande. Brennan y Buchanan (1980) afirman que la competencia fiscal sirve para limitar la voracidad del leviatán a la hora de obtener recursos de la economía privada: en un entorno donde el capital es altamente móvil y las familias también pueden desplazarse entre las jurisdicciones, ambos pueden restringir la capacidad del sector público para exigir impuestos a los ciudadanos y a las empresas. Los modelos elaborados con esta hipótesis utilizan como función objetivo del gobierno la maximización del tamaño del sector público y las conclusiones que alcanzan en relación con las implicaciones para el bienestar de la competencia fiscal son desiguales³⁷. Tanto los modelos donde la competencia fiscal mejora el bienestar como aquéllos que parten de la idea de que lo empeora, predicen que un aumento en el número de gobiernos que compiten reducirá el tamaño total del sector público. Pero como, a pesar de los intentos de Oates (1985 y 1989) y de otros autores, no ha sido posible contrastar de forma inequívoca la hipótesis que relaciona el tamaño total del gobierno con la descentralización de la toma de decisiones hacia gobiernos independientes de segundo nivel, ha resultado más fácil identificar las implicaciones que tiene la hipótesis del leviatán sobre el bienestar utilizando modelos alternativos.

Este es el caso del trabajo de Rauscher (1998), donde muestra que para el caso de los impuestos que gravan los beneficios, la competencia interjurisdiccional conduce a unos tipos impositivos más bajos y a una reducción en el grado de explotación del leviatán “atando las manos a los malos gobernantes”, mientras que Sinn (1992) afirma que la competencia entre gobiernos en un entorno de libre movilidad de capitales, puede “domesticar” la inercia del leviatán. Weingast (1995) y McKinnon (1997), en sendos trabajos argumentan que la descentralización fiscal, en el contexto que ellos denominan “federalismo preservador del mercado”, proporciona un marco que soporta los mercados eficientes. En el modelo, con libertad de movimiento de bienes y fronteras económicas entre las jurisdicciones, los gobiernos descentralizados tienen la principal responsabilidad regulatoria, adoptando restricciones presupuestarias “fuertes” que limitan la capacidad fiscal del gobierno y crean un entorno conducente a un crecimiento económico sostenido.

Por su parte, Wilson y Gordon (1998) proponen un modelo donde una sola entidad ejerce el control sobre un conjunto de impuestos y de otros instrumentos de gasto público. Sin embargo, mientras unos instrumentos de política fiscal se encuentran bajo el control de los electores o de sus representantes, otros son delegados en manos de los altos funcionarios que persiguen su propio interés, dejando a los electores solamente con unos elementos de control poco efectivos. Se supone que estos funcionarios eligen las políticas de gasto público pero no los tipos impositivos, siendo éstos los utilizados para maximizar el bienestar. Este planteamiento asimétrico para gastos e ingresos, entienden los autores que recoge bastante bien la situación de una buena parte de los burócratas gubernamentales³⁸. Es más, el modelo supone que los burócratas se benefician personalmente del presupuesto que controlan, persiguiendo como objetivo prioritario el aumento del tamaño del mismo. Una vez que se ha introducido en el modelo el argumento que relaciona la base fiscal con el nivel de gasto público, se da una competencia en un marco de muchas jurisdicciones idénticas que cuentan

³⁷ Los modelos de Rauscher (1996, 1998) y Edwards y Keen (1996), asumen que los gobiernos todavía guardan, en alguna medida, algo de benevolencia en sus actuaciones, aunque solo sea porque deben someterse a una reelección, si bien, no llegan a formalizar este supuesto.

³⁸ Mientras que el legislativo tiene un amplio control sobre los tipos impositivos y sobre la base fiscal, en cambio tiene muchas más dificultades para controlar las innumerables partidas de gasto.

cada una con una dotación determinada de tierra y donde el trabajo es perfectamente móvil. Cada jurisdicción tiene establecido un impuesto lineal sobre la renta que puede ser, bien un impuesto de capitación, bien un impuesto uniforme con subvención sobre la renta del trabajo y de la tierra obtenida dentro de la jurisdicción. Los burócratas inician una competencia por gastar cada vez más con el fin de atraer más trabajadores y expandir la base fiscal.

Para aislar el efecto de la competencia fiscal sobre la eficiencia, Wilson y Gordon comparan el equilibrio en una economía abierta con el que se daría en una economía cerrada donde no hay movilidad de factores entre jurisdicciones. Los burócratas pueden ser relevados de sus cargos en función de su rendimiento laboral y el coste que conlleva este reemplazo puede ser controlado directamente por la elección de su salario. Al haber competencia por el gasto público, si se abre la economía se incrementa la eficiencia con la que los burócratas utilizan los ingresos públicos (se reduce el despilfarro en el gobierno) y se constata que la competencia por el gasto mejora la eficiencia en todas las jurisdicciones.

Se constata que las jurisdicciones también utilizan una forma de competencia fiscal similar a la que se da en el modelo básico, lo que causa que los impuestos sean demasiado bajos. Cada jurisdicción falla a la hora de diseñar su sistema fiscal para aprovechar plenamente el incentivo que crea la movilidad laboral. Altos tipos impositivos deberían permitir una estrecha relación entre el nivel de los ingresos y el nivel de provisión del bien, proporcionando grandes incentivos a los burócratas para incrementar su oferta de bienes públicos. Pero las jurisdicciones compiten por la movilidad laboral reduciendo los tipos impositivos. Si todas ellas subieran sus tipos impositivos simultáneamente, no habría incentivo para que aparecieran flujos de salida de trabajadores.

A pesar de las pérdidas de eficiencia de la competencia fiscal, el bienestar en una economía abierta es mayor que el de una economía cerrada debido a que existe competencia por el gasto público. Los incentivos fiscales potenciales asociados con la movilidad del trabajo no son explotados plenamente pero, al menos, estos incentivos están presentes, lo que no ocurre en el caso de una economía cerrada. Al reducirse el derroche del gobierno, la economía abierta puede hacer bajar el precio efectivo del bien público de forma suficiente como para inducir a los residentes a aceptar un sector público con mayores impuestos que si estuviéramos en el caso de una economía cerrada. Por tanto, en una economía abierta, puede aumentar o reducirse el tamaño total del gobierno aunque el bienestar siempre crecerá, conclusión consistente con las ambigüedades empíricas que detectaron Oates (1985, 1989) y otros.

En un trabajo empírico reciente sobre los municipios suizos, Brülhart y Jametti (2008), a través de un modelo de agente representativo, obtienen evidencia de que la competencia fiscal puede ser un segundo óptimo que mejora el bienestar al restringir la maximización de los ingresos del sector público. No obstante, apuntan que las particularidades del régimen federal suizo aconsejan ser prudentes con la generalización de su hallazgo.

2.4. Doble imposición internacional de rentas y métodos a utilizar [C.4]

Desde una óptica global, la competencia fiscal ha atraído a la investigación económica desde fechas relativamente recientes, siendo un fenómeno cuyo interés ha crecido en paralelo al proceso de globalización económica que, definitivamente, se impulsa con la caída de la Unión Soviética y las

importantes implicaciones económicas por lo que a la relocalización geográfica de bienes y factores productivos se refiere. La emergencia de China y la India (además de otros países asiáticos) como destinos preferidos por los grandes fabricantes mundiales de manufacturas, ha puesto las bases para reescribir el nuevo orden económico internacional. Sin embargo, esta intensa relocalización geográfica de la producción en el mundo ha chocado con los viejos esquemas regulatorios de las respectivas administraciones nacionales, exigiendo cambios consensuados tendentes a aumentar la libertad de movimiento de las mercancías, del sistema financiero y de los factores productivos. Otros cambios, por el contrario, son más profundos, porque van más allá de la mera liberalización del comercio de productos y factores para alcanzar al corazón de la convivencia dentro de cada estado-nación. Este sería el ejemplo de la integración permanente de la población inmigrante (cuando ésta alcanza un porcentaje significativo) o de las reglas fiscales, verdadera columna vertebral que permite el sostenimiento financiero de las políticas públicas y la ordenación de la convivencia de fronteras para adentro.

Como tantos otros modelos y principios económicos, el concepto de neutralidad fiscal tradicionalmente asentado por la teoría de la hacienda pública, fue diseñado en un marco analítico principal de economía cerrada. Es a partir de los años ochenta del siglo pasado cuando la evidencia de la masiva apertura de las principales economías del mundo ha requerido una reformulación de la neutralidad fiscal como principio orientador de la actuación del sector público y, en especial, de la actividad financiera pública, para abarcar también las rentas generadas fuera de las fronteras, en lo que ha supuesto una consolidación del criterio de gravamen en el país de residencia. En correspondencia, el viejo principio impositivo de generalidad referido al ámbito interno, ha sido ampliado en la mayoría de las ocasiones para incluir también las rentas exteriores. Así, se ha convertido en general la regla de que cada país somete a gravamen la renta mundial de sus residentes, con independencia del origen de las mismas, lo que plantea un problema de neutralidad por el doble gravamen que sufren las rentas obtenidas en el exterior y exige soluciones que excepcionen la regla general.

La importancia de los problemas que representa el gravamen de la renta mundial ha ido en paralelo a la apertura de las economías. A la globalización de los intercambios de productos finales, ha seguido la deslocalización de la actividad productiva entre países, buscando minimizar los costes de producción a la vez que relocalizar parte del valor creado hacia los nuevos países anfitriones de los procesos productivos³⁹. Aunque el factor trabajo también se deslocaliza geográficamente con frecuencia intentando aprovechar las oportunidades, es sin duda el capital el factor productivo móvil por excelencia y el objeto de las principales preocupaciones de las administraciones fiscales.

A esta intensa actividad económica transnacional motivada por economía de costes, se le han unido determinados comportamientos estratégicos de grandes grupos empresariales que operan en varios países buscando la optimización de los retornos del capital después de impuestos, utilizando la

³⁹ Puesto que la práctica totalidad de los países hacen tributar en destino a las mercancías importadas, mientras que excluyen a las exportaciones de impuestos indirectos sobre las ventas, no se plantean graves problemas de doble imposición (aparte de los que toman la forma de barreras arancelarias) ni de competencia fiscal en materia de imposición indirecta. Es en los gravámenes sobre la renta de los factores donde surgen los problemas de doble imposición y de competencia fiscal.

variable fiscal como elemento estratégico de su rentabilidad global⁴⁰. Se trata de hacer tributar las rentas en el país con fiscalidad más baja de entre los que opera la matriz transnacional, con independencia de donde se han obtenido, para lo que se recurre al traslado de aquéllas (vía costes) hacia el país objetivo, en lo que se conoce en la literatura económica como “precio de transferencia”⁴¹.

Desde la perspectiva de los inversores mundiales, son dos los motivos que conducen a la deslocalización de factores productivos móviles desde el país de residencia. Primero, la optimización de los retornos del capital antes de impuestos, esto es, la búsqueda de las mejores oportunidades de rentabilidad técnica y económica para los titulares mundiales del capital⁴². Segundo, la búsqueda de la rentabilidad adicional que permiten las diferencias en el gravamen de las rentas del capital entre los distintos países. Ambos motivos se resumen en un objetivo final: maximizar la tasa de retorno del capital después de impuestos.

En la actualidad, la actividad económica transnacional representa un porcentaje considerable de la creación de riqueza en muchos países y, por consiguiente, plantea un problema de conciliación entre la voluntad de las naciones por la internacionalización de sus economías y el diseño de un marco jurídico fiscal que, en cada país, debe someter a gravamen las rentas generadas en el exterior por sus residentes o las generadas en su interior por empresas multinacionales.

En sentido estricto, el término competencia fiscal internacional alude al uso “intencionado” de la tributación y del gasto público por parte del país receptor, para atraer inversiones extranjeras y, desde una perspectiva global, siempre debería considerarse como nociva o perjudicial en la medida en que distorsiona “deliberadamente” la libre asignación de recursos productivos reduciendo el bienestar social agregado. Sin embargo, esta definición de competencia fiscal es muy restrictiva, excluyendo casos donde el país receptor compite fiscalmente con el resto del mundo pero lo hace de una forma “pasiva”: un buen ejemplo lo constituye un país de baja renta cuya fiscalidad del capital es claramente más reducida que la media mundial pero acorde con la fiscalidad de los países que se encuentran en una situación similar de renta por habitante. En este caso, a la probable mayor expectativa de rentabilidad económica que pueda tener para el capital extranjero, se une el impacto fiscal favorable del diferencial existente con la media mundial. Estaríamos en presencia de un supuesto de

⁴⁰ Desde el punto de vista del análisis económico, nos interesan los comportamientos estratégicos de las empresas tendentes a optimizar los costes fiscales de las actividades productivas, pero no los comportamientos, fraudulentos o no, que pretenden eludir la tributación de rentas no destinadas propiamente a actividades productivas. Aunque es cierto que resulta difícil en la práctica separar ambos comportamientos, es el primero el que merece mayor inquietud científica.

⁴¹ El precio de transferencia puede definirse como aquél pactado entre dos partes que se aleja del que determinaría el mercado por la misma operación entre dos partes independientes. La OCDE adopta el denominado “principio de plena competencia” como soporte metodológico para determinar el precio de mercado; una situación donde no cabe la posibilidad de obtener ganancias de arbitraje, una vez descontados los costes de transacción. Precisamente, siguiendo la metodología aplicada por la OCDE, las empresas deben escoger entre seis formas diferentes de evaluar el cumplimiento del Principio de Plena Competencia para fines tributarios.

⁴² En la práctica, siempre hay costes de transacción que dificultan la igualación a nivel mundial de la tasa de retorno del capital. Pueden deberse a la existencia de restricciones al libre movimiento de capital (de origen político, fiscal o técnico) o debido a costes de información.

competencia fiscal internacional no perjudicial, porque la fiscalidad del país receptor no es beligerante y es neutral para con el capital extranjero⁴³.

En principio, cabe señalar que la solución multilateral al gravamen de las rentas generadas por la actividad foránea sería relativamente sencilla, puesto que podría articularse un mecanismo bilateral o multilateral de compensación de gravámenes entre países para evitar la doble imposición, en función de algún criterio de imputación territorial de rentas. Pero para un sector público moderno, existen dos condicionantes que dificultan alcanzar una solución a la hora de elegir un método:

- A) Por un lado, la presencia de los principios de generalidad y de redistribución en la actividad del sector público, haría que ambos entraran en conflicto con la exención total o parcial de las rentas generadas por la actividad exterior, tanto en el país de residencia del inversor como en el de origen de las mismas.
- B) Por otro lado, desde la perspectiva de los países receptores de la inversión y sin considerar objetivos redistributivos, casi siempre los gobiernos buscan obtener los beneficios sociales y económicos derivados de un incremento en la actividad productiva que genera la inversión extranjera. A partir de aquí, surgen tres posibilidades:
 - a. El país de residencia del inversor y el país destinatario de la inversión, disponen de sistemas fiscales que gravan las rentas a un nivel similar y este último no discrimina al inversor mediante el gasto público, por lo que puede entenderse que hay ausencia de competencia fiscal. El método elegido por el país de residencia para evitar la doble imposición no debería incluir consideraciones relativas a la competencia fiscal.
 - b. Si el país receptor dispone previamente de (y mantiene) un régimen de gravamen de las rentas y de gasto público no discriminatorios pero menos severo que el de los países de residencia de los inversores, entonces se daría una situación de competencia fiscal pasiva y eficiente, puesto que mejoraría la asignación internacional de capitales y la función de bienestar social global. Los métodos elegidos por los dos países para evitar la doble imposición no debería incluir consideraciones relativas a la competencia fiscal.
 - c. Sí, además, estos países utilizan su sistema tributario o el gasto público como variable estratégica activa para atraer inversiones exteriores, entonces estaríamos en presencia de competencia fiscal perjudicial e ineficiente, puesto que se reduciría el bienestar social a nivel global. El método elegido por el país de residencia para evitar

⁴³ En la práctica, la barrera que determina si la competencia fiscal internacional que lleva a cabo un país receptor neto de capital es perjudicial o no, es muy difusa, puesto que no es sencillo valorar la intencionalidad de la política fiscal, aspecto clave para su distinción. Como ejemplos, se pueden citar el de un país con una presión fiscal estándar pero sesgada hacia la imposición indirecta, mientras que el gravamen de las rentas pudiera ser considerado como demasiado bajo por la comunidad internacional. O el caso de un país cuyos ciudadanos, en uso de su soberanía fiscal, han decidido tener un sector público reducido (país de corte liberal), por lo que su sistema fiscal establece reducidas cargas impositivas. Otro caso es la práctica conocida como “vacaciones fiscales” (exención de la renta obtenida durante los primeros años de actividad de una empresa), de la cual no solo tenemos el ejemplo de la Comunidad Autónoma Vasca, sino que se ha practicado en varios países, incluido los Estados Unidos de América. Una actuación también controvertida es la que se conoce en múltiples variantes como “ayudas de estado” y que consiste en realizar concesiones a una empresa extranjera a precio nulo o inferior al de mercado o conceder ayudas discrecionales con cargo al presupuesto público. En todas estas actuaciones, no solo se cuestiona la neutralidad de las mismas frente al capital extranjero sino también la intencionalidad de las autoridades.

la doble imposición de rentas sí debería incluir consideraciones para cubrirse frente a la competencia fiscal.

Como puede verse, el diseño de métodos para paliar la doble imposición de rentas no siempre debe responder a consideraciones de competencia fiscal y solo debería hacerlo en el supuesto de que se aprecien elementos de competencia fiscal perjudicial. Es preciso considerar como problemas diferentes el que presenta la doble imposición internacional de rentas, por un lado, y el que se puede derivar de la competencia fiscal internacional perjudicial, por otro, puesto que el primero existe incluso en ausencia de competencia fiscal.

Son tres los métodos más utilizados en la práctica fiscal internacional, atendiendo a si se da preferencia al principio de neutralidad en la importación o en la exportación de capitales⁴⁴:

- El método del **crédito al impuesto** o de **crédito fiscal**: El país “home” exige al perceptor de rentas extranjeras su inclusión en la base imponible del impuesto junto con el resto de rentas, pero le permite practicar una deducción en la cuota impositiva por el importe máximo de la cuota satisfecha en el país “host” por un impuesto de similar naturaleza. En caso de que se limite el importe de la deducción a practicar, se hablaría de una modalidad “limitada” y, en caso contrario, de una modalidad “plena” de crédito al impuesto.
- El método de **exención de las rentas en el país “home”**. Por acuerdos (normalmente bilaterales), se prevé que las rentas de fuente extranjera sean exoneradas de gravamen en el país de residencia del perceptor, soportando únicamente el impuesto en el país “host” donde se han generado. Suele distinguirse la modalidad de “exención íntegra” (las rentas exentas no son vinculantes para la liquidación del impuesto en el país “home”), de la modalidad de “exención con progresividad” (las rentas exentas computan, sin embargo, para calcular el tipo de gravamen del impuesto aplicable a las demás rentas. Esta última modalidad se encuentra próxima a la modalidad plena del método del crédito al impuesto).
- El método de **exención de las rentas en el país “host”**. En este caso, los acuerdos establecen que sea el país extranjero donde se encuentra la fuente de las rentas obtenidas el que declare su exención, por lo que solo tributan en el país “home”.

Por otro lado, el principio de neutralidad impositiva impone que los sistemas fiscales deben minimizar su interferencia en las decisiones económicas, contribuyendo a una eficiente asignación de los recursos (Rubio, 2001). Ahora bien, en un entorno complejo donde interactúa una multiplicidad de sistemas fiscales, no resulta fácil concretar dicho principio, a pesar de que suelen utilizarse dos estereotipos objetivos de neutralidad fiscal:

- La neutralidad aplicada a la **exportación de capitales**. El objetivo de neutralidad se traduce en que el inversor soporte la misma carga fiscal en su país de residencia con independencia del origen de las rentas obtenidas. De este modo, suele argumentarse que se alcanzaría una situación eficiente puesto que los capitales internacionales pueden fluir libremente hasta que se

⁴⁴ Para evitar confusión, a la hora de referirnos a los países de residencia de los titulares del capital internacional y a los países receptores de inversiones directas, utilizamos una nomenclatura muy extendida en la literatura económica escrita en inglés: “home” se refiere al país cuyos residentes son titulares directos o indirectos de los capitales objeto de inversiones en otros países “host”, esto es, receptores de esas inversiones.

iguale el producto marginal del capital y, por tanto, la tasa de retorno del capital antes de impuestos.

- La neutralidad aplicada a la **importación de capitales**. El objetivo de neutralidad consiste en que los inversores extranjeros en un país obtengan la misma tasa de rentabilidad después de impuestos que los inversores nacionales, para inversiones de naturaleza similar en uno y otro caso. Esto exige que la carga fiscal soportada por unos y otros, sea equivalente (OCDE, 1991).

Hay que señalar que tales formas de entender la neutralidad fiscal frente a la movilidad del capital, no son sino meras formulaciones con especial utilidad pedagógica dentro un amplio abanico de posibilidades. Además, la idea de hacer coincidir el concepto de neutralidad en la exportación de capitales con el criterio de la residencia, presenta problemas de coherencia, sobre todo si se utiliza en un marco de libertad de movimiento de capitales⁴⁵.

Figura nº 2

	Se favorece la inversión en el E _A	Se favorece la inversión en el E _B	NEC
Crédito fiscal limitado	$t_A < t_B^*$	-	$t_A = t_B^*$
Crédito fiscal pleno	-	-	Siempre
Exención en destino: íntegra	$t_B^* > t_A + D$	$t_B^* < t_A + D$	$t_B^* = t_A + D$
Exención en destino: con progresividad	$t_A < t_B^*$	$t_A > t_B^*$	$t_A = t_B^*$
Exención en origen:	-	-	Siempre

$D = (RR/R_B) \times (t_A - t_A^*)$ es el diferencial exigido a t_B^* para compensar la pérdida de progresividad.
Fuente: Sanmartín (2004)

En Sanmartín (2004) se lleva a cabo un ejercicio de caracterización de las inversiones locales y externas con el fin de cotejar la validez de los tres principales métodos utilizados para neutralizar la doble imposición internacional de rentas en función de los principios de neutralidad en las exportaciones de capital (NEC) y de neutralidad en las importaciones de capital (NIC). La figura nº 2 recoge los resultados de la adecuación de los métodos citados al cumplimiento de la NEC, encontrando que son los métodos de crédito al impuesto (en la modalidad de crédito pleno) y de exención en el país host, los que contribuyen plenamente a la consecución de este principio, mientras que el método de exención en el país home, en su modalidad íntegra, requiere que el tipo impositivo que soporta el inversor en el país host sea superior al del país home (de residencia) o que ambos tipos sean iguales (modalidad de exención con progresividad en el home). La balanza se inclinaría claramente hacia el método de crédito pleno al impuesto o hacia el de exención en el país anfitrión de la inversión.

Entre tanto, si de lo que se trata es de analizar la adecuación de dichos métodos al principio de neutralidad en las importaciones de capital (NIC), añadiendo algún supuesto más ad hoc, Sanmartín encuentra más dificultades para obtener conclusiones generales, si bien, el método de exención de rentas con progresividad en el país home parece reunir mayores posibilidades cuando coinciden los

⁴⁵ En efecto, resulta chocante el hecho de que se entienda que es eficiente un mecanismo que permite una asignación de capitales a nivel mundial desde la óptica de la exportación de capital cuando se obliga a los inversores a someter a gravamen toda su renta mundial en el país de residencia. En la medida en que la carga fiscal es un coste de producción que reduce la rentabilidad neta del capital, que los inversores buscan la rentabilidad después de impuestos y que las diferencias fiscales son notorias entre países, la nacionalidad está determinando las diferencias en la rentabilidad neta del capital entre inversores, algo que entra en contradicción con el supuesto de perfecta movilidad de capitales.

tipos impositivos que el país host aplica a residentes y no residentes, resultados que son bastante contradictorios según el criterio de neutralidad que se utilice y, en algunos casos, bastante improbables de observar. Un ejercicio posterior es realizado bajo un escenario donde cabría la competencia fiscal en un entorno dinámico, con la pretensión de ver la tendencia esperada en el gravamen sobre el capital de ambos países, obteniendo estos resultados:

1. Partiendo de un acuerdo inicial por el que ambos países deciden declarar exentas las rentas procedentes del exterior (exención en el país home o tributación en la fuente), se abriría un proceso de competencia fiscal que podría denominarse de armonización competitiva, por el que los tipos impositivos en ambos países tenderían a cero, alcanzando un equilibrio de Nash⁴⁶. Solo mediante cooperación se podría alcanzar una situación de equilibrio con tipos impositivos diferentes de cero y neutralidad NIC (la NEC es menos probable), pero a costa de una cierta renuncia a la soberanía fiscal de cada país, aunque con costes de información prácticamente nulos.
2. Partiendo de un acuerdo inicial por el que ambos países deciden aplicar el crédito fiscal limitado (tributación compartida) a las rentas de las inversiones respectivas del otro país, el resultado final acabaría en una situación de no equilibrio o de ausencia de intercambio de capitales (no habría competencia fiscal). El mecanismo de cooperación podría alcanzar una situación parecida a la del caso anterior, pero a un coste mayor, debido al exceso de coste asociado a la necesidad de intercambio de información. Se garantizaría la NEC pero no la NIC en la mayoría de los supuestos.
3. Partiendo de un acuerdo inicial por el que ambos países deciden declarar exentas las rentas de inversores extranjeros en su territorio (exención en el país host o criterio de la residencia), en este caso no habría posibilidad de competencia fiscal, se cumpliría plenamente la NEC pero no la NIC (salvo en situaciones excepcionales). Los países dispondrían de gran autonomía fiscal pero los costes del intercambio de información serían elevados.

Sea como fuere y, desde que formulara Musgrave (1960) el objetivo de neutralidad, la mayoría de los países han adoptado medidas para corregir la doble imposición internacional que se encontrarían en el ámbito del mencionado principio de la neutralidad en la exportación de capitales, esto es, diseñadas de manera que los inversores solo tengan en cuenta las condiciones de mercado, sin considerar los impuestos, lo que presupone que cada país grava la renta mundial obtenida por sus residentes y permite al inversor, en algún grado, descontar el impuesto soportado en el extranjero. Sin embargo, hay que advertir que esta regla ni pretende proteger a los países frente a la competencia fiscal de otros ni garantiza que se anule por completo la doble imposición internacional (como acabamos de ver) ni evita la existencia de distorsiones en la toma de decisiones sobre la repatriación de beneficios.

Uno de los primeros trabajos donde se pretende modelizar el comportamiento de los diferentes países frente a los distintos métodos de evitar la doble imposición internacional, es el de Bond y Samuelson

⁴⁶ Izquierdo (1997) entiende que difícilmente podría llegarse a anular el gravamen del capital puesto que no todo el capital es perfectamente móvil. Por otro lado, Álvarez (2001) y otros autores entienden que, bajo este tipo de acuerdos, no sería operativo gravar factores altamente móviles, debiendo trasladarse la carga impositiva hacia el trabajo y hacia el consumo.

(1989). Los autores proponen un modelo donde dos países utilizan tipos impositivos específicos para gravar la renta de fuente externa y lo hacen de forma estratégica aplicando el método del crédito al impuesto en un marco teórico de equilibrio de Nash, obteniendo como resultado unos tipos impositivos más elevados de lo que estarían en el caso de ausencia de flujos internacionales de capital y en claro contraste con lo que predice el modelo básico de competencia fiscal. Sin embargo, la explicación parece lógica y se apoya en dos razonamientos concatenados: primero, el país de destino de la inversión tiene un incentivo para elevar su tipo impositivo, al menos, hasta el nivel que tiene el país exportador de la inversión, debido a que el primero sabe que éste último debe soportar el crédito al impuesto, en todo caso, por la diferencia positiva entre el tipo del exportador y el del importador; segundo, conforme tiene lugar la exportación de capital, el país exportador debe cuidar que el tipo impositivo que aplica a las rentas de fuente externa, sea siempre superior al tipo impositivo que aplique el país importador, porque así ejerce su poder sobre el mercado internacional de capitales, incrementando la tasa de retorno de equilibrio del capital y reduciendo el incentivo para futuras salidas de mismo⁴⁷. Este razonamiento permite, además, explicar el por qué de la preeminencia del método del crédito al impuesto en la experiencia internacional comparada y por qué el método menos utilizado es el de exención en la fuente (en el país host).

Es en esta dirección en la que han abundado varios trabajos posteriores, consiguiendo una reconciliación de la teoría con la práctica. Davies y Gresik (1998) permiten en su modelo que las filiales extranjeras financien sus inversiones tomando capital a préstamo procedente de las empresas domésticas en el país host, bajo una serie de requisitos, lo que ocasiona efectos importantes sobre el resultado esperado del método del crédito al impuesto: el país host no elevará demasiado sus tipos impositivos porque entonces los flujos de capital acabarán anulándose. De este modo, el uso del método del crédito al impuesto no tendría las consecuencias adversas antes señaladas (tipos impositivos demasiado elevados y artificialmente homogéneos), aunque Davies y Gresik no llegan a explicar el uso de este método y de por qué el país home preferirá el método de exención en origen.

El caso que presenta Janeba (1995) es el de un país home que grava por igual la renta doméstica y la de fuente externa (no discriminación), para concluir que el país home acabaría por anular su tipo impositivo, tanto en presencia del método del crédito al impuesto como con el método de exención en el propio país home⁴⁸. Además, llega a la conclusión de que la renta nacional de equilibrio de cada país es independiente de cualquiera de los tres métodos utilizados para evitar la doble imposición de rentas: en todo caso, el tipo impositivo de equilibrio será ineficiente, lo que da una respuesta general al problema empírico de Bond y Samuelson. El problema no es que los tipos impositivos resultantes sean demasiado bajos, como en el modelo básico, sino que los tipos relativos inducen al país home a exportar muy poco capital.

En un trabajo de Davies (1998), se considera la existencia de un doble flujo de capital entre dos países con políticas fiscales de no discriminación, donde siempre existen flujos de capital positivos en equilibrio, con independencia del tipo de convenio de doble imposición utilizado (aunque esta elección

⁴⁷ Si se utilizara el método de exención en la fuente (por parte del país host), el resultado no conduciría hacia una reducción de los flujos de capital.

⁴⁸ Un tipo impositivo superior a cero aumentaría la exportación de capital creando efectos no deseados sobre los términos del comercio.

no sea indiferente). Al considerar, precisamente, esta elección como una variable endógena, Davies deduce que es el método de exención en la fuente (en el host) el que preferirán los países, circunstancia que está en desacuerdo con la preferencia generalizada de los países por el método del crédito al impuesto. Aún así, sorprendentemente llega a la conclusión de que, en el caso de países idénticos, eliminando las exenciones se llegaría a un equilibrio eficiente.

Todos los casos anteriores utilizan un modelo de dos países, donde el argumento principal es el análisis sobre las consecuencias que la aplicación de los métodos de doble imposición tiene sobre los términos del comercio. Muchos han sido los posicionamientos doctrinales sobre los métodos más comúnmente utilizados para corregir la doble imposición internacional y no siempre se ha tenido en cuenta que la mera aplicación de estos métodos no implica necesariamente la previa existencia de competencia fiscal y, aun menos, de competencia perjudicial, aunque los países pueden hacer uso de aquéllos para fines competitivos. Así, Vogel (1987) entendía más adecuado establecer para el futuro métodos que persigan la neutralidad en la importación de capitales, por lo que sería conveniente recurrir al gravamen en la fuente y al abandono progresivo del criterio de la residencia. En esta dirección apuntaba la Comisión Europea cuando, en la fase previa a la puesta en marcha del Mercado Interior (1993), pretendió establecer una retención mínima en la fuente del 15% (que probablemente acabaría siendo liberatoria) para combatir la previsible desfiscalización competitiva que podría darse en la futura UE. Por su parte, Mintz y Tulkens (1996) encuentran que para el caso de la inversión extranjera directa, aunque el criterio de la residencia pueda representar un óptimo internacional, sin embargo, no permite alcanzar un equilibrio entre países, al encontrar el receptor de inversiones (host) incentivos para gravar a los no residentes e incrementar su recaudación.

Desai, Foley e Hines (1999) proporcionan evidencia de que son los grandes países exportadores de capital los que ejercen una importante influencia en la dinámica de la competencia fiscal internacional y que el método del crédito al impuesto es capaz de atenuar el descenso observado en el gravamen del capital móvil. Sin embargo, en Desai, Foley e Hines (2003) se afirma que la pretendida condescendencia del método del crédito al impuesto para con la neutralidad en la exportación de capitales queda en entredicho cuando las estructuras de cadenas de propiedad en que se organizan muchas empresas multinacionales lo instrumentalizan para evitar el gravamen efectivo mediante operaciones triangulares que distorsionan las decisiones sobre repatriación de beneficios. Estas operaciones consisten en usar las rentas obtenidas en el extranjero para adquirir más capital en sus filiales extranjeras o para crear nuevas filiales, de forma que el gravamen de dichas rentas, en otro caso repatriadas, queda diferido *sine die*, creando un efecto equivalente al que se derivaría de la declaración de una exención a las rentas obtenidas en el extranjero por parte del país home de residencia. A partir de aquí, encuentran importantes implicaciones para la competencia fiscal internacional: primero, el equilibrio de un sistema fiscal competitivo en el contexto del marco analítico de Nash conduciría a la anulación efectiva de cualquier tipo impositivo del capital basado en la fuente (país host). Segundo, la declaración de una exención en el país host no haría sino incrementar la competencia fiscal y las prácticas elusivas.

Sin embargo, el hecho de que el método que más abunda en los países desarrollados para evitar la doble imposición sea, precisamente, el del crédito limitado al impuesto (tributación compartida) a

imagen y semejanza del modelo propuesto por la OCDE, a pesar de que resulta más costoso que otros para perseguir la neutralidad en la exportación de capital, es ilustrativo de que, o bien este objetivo de neutralidad, tal y como se ha definido, no es relevante para muchos países, o bien, que hay otros elementos más importantes detrás de esta elección. A pesar del pesimista panorama descrito por Desai, Foley e Hines (2003), Gordon (1992) aportó una visión más optimista cuando demostró que en presencia de un país gran exportador de capital (líder) que grava la renta procedente del exterior a la que le aplica el crédito al impuesto, puede producirse un equilibrio de Stackelberg capaz de preservar la imposición sobre estas rentas⁴⁹.

Como resumen, la preferencia bastante generalizada de los sistemas fiscales por la tributación de las rentas exteriores en el país de residencia del inversor podría responder al principio de neutralidad en la exportación de capitales, que suele entenderse por parte de la literatura económica como el más eficiente desde una perspectiva global. Al margen de las contradicciones metodológicas inherentes a la eficiencia que incorpora este principio bajo el supuesto de libre circulación de capitales, resulta que el método elegido por la mayoría de los países para evitar la doble imposición de rentas (crédito limitado al impuesto), no es el más eficiente para alcanzar el principio de neutralidad en la exportación de capitales, lo que indicaría carencias en la formulación adecuada del propio principio de neutralidad o en la estimación de la idoneidad del método del crédito al impuesto. Aun así, el uso de métodos para evitar la doble tributación de rentas no necesariamente está asociado a la existencia efectiva de competencia fiscal entre países.

2.5. A modo de síntesis

La literatura económica sobre competencia fiscal ha evolucionado desde la sencillez hacia la complejidad, desde las primeras formulaciones que proporcionaban resultados sencillos, hacia unos modelos más complejos cuyas conclusiones dejan de ser tan claras e incontrovertidas como antes. El argumento seminal de la competencia fiscal es que la acción combinada de dos o más gobiernos puede producir niveles ineficientemente bajos de impuestos y de provisión de bienes públicos cuando aquéllos luchan por atraer factores productivos móviles, siendo esta idea la que continúa nucleando los modernos argumentos que se exponen en los modelos, a pesar de que hay algunas excepciones. El manejo de tipos impositivos es un elemento generador de ineficiencias. Sin embargo, se ha demostrado que no es el único y que es preciso considerar otras circunstancias, incluso no fiscales, que afectan a la eficiencia. El resultado es que hoy ya no se ven con tanta claridad los efectos perversos que tiene la competencia entre los gobiernos sobre la provisión eficiente de bienes públicos, incluso hay modelos que predicen lo contrario.

De todos los modelos analizados, hay dos tipos que, a pesar de que puedan compartir algunos supuestos con el modelo básico, discrepan en otros fundamentales: los modelos del leviatán y los de competencia fiscal vertical. Mientras el primero rompe con la hipótesis del modelo básico de que el

⁴⁹ En el argumento de Gordon, el país líder exportador (entonces, estaría pensando en Estados Unidos), puede ser capaz de establecer un tipo impositivo y transformarlo en el "suelo" de la estrategia competitiva para los países que buscan atraer capitales, utilizando el modelo de Stackelberg. Los países importadores de capital no necesitarían recortar sus tipos impositivos por debajo del que marca el país exportador, por lo que los inversores no tendrían incentivos para preferir fiscalmente el país de destino y utilizar prácticas de diferimiento fiscal. Una visión del mundo que, en todo caso, hoy es muy diferente a la de 1992, dada la diversidad actual de grandes economías oferentes netas de inversores a nivel mundial.

gobierno actúa con el ánimo de aumentar el bienestar de sus residentes, para asumir que los burócratas gubernamentales persiguen sus propios intereses al competir por el gasto público, en los modelos de competencia fiscal vertical la pugna entre gobiernos de distinto nivel por explotar la base fiscal común, da lugar a unos tipos impositivos y un nivel de gasto agregado demasiado elevados.

Finalmente, señalar que en muchos modelos donde se reconoce que la competencia fiscal crea incentivos para tener unos impuestos y un gasto público demasiado bajos, se proclama como corolario la necesidad de que una autoridad superior intervenga para corregir dichas ineficiencias, lo que no hace sino trasladar este problema al campo político y dificultar la búsqueda de soluciones.

A caballo entre la inacción frente a la competencia fiscal y la armonización mediante una autoridad superior, se encuentran los acuerdos para paliar o evitar plenamente la doble imposición internacional de rentas. Aunque tales acuerdos y los métodos que de ellos se derivan, no se fundamentan necesariamente en la hipótesis de competencia fiscal, es cierto que pueden ser utilizados por determinados países con esta finalidad. Tampoco aquí parece haber unanimidad a la hora de pronunciarse por un método u otro como indiscutiblemente superior, porque las situaciones a que se enfrentan los países en sus relaciones económicas con el resto del mundo no pueden ser generalizadas en un modelo concreto; es más, la bilateralidad (que, por otra parte, es la que adoptan la mayoría de los modelos de comportamiento para argumentar sobre la cuestión) sería el procedimiento más eficiente para solucionar al problema de la doble imposición internacional de rentas aunque, en aras de la transparencia internacional, la OCDE se haya decantado por establecer unos pocos criterios generales.

3. La competencia fiscal en Europa

Aunque la investigación teórica de la competencia fiscal se ha desarrollado tradicionalmente en el marco comparativo de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno de los Estados Unidos de América, poco a poco los trabajos teóricos han derivado hacia análisis de las relaciones fiscales entre países soberanos⁵⁰. Precisamente, el largo y complejo proceso de creación de la Unión Europea ha venido a ocupar una importancia creciente en la preocupación científica por estudiar el impacto de las políticas fiscales sobre un espacio económico que se encuentra a caballo entre la competencia fiscal interjurisdiccional en una federación típica y el que se da entre países totalmente independientes que solo sujetan sus decisiones, en el mejor de los casos, al marco amplio que establece la OCDE con el fin de acotar lo que se entiende por competencia fiscal nociva o perjudicial, marco este último que está en proceso de revisión con motivo de las rondas especiales del denominado G20 y su reciente cruzada contra los paraísos fiscales⁵¹.

⁵⁰ Martin (1940) ya planteaba el problema a que se enfrentaban los estados USA en vísperas de la IIGM. Tres problemas eran los más preocupantes: las exenciones y otros favores para atraer industrias foráneas, las medidas fiscales discriminatorias contra industrias y negocios situados fuera de sus límites o contra bienes producidos fuera del estado, y los intentos de los legisladores y administradores fiscales por obtener ingresos más allá de los recursos impositivos.

⁵¹ Aprovechando la iniciativa para reformar el funcionamiento del sistema financiero mundial, la cumbre de Londres de abril de 2009 ha forzado que una buena parte de los territorios hasta ahora considerados como paraísos fiscales, hayan suscrito convenios internacionales para ofrecer información sobre titulares de cuentas bancarias y de capitales, sobre todo, desde que el 2 de abril de 2009 la OCDE sacara a la luz la última relación de territorios considerados como paraísos fiscales. Los conflictos entre Alemania y Austria, Francia y Suiza o Estados Unidos y Suiza, han sido la espoleta para una futura remoción de la opacidad fiscal internacional. A título de ejemplo sobre la importancia de las distorsiones en los impactos recaudatorios, el ministro galo de

El caso de la UE es, precisamente, un campo experimental en el que conviven situaciones comunes a un espacio federal (libre circulación de factores y de productos) con otras más propias de las relaciones entre países independientes (diferencias de idioma, culturales, importantes costes de transacción o la ausencia de una autoridad superior con capacidad suficiente para imponer políticas fiscales comunes). Un escenario donde las fuerzas centrífugas y centrípetas libran una batalla marcada más por los condicionantes políticos e ideológicos propios de la soberanía que por los problemas científico-técnicos generalmente ya resueltos en muchas federaciones.

El interés de políticos e investigadores por conocer la posible existencia de interdependencia entre tipos impositivos del impuesto de sociedades en los países europeos, que ya existía desde los años noventa, sin duda, se ha recrudecido con motivo de la incorporación en 2004 de 10 nuevos países a la Unión⁵². El tipo impositivo medio en el impuesto de sociedades era, entonces, 10,5 puntos porcentuales inferior al resto de países de la UE-15. Mientras que éstos últimos tenían fijado un tipo medio estatutario que superaba ligeramente el 31%, el de los nuevos países rondaba el 21%. Además, no sin sorpresa, se observaba cómo los países OCDE no europeos prácticamente habían estabilizado sus tipos impositivos desde 2000 en niveles próximos al 34%.

A partir de estos datos, no es de extrañar que exista una intuición bastante generalizada de que la apertura de las economías fuerza a los países a emprender una carrera a la baja con el tipo impositivo del impuesto de sociedades, idea de la que también ha participado reiteradamente la Comisión Europea al protagonizar dos intentos poco fructíferos para evitarlo fechados en 1997 y 2001 (European Commission, 2001). Krogstrup (2004), que sí obtiene evidencia robusta a favor de la relación entre caída en el gravamen de las sociedades e incremento en la movilidad del capital para un panel de 13 países de la UE, llega a estimar que entre 1980 y 2001 la carga fiscal por el impuesto de sociedades ha caído alrededor de 5 puntos porcentuales debido a la presión ejercida por la competencia fiscal. Krogstrup apunta varias razones por las cuales muchos trabajos empíricos previos habrían fracasado a la hora de obtener evidencia de algo que parece tener una enorme fuerza intuitiva a la luz de los datos conocidos: se trata del uso de supuestos altamente restrictivos por los modelos empíricos y de la falta de elementos a controlar en el análisis⁵³.

economía cifraba en octubre de 2008 unas pérdidas en su presupuesto de entre 30.000 y 40.000 millones de euros debido al efecto atracción de los paraísos fiscales. La organización Tax Justice Network, ha cifrado en 255.000 millones de dólares la evasión fiscal a nivel mundial por parte de particulares, de los que 160.000 millones procederían de países en vías de desarrollo. A pesar del fuerte sesgo ideológico de esta organización para con la faceta perjudicial de la competencia fiscal en general, resulta interesante conocer sus argumentos: http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=102

⁵² Los nuevos países que se incorporaron en 2004 fueron: Polonia, República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta y Chipre. Posteriormente, ingresaron Rumanía y Bulgaria.

⁵³ En efecto, como afirma Krogstrup, hay numerosas razones que determinan la localización del capital, además de las fiscales: la dotación de infraestructuras, la situación geográfica de un país, el acceso a los mercados nacional e internacionales, el nivel educativo y la formación de los trabajadores, factores todos ellos que pueden estar correlacionados positivamente con el nivel impositivo del país en cuestión y que puede sugerir, en primera instancia, una relación positiva entre carga fiscal y atracción del capital. Además, tal y como sugiere la teoría de la Nueva Geografía Económica, si se considera la existencia de rendimientos crecientes o si se introducen mecanismos de política económica en el análisis, la movilidad del capital puede dar como resultado un incremento en el gravamen del capital más bien que una disminución (Baldwin y Krugman, 2004). Otras razones que impiden contrastar las predicciones del modelo estándar de competencia fiscal tienen que ver con la no consideración de problemas como la endogeneidad y la no estacionariedad, y con el hecho de que la competencia se produce en un segmento limitado de grandes empresas, normalmente multinacionales con

Puesto que es el impuesto sobre sociedades el principal terreno donde presuntamente se libra esta batalla fiscal, la mayoría de la literatura existente sobre competencia fiscal en Europa suele enfrentarse a dos incógnitas básicas: la elección de la unidad de medida de la variable fiscal y la elección del tipo de interdependencia que se desea analizar. Como se verá más adelante, la evolución de los modelos utilizados ha ido dejando atrás progresivamente los planteamientos más generales utilizados por la literatura norteamericana para llegar a modelos más personalizados y adaptados a las especiales circunstancias que rodean la construcción del espacio económico europeo. En este proceso de adaptación, la perspectiva espacial de “vecindad” está atrayendo primordialmente el interés de los investigadores, motivado por las peculiares circunstancias de la apertura de la UE hacia el este, a la vez que se están separando con más claridad el objetivo de competencia fiscal en el impuesto de sociedades de otros objetivos de análisis como la “yardstick competition”⁵⁴. Como se afirma en Buettner (2003), no está claro que la existencia de interacción espacial en la imposición necesariamente implique la presencia de externalidades fiscales.

En este apartado abordaremos, sobre todo, los aspectos fiscales de la competencia en el impuesto de sociedades, incorporando el enfoque espacial aunque aludiendo también a algunos trabajos que inciden en la yardstick competition.

3.1. La especificidad europea

Para Wilson (1999), en el caso europeo la hipótesis de Tiebout está presente en el diseño de la integración que refleja el Tratado de la UE, donde se establece la libre movilidad de factores pero permite a los estados miembros funcionar de manera independiente en la mayoría de las áreas políticas, por lo que podría decirse que se establece una presunción a favor de la hipótesis de la independencia y en contra de la hipótesis de los efectos potencialmente perjudiciales de la competencia fiscal. Sin embargo, no puede olvidarse el atractivo argumento de Sinn (1997): si los mercados privados fallan a la hora de proveer eficientemente determinados bienes y servicios, entonces introducir competencia entre gobiernos que buscan proveerlos, generará similares problemas.

Como hemos podido comprobar en anteriores apartados de este trabajo, la literatura económica ha analizado multitud de casos donde jurisdicciones nacionales y países compiten fiscalmente con el objetivo de atraer inversión dentro de sus fronteras a través de la reducción de los impuestos a las empresas, generando una tendencia a la baja en los tipos impositivos que trae como resultado una insuficiente dotación de bienes públicos, además de generar distorsiones en el ámbito de la toma de decisiones de las empresas involucradas. Pero la competencia fiscal no sólo impulsa a la baja los tipos del impuesto de sociedades, sino que también afecta negativamente, entre otros, al stock de capital público (Gomes y Pouget, 2008).

elevada movilidad del capital, mientras que el grueso de empresas son de mediano y pequeño tamaño, ajenas a la posibilidad de movilidad para eludir la carga fiscal doméstica.

⁵⁴ La “yardstick competition” alude a una situación en la que los votantes pueden evaluar las decisiones de sus políticos comparando políticas similares con las de sus países (regiones) vecinos. Los políticos, conocedores de esta circunstancia, tratan de imitar a sus vecinos para complacer a sus votantes. Muchos investigadores consideran que este tipo de comportamientos interdependientes son ajenos a la competencia fiscal. Aunque una posible traducción al castellano sería “competencia por imitación”, al no estar todavía muy asentado el concepto en nuestra lengua, hemos preferido mantener su denominación en inglés a lo largo de este trabajo.

En primer lugar, es interesante citar una reciente contribución de Devereux, Lockwood y Redoano (2008), que puede servir para centrar la línea mayoritaria de los trabajos empíricos sobre competencia fiscal por el capital móvil. Con datos de todos los países de la OCDE entre 1982 y 1999, los autores pretenden obtener evidencia de interdependencia en las decisiones de los países sobre tipos impositivos, identificando dos tipos de competencia: la que se da entre los tipos impositivos estatutarios sobre los beneficios móviles y la que se da entre los tipos impositivos efectivos marginales del capital. En ambos casos encuentran interacción estratégica, pero especialmente cuando se utilizan tipos estatutarios. Los resultados obtenidos sugieren que la interacción estratégica en los tipos estatutarios no está bien explicada en otras teorías como la yadstick competition, puesto que aquella solo está presente en economías abiertas sin controles de capital significativos. La principal explicación a esta interdependencia se encuentra, precisamente, en la relajación de los controles sobre el capital.

A pesar de la ingente cantidad de literatura teórica sobre la competencia fiscal internacional, sin embargo, la evidencia empírica sobre la interdependencia internacional de los impuestos es muy limitada y el alcance de las conclusiones muy reducido. Así, trabajos como los de Gresik (2001) o Fuest, Huber y Mintz (2005) han profundizado en cuestiones que afectan al comportamiento de empresas multinacionales o en cómo las empresas responden a la fiscalidad, pero analizar la respuesta de los agentes privados a los cambios impositivos no siempre permite conocer en qué medida los impuestos de un país dependen de los establecidos en otro, cuestiones ambas muy diferentes. La introducción de una perspectiva espacial de cercanía puede ser un buen punto de partida para poder avanzar hacia algunas conclusiones preliminares: si la vecindad tradicionalmente se ha manifestado como un elemento de fricción entre países en multitud de órdenes de la vida cotidiana, ¿por qué no iba a serlo en materia de competencia fiscal? Partiremos del convencimiento de que la hipótesis de vecindad, por tanto, constituye una peculiaridad genuinamente europea, muy útil para explicar el comportamiento fiscal competitivo en la UE, al menos en los últimos 20 años.

El escenario europeo ha constituido una fuente de inspiración para responder a preguntas tales como si los países compiten entre sí para atraer bases fiscales, o si los electores toman en consideración las decisiones fiscales de sus políticos motivadas por situaciones de países del entorno. Estos enfoques se apoyan en la idea de que las políticas fiscales de los estados dependen de la estrategia de sus vecinos (hipótesis de interdependencia) y en la idea de que el proceso de globalización económica y de la integración en la UE, alimentan esa interdependencia, por tres motivos:

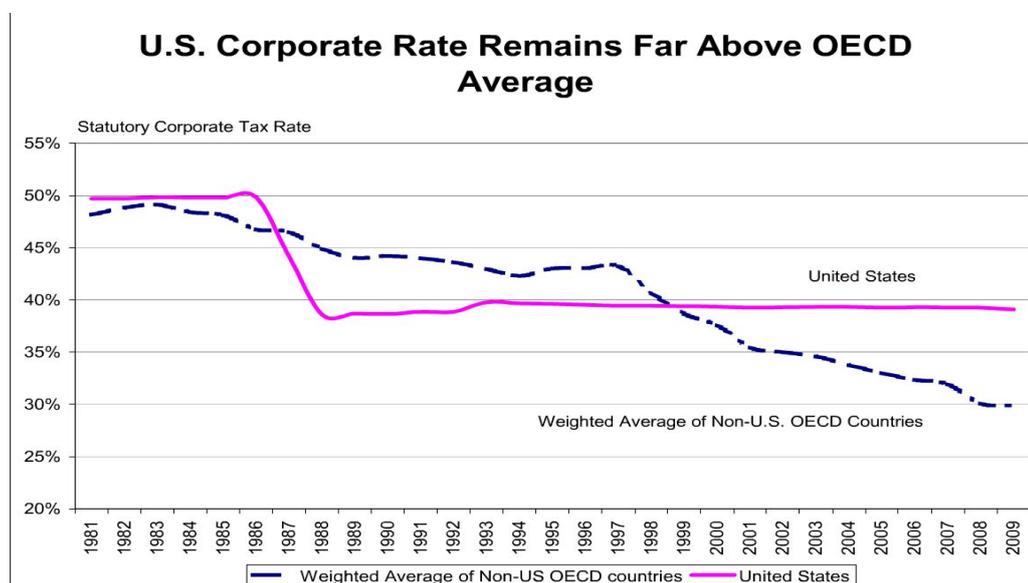
1. En las economías abiertas, el capital y la inversión son ahora más móviles, lo que incentivaría las acciones de respuesta de los gobiernos;
2. La nueva era del conocimiento hace más fácil a los ciudadanos poder comparar la situación y las políticas de su país con las de sus vecinos;
3. La globalización hace que las fronteras nacionales sean más débiles y menos definidas, forzando a los países a la cooperación mutua y a formar uniones, donde el caso de la UE adquiere especial relevancia por el propio proceso de integración de cada vez más países.

A su vez, podríamos identificar con Redoano (2007) tres explicaciones al por qué los países deberían sentirse afectados por lo que hagan sus vecinos:

- a. Si existen externalidades de gasto entre ellos, en consecuencia, las decisiones no pueden ser independientes (por ejemplo, la mayoría de las infraestructuras viarias generan desbordamientos hacia los países vecinos);
- b. La mayoría de los electores pueden evaluar los resultados de sus políticos comparándolos con lo que ocurre en los países vecinos, por lo que los políticos se adelantan a este juicio iniciando lo que se denomina una “yardstick competition” o competencia por imitación, en la línea inicial que describieron Besley y Case (1995) y, posteriormente, Besley y Smart (2001);
- c. la tercera explicación se encuentra en la propia literatura de la competencia fiscal: la atracción de bases impositivas.

Claro, que no faltan otros argumentos para justificar la interdependencia en la toma de decisiones entre gobiernos soberanos, como el aportado por Manski (1993) y algunos otros trabajos posteriores, al sugerir que las elecciones fiscales parecen ser interdependientes, no porque los países se comporten estratégicamente, sino porque seguirían la “moda intelectual” de un determinado momento que conduciría las elecciones fiscales en una misma dirección. Por eso, dada la variedad de interpretaciones posibles, una manera muy extendida de comprobar si existe interdependencia entre las actuaciones de los países es estimar funciones de reacción fiscal, en la línea que iniciaran Case, Hines y Rosen (1993) para el caso de los gobiernos estatales en Estados Unidos.

Figura nº 3



En el estudio sobre liderazgo en la competencia fiscal de Altshuler y Goodspeed (2002), se pone de manifiesto que en el seno de la UE los países compiten estratégicamente en el ámbito impositivo empresarial, sobre todo, con los países geográficamente cercanos y, en menor medida, con los EE.UU.⁵⁵. Altshuler y Goodspeed presentan un modelo teórico simple y, posteriormente, estiman la función de reacción fiscal de los gobiernos nacionales que compiten con otros gobiernos nacionales

⁵⁵ Fuente para el gráfico: Tax Foundation.

en Europa, encontrando evidencia del “efecto vecindad” en la medida en que los tipos impositivos interactúan con los de los países vecinos en un juego de Nash, aunque siguen la iniciativa de Estados Unidos como líder en un equilibrio de Stackelberg, si bien esto último sólo se aprecia después de la mayor reforma impositiva realizada en 1986 en aquél país. Como muestra la Figura nº 3, la reducción de tipos norteamericana alcanzó unos 12 puntos porcentuales y desató inmediatamente una carrera a la baja en el resto de países de la OCDE.

En este mismo sentido, Redoano (2007) al estudiar los tipos impositivos societarios de 13 países europeos durante el período 1980-1995, realiza tres hallazgos interesantes: encuentra evidencia de competencia fiscal que se da principalmente entre países geográficamente próximos, aunque siguiendo a los grandes países líderes; además, también encuentra evidencia de la existencia de “yardstick competition” en materia de imposición sobre la renta y de decisiones sobre gasto público; en tercer lugar, encuentra comportamientos interdependientes en algunos países, previamente a su integración en la UE e independientes, una vez que se han incorporado a la Unión y que achaca a la mayor seguridad que les proporciona el “paraguas” de la UE y la menor necesidad de competir una vez que ya se han integrado. Este último hallazgo trae a escena la importancia de la reciente incorporación a la UE de países de la Europa Central y Oriental y su repercusión en cuestiones fiscales de sus países vecinos y del resto. Un ejemplo más de los particulares comportamientos de algunos países es el que proporcionan Mukand y Rodrik (2005) cuando señalan que los países imitan las políticas de sus vecinos, aun cuando ésta no sea la mejor solución para su situación económica.

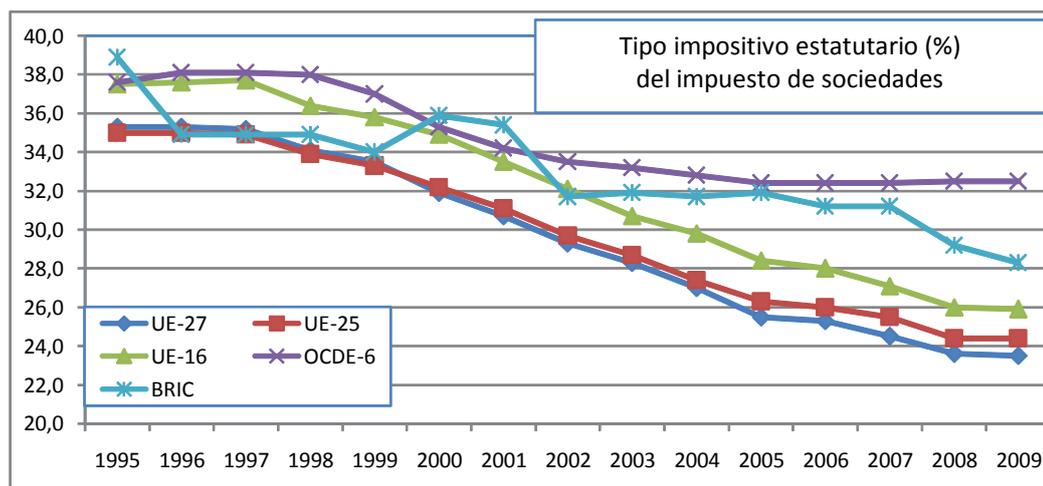
3.2. La hipótesis de la vecindad

Dando un paso más, podríamos preguntarnos si existe una dimensión espacial de la competencia en el impuesto de sociedades en el seno de la UE. Es decir, ¿podría ser que países como Alemania y Austria, que son vecinos de la “zona de bajos impuestos” de la Europa del Este comunitaria, estuvieran sujetos a una mayor competencia fiscal que, por ejemplo, Francia o Bélgica, que se encuentran a una distancia mayor de esos bajos niveles impositivos de los nuevos miembros comunitarios?

Algunos estudios apuntan que la proximidad geográfica a las zonas de bajos impuestos, como los que caracterizan a los nuevos Estados miembros de la UE, afectan al impuesto de sociedades en los países miembros más veteranos. Pero la competencia fiscal no será igual entre todos los países. La pregunta que se plantea es si la posición geográfica de los países europeos en relación con los nuevos Estados miembros condiciona la intensidad de esa competencia. Tomemos, por ejemplo, a Alemania, que se encuentra junto a un nuevo Estado miembro, Polonia; y a España, que no es vecino de ningún nuevo miembro de la UE. Una multinacional dispuesta a invertir en Alemania podría reconsiderar su estrategia e instalarse en Polonia, debido a los más bajos impuestos y costes laborales que allí encuentra. Pero si la multinacional inicialmente quiere invertir en España, la creación de un centro de producción en Polonia será menos plausible⁵⁶.

⁵⁶ La hipótesis de la vecindad podría centrarse en estas dos proposiciones: 1) existe una competencia fiscal territorial y existe reacción espacial; 2) los países UE cercanos a los nuevos Estados miembros estarán sujetos a una mayor competencia fiscal y elegirán tipos impositivos más bajos.

Figura nº 4



Fuente: Eurostat

Lo primero que llama la atención al visualizar los datos de Eurostat en la Figura nº 4 es que los tipos impositivos de los países centrales de la OCDE se han mantenido relativamente estables en comparación con la fuerte disminución de los tipos impositivos de la Unión Europea, tendencia claramente marcada a la baja con independencia del grupo de países de los que se trate, con descensos de entre 10,6 y 11,8 puntos porcentuales y en torno a un tercio (entre el 30,9% y el 33,4%). Sin duda, se aprecia una interdependencia con notoria claridad y abunda en la dirección de algunos estudios realizados desde el otro lado del Atlántico: la gran sensibilidad a los cambios en los tipos impositivos dentro de la zona europea.

En efecto, en un estudio empírico sobre diversos aspectos fiscales de la actividad multinacional de las empresas estadounidenses, Desai, Foley e Hines (2003) llegan a la conclusión de que las inversiones realizadas en Europa son considerablemente más sensibles a los cambios impositivos que la media de las inversiones directas realizadas en otras partes del mundo: mientras que para países no europeos una subida del 10% en los tipos impositivos está asociada a una reducción de la inversión del 2,3%, en Europa un cambio fiscal similar está asociado con una reducción de la inversión del 7,7%. Algo similar ocurre cuando se relacionan las tasas de beneficio del capital después de impuestos con los cambios fiscales: la respuesta para los países europeos ante una subida de tipos impositivos es tres veces superior a la media mundial⁵⁷.

Como viene reiterando anualmente la Comisión Europea a través del informe "Taxation Trends in the European Union", desde la segunda mitad de la década de 1990 los tipos del impuesto sobre la renta de sociedades en Europa se han reducido con fuerza (un tercio en quince años), hasta alcanzar en 2009 el 23,5% en tipo nominal general. Aun así, los tipos impositivos varían considerablemente dentro de la Unión, moviéndose en una horquilla que va desde un mínimo del 10% (en Bulgaria y

⁵⁷ Desai, Foley e Hines creen que este comportamiento en Europa es debido a la similitud entre sí de las economías europeas y a los efectos de la integración en la UE que habrían intensificado las presiones competitivas en los respectivos países. De continuar la tendencia observada en las empresas multinacionales de crear cadenas indirectas de propiedad, se prevé que en los países importadores de capital crezcan las presiones para reducir el nivel de cualquier impuesto basado en la fuente que grave la inversión extranjera. Dados los resultados obtenidos, este fenómeno sería especialmente intenso en los países europeos en ausencia de coordinación de las políticas.

Chipre) a un máximo de 35% en Malta para el año 2009. A pesar de ser una distancia importante, la diferencia entre el mínimo y el máximo también se ha reducido desde 1995, donde Alemania marcaba el máximo (56,8%) frente a Hungría, con un 19,6%. Como en el caso del impuesto sobre la renta personal, los tipos más bajos en el impuesto de sociedades corresponden, a su vez, a países con bajos coeficientes de presión fiscal global, pero no se cumple el inverso: los dos Estados miembros con la presión fiscal más elevada, Dinamarca y Suecia, no presentan unos tipos muy por encima de la media.

Una perspectiva interesante es observar los datos de los nuevos Estados miembros en relación con la media UE-25 y, dentro de este agregado diferenciar, a su vez, aquellos países que son “vecinos” de los nuevos Estados miembros y los que no lo son⁵⁸. De entrada, los países centrales de la Unión presentan tipos impositivos superiores a los de los nuevos Estados miembros. Pero también se observa que no todos los países “vecinos” han evolucionado de la misma manera frente a los nuevos, intuyendo que hay variables importantes diferentes a la de vecindad que determinan la competencia en el impuesto de sociedades. Para intentar averiguar por simple observación de datos si podría existir alguna relación de “vecindad” que afecte a los movimientos en los tipos impositivos, hemos construido el Cuadro nº 1, donde se recoge la situación de siete países de la UE, tres de ellos que denominaremos “líderes”, otro de renta media-baja alejado geográficamente de los primeros (Portugal) y otros tres de reciente incorporación y de renta baja (Rumanía, Polonia y República checa).

Cuadro nº 1

	EVOLUCIÓN PORCENTUAL DE LOS TIPOS IMPOSITIVOS ESTATUTARIOS DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES									
			2009/2005		Difer. % con Alemania		Difer. % con Austria		Difer. % con Italia	
	1995	2009	Ptos.	% Var.	1995	2009	1995	2009	1995	2009
Alemania	56,8	29,8	-27,0	-47,5			67,1	19,2	8,8	-5,1
Austria	34,0	25,0	-9,0	-26,5	-40,1	-16,1			-34,9	-20,4
Italia	52,2	31,4	-20,8	-39,8	-8,1	5,4	53,5	25,6		
Rumanía	38,0	16,0	-22,0	-57,9	-33,1	-46,3	11,8	-36,0	-27,2	-49,0
Polonia	40,0	19,0	-21,0	-52,5	-29,6	-36,2	17,6	-24,0	-23,4	-39,5
Portugal	39,6	26,5	-13,1	-33,1	-30,3	-11,1	16,5	6,0	-24,1	-15,6
Rep. Checa	41,0	20,0	-21,0	-51,2	-27,8	-32,9	20,6	-20,0	-21,5	-36,3

Fuente: Eurostat

Se trata de medir los porcentajes de variación que han experimentado los tipos de gravamen en el impuesto de sociedades a lo largo de los últimos 15 años. En primer lugar, se constata cómo Alemania e Italia, partiendo de unos tipos muy elevados, han llevado a cabo fuertes reducciones, mientras que países recién incorporados a la UE como Rumanía, Polonia o la República Checa, han respondido con rebajas aún más intensas cuando el cambio se mide en términos porcentuales. Por su parte, Portugal también ha llevado a cabo reducciones importantes de tipos, pero en menor medida que los tres citados. La parte derecha del cuadro podría introducirnos en otra dimensión adicional: si asumimos la existencia de liderazgo dentro del grupo de los siete países, entonces probablemente se podría intuir algún indicio de “reacción” de los países menos desarrollados, dependiendo de cuál de los tres más desarrollados se fije como líder. Sin embargo, esto no queda claro, puesto que con independencia de si se toma a Alemania, Austria o Italia como líder, los otros tres países mejoran sus

⁵⁸ Entendemos por vecinos aquellos que comparten frontera terrestre o marítima al menos uno nuevos miembros de la UE. Por ejemplo, Austria, e Italia son los vecinos de Eslovenia.

diferenciales al final del período, lo que aumenta la ventaja competitiva en relación la situación en 1995. En el caso de Portugal, se ve que se reduce su diferencial con respecto a los tres países considerados como “líderes”.

Pero centrémonos ahora en el Cuadro nº 2, donde las diferencias con Alemania, Austria e Italia, se miden ahora en puntos porcentuales de gravamen estatutario. Los tres países seguidores y “vecinos” han mantenido prácticamente iguales los diferenciales de tipos nominales respecto a Italia, los han mejorado respecto a Austria pero los han reducido respecto a Alemania. Mientras, Portugal empeora su diferencial respecto a los tres líderes.

Cuadro nº 2

	EVOLUCIÓN DE LOS TIPOS IMPOSITIVOS ESTATUTARIOS DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES: PUNTOS									
	1995	2009	2009/2005		Difer. con Alemania		Difer. con Austria		Difer. con Italia	
			Ptos.	% Var.	1995	2009	1995	2009	1995	2009
Alemania	56,8	29,8	-27,0	-47,5			22,8	4,8	4,6	-1,6
Austria	34,0	25,0	-9,0	-26,5	-22,8	-4,8			-18,2	-6,4
Italia	52,2	31,4	-20,8	-39,8	-4,6	1,6	18,2	6,4		
Rumanía	38,0	16,0	-22,0	-57,9	-18,8	-13,8	4,0	-9,0	-14,2	-15,4
Polonia	40,0	19,0	-21,0	-52,5	-16,8	-10,8	6,0	-6,0	-12,2	-12,4
Portugal	39,6	26,5	-13,1	-33,1	-17,2	-3,3	5,6	1,5	-12,6	-4,9
Rep. Checa	41,0	20,0	-21,0	-51,2	-15,8	-9,8	7,0	-5,0	-11,2	-11,4

Fuente: Eurostat

De la lectura de los dos cuadros, se encuentran argumentos para sostener algunas hipótesis:

1. Son las diferencias que mide el primer cuadro las relevantes, puesto que cuando la reducción de los tipos impositivos en niveles absolutos es muy importante (como es el caso en el segundo cuadro), las diferencias entre unos y otros en el punto de llegada serán menores, aunque permanezca o se amplíe en términos reales el porcentaje diferencial de gravamen: dicho en otras palabras, el segundo cuadro tiene en cuenta los niveles de partida que incluyen un *gap natural* fijado de acuerdo con las condiciones generales de competitividad del país, mientras que lo relevante para competir fiscalmente son los cambios que se producen en la fiscalidad. Esta circunstancia da pie para plantear la hipótesis de que sean los tipos impositivos efectivos marginales de la inversión los más adecuados para su utilización en los contrastes empíricos.
2. Entre los países considerados como “líderes” en esta muestra, hay una menor sensibilidad a los cambios en los tipos del impuesto de sociedades entre sí. La reacción ante cambios entre ellos no parece traducirse en una respuesta inmediata, hipótesis que se ha intentado contrastar en varios trabajos.
3. Si consideramos a Portugal como país “seguidor”, puesto que su renta por habitante probablemente se encuentra más cerca de la media de los tres seguidores que de la de Alemania o Austria, entonces deberíamos encontrar algún argumento que explique su comportamiento menos agresivo (competitivo) para con la reducción en el tipo impositivo del impuesto de sociedades. Las hipótesis de la (no) vecindad y de la permanencia en la UE durante largo tiempo, deberían ser contrastadas. Estos argumentos van en la dirección que apunta Redoano (2007), entre otros.

Si la respuesta a los movimientos en los tipos impositivos, de acuerdo con el modelo básico de competencia fiscal, tiene por finalidad atraer el capital móvil, entonces Alemania, tradicional país exportador neto de capitales, cumpliría mejor con el papel de líder y el efecto proximidad alentaría la reacción de los países “vecinos” entre sí para ser receptores netos de capital. No en vano las reducciones porcentuales del tipo impositivo en estos tres países seguidores se encuentran en la estrecha banda del 51% al 58% a lo largo del período, mientras que Portugal tan solo ha reducido su tipo impositivo en un 33,1%. Estas reformas impositivas podrían indicar que los líderes “vecinos” de los nuevos Estados miembros están sujetos a procesos de competencia fiscal más intensos, resultado de su proximidad geográfica con el Este, lo que también explicaría que estos países comenzaran su carrera hacia abajo en los tipos entre 1992-1993, mientras que la disminución de los impuestos de los “no vecinos” comenzó unos cinco años después. Finalmente, se observa que esta disminución en los tipos del impuesto de sociedades es independiente del tamaño del país: el tipo impositivo ha caído en Alemania un 47,5% (27 puntos) entre 1995 y 2009, mientras que en Francia sólo se ha reducido en un 5,3% (2,3 puntos).

Aunque no corresponda plenamente al ámbito del análisis objeto de este apartado, cabe señalar que algunos investigadores han intentado buscar evidencia de la hipótesis de la vecindad en el ámbito municipal, con resultados contrapuestos. Mientras Brett y Pinkse (2000) encuentran externalidades fiscales para un impuesto local sobre la propiedad de los negocios en una muestra de municipios canadienses, Buettner (2003) no encuentra indicios claros sobre interacción espacial en la imposición local de los negocios para una muestra de municipios alemanes, medido por la variación en el tipo impositivo de los municipios vecinos. Esto es, no encuentra externalidad fiscal.

3.3. En busca de un indicador para medir la variable impositiva

No es fácil elegir la variable que mejor represente el cambio en la fiscalidad del capital entre los diferentes países para contrastar las múltiples hipótesis que se pueden formular con el fin de obtener evidencia de competencia fiscal por el capital móvil. Si la arquitectura de estos impuestos fuera sencilla y homogénea entre países, probablemente no habría dudas sobre la elección del indicador: el principal candidato sería el tipo impositivo estatutario (legal) en el impuesto de sociedades. Pero en las distintas configuraciones del impuesto, son importantes los cambios que afectan a la cuantificación de la base imponible, los múltiples tipos impositivos derivados la naturaleza del sujeto y del objeto, los regímenes de deducciones y hasta la disparidad en el trato de la inversión extranjera, circunstancias que merman la comparabilidad internacional de este indicador. El “tipo impositivo medio efectivo” que utilizan algunos trabajos empíricos pretende incluir algunos ajustes basados en comportamientos más o menos generalizados entre países, pero no deja de plantear problemas de representatividad de la situación real en cada caso⁵⁹. Una tercera posibilidad es, como hemos sugerido anteriormente, construir un indicador denominado “tipo impositivo efectivo marginal”, basado en la productividad marginal de la inversión y en la fiscalidad estimada para cada país.

Este último indicador es en la que se centran Mooij y Ederveen (2003). Entienden los autores que la inversión extranjera directa es sensible a los tipos impositivos, hasta el punto de que no encuentran

⁵⁹ Este tipo de indicadores suelen denominarse genéricamente como tipos impositivos implícitos. Así, por ejemplo, Eurostat construye un indicador implícito para los países europeos y la OCDE propone varios indicadores aproximativos de la carga fiscal real del capital.

diferencias sistemáticas en la respuesta que los inversores internacionales tienen frente a países que utilizan el crédito al impuesto y los que utilizan el método de exención⁶⁰. Si, desde el punto de vista de la eficiencia económica, los sistemas tributarios deberían ser neutrales sobre las decisiones económicas privadas, entonces habría que analizar el papel de los impuestos en las decisiones de inversión del mercado interior europeo. De hecho, idealmente, habría que analizar los tipos impositivos marginales efectivos empleando datos empresariales; sin embargo, los datos son limitados y no permiten elaborar proyecciones de comportamiento futuro. Cuando se pretende analizar la incidencia de la fiscalidad sobre el comportamiento de la inversión y, por tanto, los efectos de la legislación fiscal sobre las opciones de futuro, se necesitaría conocer los indicadores anticipados.

Por eso, una buena parte de los trabajos empíricos realizados en busca de competencia fiscal por el impuesto de sociedades toman como referencia el tipo impositivo legal (estatutario) en cada país, olvidándose incluso de los tipos especiales aplicables a determinadas clases de empresas, amparándose en razones como el reducido ámbito objetivo de su aplicación o la dificultad de integrar la rica casuística en la metodología. A pesar de esta carencia, posiblemente obligada, varios trabajos han encontrado evidencia de que el tipo impositivo estatutario refleja plenamente la carga fiscal efectiva soportada por este impuesto o, dicho en otros términos, la evolución del tipo impositivo legal sería una buena medida de la base fiscal.

Este supuesto ha sido contrastado empíricamente por varios autores. Buettner y Ruf (2005) demuestran empíricamente que las decisiones de localización de las multinacionales alemanas fuera de sus fronteras, están relacionadas con el tipo impositivo estatutario. Pretendiendo conocer la naturaleza del incentivo fiscal, así como el tamaño del mercado y los costes laborales como factores determinantes de la localización, los autores encuentran evidencia de que es el tipo impositivo legal, primero, seguido por el tipo medio efectivo, los que mejor se relacionan con las decisiones de localización y no el tipo impositivo efectivo marginal⁶¹. A pesar de los efectos de la importante competencia entre los vecinos, donde los tipos impositivos son complementos estratégicos, sin embargo, las jurisdicciones solamente tienen cierto margen de maniobra en el empleo de los mismos como instrumento de su política. En particular, las jurisdicciones grandes presentan tipos impositivos más altos en la competencia interjurisdiccional, confirmando la hipótesis de Wilson (1991) y Bucovetski (1991) sobre competencia fiscal asimétrica.

A pesar de todo, parece evidente que las diferentes regulaciones legales que afectan a la base imponible o a las deducciones y bonificaciones en la cuota íntegra del impuesto de sociedades, imponen la necesidad de establecer un tipo efectivo de gravamen que permita las comparaciones internacionales, bajo la creciente sospecha de que tipo impositivo, base fiscal y carga impositiva efectiva, no se mueven al unísono. Así es como, Eurostat ha adoptado una metodología para

⁶⁰ Mooij y Ederveen revisan la literatura empírica sobre el impacto del impuesto de sociedades en la asignación de la inversión extranjera directa, comparando los resultados de 25 estudios empíricos mediante el cálculo de la elasticidad del tipo de gravamen, encontrando que el valor medio de la elasticidad del tipo impositivo es de alrededor de -3,3 (es decir, un 1 por ciento de reducción en el tipo impositivo del país host de acogida eleva la inversión extranjera directa en ese país en un 3,3 por ciento).

⁶¹ Los autores encuentran que un incremento de 10 puntos porcentuales en el tipo impositivo legal reduce la inversión directa en, aproximadamente, un 20%.

aproximar un tipo impositivo efectivo sobre el capital. El tipo implícito sobre el capital (ITR) se obtiene como el cociente entre los impuestos sobre el capital, por un lado, y los ingresos del capital y del ahorro, por otro. En el numerador se incluyen, por tanto, los impuestos que gravan los ingresos obtenidos del ahorro y la inversión por las familias y las empresas, así como los impuestos relacionados con la tenencia del capital. En el denominador se incluye una aproximación de los ingresos del capital y de las empresas que, a nivel mundial, son propiedad de los residentes de un país⁶².

En esta línea han abundado algunos trabajos. Así, Devereux y Griffith (2003) plantean que la elección de las empresas multinacionales sobre el país de destino de sus inversiones se rige por un tipo impositivo medio efectivo y proponen una medida precisa para su cálculo consistente en la media ponderada de un tipo impositivo efectivo marginal y de un tipo impositivo estatutario ajustado, donde la ponderación depende de la rentabilidad de la inversión. Previamente, Devereux y Griffith (1998) ya habían analizado la decisión estratégica a la que se enfrentan algunas empresas multinacionales norteamericanas sobre cómo abastecer el mercado europeo. Bajo el supuesto de que la empresa haya decidido previamente ubicar la producción en Europa, encuentran que un aumento de un punto porcentual en el tipo efectivo medio de impuestos en el Reino Unido daría lugar a una reducción de un punto porcentual en la probabilidad de localizar la inversión en dicho país. La cifra equivalente para Alemania es de alrededor de tres cuartos de punto porcentual y en Francia alrededor de un tercio de punto porcentual. Esto apunta a que el impuesto es un factor cuantitativamente importante en las decisiones de localización. Sin embargo, la evidencia que obtienen sugiere que la fiscalidad no es un factor significativo en la decisión de si se debe o no ubicar la empresa multinacional en Europa.

En un trabajo posterior, Devereux, Griffith y Klemm (2002) analizan el impuesto sobre la renta de sociedades en la UE y en los países del G-7 en las décadas de los ochenta y los noventa, encontrando resultados más interesantes: la reducción de tipos impositivos, junto con la ampliación de la base fiscal, han tenido el efecto de que, en promedio en toda la UE y los países del G7, los tipos impositivos efectivos sobre la inversión marginal se han mantenido relativamente estables, pero los de las inversiones más rentables han caído, en lo que supone una nueva forma de practicar competencia fiscal⁶³. Dos posibles explicaciones encuentran los autores: por un lado los gobiernos podrían estar respondiendo a la caída en el coste de unos cambiantes ingresos que presionan a la baja el tipo impositivo estatutario; por otro lado, podría darse la circunstancia de que las múltiples reformas que se llevaron a cabo en esos años sean consecuentes con la competencia por atraer los proyectos más rentables y, en particular, por aquéllos de que son titulares las empresas multinacionales.

El hallazgo de Devereux, Griffith y Klemm sobre la convivencia de las rebajas en los tipos impositivos estatutarios y el incremento simultáneo de los ingresos fiscales derivados del capital después de una carrera de reformas fiscales en los países europeos, parece ser importante, pero sin olvidar que son varios los factores que determinan la localización internacional de la inversión directa. Así, por

⁶² Para un mayor detalle, véase EUROSTAT (2009): Taxation trends in the European Union.

⁶³ De acuerdo con Devereux, Lockwood y Redoano (2008), debemos entender por “tipo impositivo efectivo marginal” el equivalente al incremento necesario en la tasa de retorno de la inversión antes de impuestos aplicable a un proyecto de inversión.

ejemplo, Disdier y Mayer (2004) encuentran que los efectos de aglomeración son menos fuertes en Europa Central y Europa Oriental (PECO) que en la UE de entonces, concluyendo que las decisiones de localización están influenciadas por la calidad institucional del país de acogida, distinguiendo entre los países del este de Europa y los del oeste, si bien, confirman que la importancia de este factor institucional se reduce conforme avanza el proceso de integración de las economías del este en la UE, dando paso a otros factores de localización más tradicionales, como el fiscal. Los autores parecen apuntar a que en los países donde la calidad institucional es deficiente, la localización del capital extranjero no depende tanto de los tipos impositivos estatutarios como de aquéllos implícitos derivados del mal funcionamiento institucional, donde se incluye la corrupción o el poco respecto a los derechos de propiedad⁶⁴.

La señalada importancia de encontrar una unidad de medida apropiada para la variable impositiva se acrecienta cuando, como venimos observando en los últimos 15 años, mientras los tipos estatutarios vienen cayendo sistemáticamente, las bases impositivas se han ido ampliando (Devereux, Griffith y Klemm, 2002 y Vandebussche y Crabbe, 2006). Muchos modelos teóricos resuelven este problema utilizando un único “tipo impositivo efectivo” en un contexto donde asumen la movilidad del capital pero la no movilidad de las empresas, lo que da lugar a que el impacto del impuesto sobre el stock de capital en cualquier país dependa del tipo efectivo impositivo marginal (que afecta al coste marginal del capital).

Devereux, Lockwood y Redoano (2008) desarrollan dos modelos en busca de evidencia de competencia fiscal en el impuesto de sociedades para una muestra de 21 países de la OCDE. Primero, construyen un escenario con movilidad de empresas, donde los países compiten considerando, bien el tipo impositivo estatutario o bien el tipo impositivo medio efectivo. Después, suponen que la movilidad es solo del capital y que los países compiten considerando solo el tipo impositivo efectivo marginal. Utilizando las tres medidas, encuentran evidencia de competencia fiscal, pero es al utilizar el tipo estatutario y el tipo medio efectivo, cuando se obtienen los mejores resultados. Como se viene corroborando en la mayoría de la literatura empírica sobre competencia fiscal en el impuesto de sociedades, parece que el impacto del impuesto se mide mejor por el tipo impositivo medio efectivo que por el impuesto sobre el coste del capital.

Este es el caso de un trabajo reciente de Bellak y Leibrecht (2009), donde sí obtienen evidencia de competencia fiscal en el Este de Europa por atraer la inversión extranjera utilizando un indicador del tipo impositivo medio efectivo bilateral. Los autores presentan un panel compuesto por datos de Estados Unidos y otros 7 países europeos exportadores de capital, junto con otros 8 países de la Europa Central y del Este destinatarios de inversión. Para el período 1995-2003, son analizadas 57 relaciones bilaterales con el fin de estimar el papel de la fiscalidad como determinante de la inversión extranjera directa en los países receptores, encontrando que el tipo impositivo medio efectivo bilateral entre el país “home” y el “host”, es tan importante para atraer la inversión extranjera como otros factores relacionados con el coste. Concluyen que la estrategia de rebaja fiscal de los países del

⁶⁴ Wei (2000) estima que la diferencia entre los niveles de corrupción de Singapur y Méjico tendrían el mismo efecto sobre la inversión directa extranjera que un incremento en el tipo impositivo del 18% al 50%.

centro y este de Europa tiene un impacto importante en las decisiones de localización de las empresas multinacionales.

3.4. Recrudescimiento de la competencia fiscal con la ampliación de la UE

La intuición colectiva de que la incorporación a la UE de los nuevos Estados del centro y este de Europa ha recrudescido la competencia fiscal, parece ganar evidencia científica conforme van apareciendo estudios en los últimos años que así lo confirman. Algunos estudios empíricos recientes concluyen que los países europeos establecen sus tipos impositivos societarios de forma interdependiente, pero utilizando diversas interpretaciones de la cuestión espacial. Cuando echamos un vistazo a la literatura empírica sobre competencia fiscal, enseguida llegamos a una situación de cierto desasosiego provocada por las ingentes y heterogéneas metodologías utilizadas para dar contenido a las variables de los modelos teóricos.

Primero, en ocasiones no suele especificarse si el objetivo es estudiar la respuesta interdependiente de los países en materia fiscal o si de lo que se trata es de estudiar la respuesta de las empresas a los cambios fiscales, cuestiones que son muy diferentes. Segundo, la adopción de un criterio espacial centrado exclusivamente en los veteranos países de la UE (p.e. los miembros de la UE-15) es distinta al empleo de la perspectiva basada en la dualidad de países veteranos frente a países últimamente incorporados. Tercero, utilizar los grandes países líderes en exportación de capitales frente al resto, sugiere habitualmente otro tipo de conclusiones. Todo este magma de estudios y de resultados hace acrecentar la confusión sobre los efectos de la competencia fiscal que se intuye existe en Europa, a lo que hay que unir los estudios en busca de evidencia para la yardstick competition que, para muchos investigadores, debe quedar fuera del objetivo de la competencia fiscal. Todo este conjunto de situaciones no son sino síntomas evidentes de que esta parte de la investigación no está totalmente asentada en términos metodológicos.

Altshuler y Goodspeed (2002) estudian el comportamiento de los países europeos en relación a los Estados Unidos intentando encontrar evidencia de competencia fiscal. Como resultado, encuentran que existe tal competencia en el impuesto de sociedades, pero no así en los impuestos que gravan el trabajo. Además, encuentran que los países europeos se comportan como si Estados Unidos fuera un líder Stackelberg en el impuesto de sociedades después de la reforma fiscal americana de 1986, pero no antes de esa fecha, siendo la competencia fiscal Estados Unidos-Europa en este impuesto menos intensa que la apreciada entre los propios países europeos. Sus averiguaciones rechazan la hipótesis de que Reino Unido o Alemania ejerzan de líder Stackelberg respecto al resto de países europeos.

Por su parte, Redoano (2007) encuentra evidencia de “yardstick competition” en Europa y, en el caso del impuesto de sociedades, comprueba que los países europeos siguen a los grandes países para atraer capital. Una conclusión sorprendente tiene que ver con los países recientemente incorporados a la UE: un comportamiento fiscal interdependiente con la UE antes de su integración y más independiente una vez integrados en la misma. De los cuatro modelos de comportamiento competitivo de los países que es capaz de diferenciar, encuentra evidencia para dos de ellos: los gobiernos compiten por atraer bases fiscales (competencia fiscal); y, además, hay actuaciones de complacencia hacia los votantes mediante imitación en imposición sobre sociedades y en medidas de gasto público

respecto a los grandes países “vecinos” (yardstick competition); finalmente, resalta el comportamiento estratégico interdependiente antes de la integración, ya citado.

Ruiz y Gerard (2008) construyen un modelo en busca de evidencia que avale la relación de interdependencia de los países UE-15 en el tipo estatutario del impuesto de sociedades. No solo encuentran que existe cierta relación, sino que también aprecian que estos países sufren los shocks externos habituales. Aun cuando intentan analizar la existencia de yardstick competition, encuentran que las interacciones estratégicas entre los países europeos son más bien escasas, salvo cuando se utilizan tipos impositivos efectivos y tipos estatutarios. Esto es así, porque el impuesto de sociedades afecta a la localización y a la inversión de las empresas, pero solo a una minoría de votantes, por lo que el comportamiento estratégico del gobierno se debería relacionar con la competencia fiscal por aumentar la base imponible, más bien que con el concepto de yardstick competition.

Por otra parte, Vandebussche y Crabbe (2008) presentan un modelo que, a nuestro juicio, es donde mejor se contrastan las hipótesis de la “vecindad” y del recrudescimiento de la competencia fiscal con motivo de la ampliación de la UE. Distinguen primero entre dos bloques de países: los 10 que se adhirieron a la UE en 2004, frente a los anteriores 15 estados miembros. A continuación, dividen en dos grupos a estos últimos quince estados en función de su proximidad a los nuevos estados adheridos. Sus estimaciones, confirman la idea intuitiva que se desprende de la carrera observada para alinear los tipos impositivos hacia abajo, con una especial sobre-reacción de los grandes países vecinos preexistentes en la UE hasta 2004: por ejemplo, el tipo impositivo fijado por el gobierno polaco para una empresa residente, tiene un mayor impacto sobre el tipo impositivo en Alemania que el que pueda tener en Bélgica o en Francia, países “no vecinos”. Utilizando la metodología de la función espacial de reacción, el contraste empírico sugiere una respuesta asimétrica (para los diferentes países de la UE-15) al impuesto establecido por los nuevos estados miembros, pero esto no ocurre a la inversa (serían los nuevos Estados los que marcarían la pauta descendente).

También y, dentro de la lógica que se puede esperar de la intuición, no encuentran evidencia de reacción en los tipos impositivos de los países vecinos respecto a los no vecinos dentro de la UE-15 (p.e., Alemania no parece sentirse afectado por los tipos impositivos de Francia); a su vez, el tipo impositivo de los países no vecinos no parece sentirse afectado por el tipo de los países de nueva incorporación a la EU (el tipo impositivo de Francia no está significativamente afectado por el de Polonia). Estos interesantes resultados se encuentran en la línea de la reciente investigación realizada por Ruiz y Gerard (2007), quienes obtienen un débil contraste empírico para la hipótesis de yardstick competition entre los países UE-15.

El trabajo de Davies y Voget (2008) en materia de competencia fiscal en la UE ampliada pretende ser ejemplificante a la hora de especificar los objetivos de este tipo de trabajos empíricos y la metodología que debería utilizarse. Su objetivo normalizador deberá, no obstante, enfrentarse a la crítica científica en los próximos años al utilizar especificaciones novedosas, como la de hacer depender los tipos impositivos en un país de su mercado potencial que incluye el mercado interno y las exportaciones. Para un país de la UE, ese potencial mercado vendrá determinado por el tamaño del mercado interior combinado con el acceso a mercados extranjeros. En este marco de análisis, los investigadores demuestran la existencia de pruebas razonablemente robustas de competencia fiscal.

Además, examinaron la hipótesis de que un país responda de manera diferente a los cambios tributarios de los países de su entorno dependiendo de si éstos forman parte o no de la UE, llegando a demostrar, incluso, que el grado de competencia no sólo depende del hecho de formar parte o no de la Unión, sino que los miembros responden de una forma más efectiva a los recortes de impuestos que proponen otros países miembros que a las reducciones en los tipos impositivos de sus vecinos que no forman parte de la UE. Un hallazgo que no se encuentra en la línea de los alcanzados por otros trabajos de investigación⁶⁵.

3.5. Importancia de la ponderación en la construcción de indicadores

Durante los últimos años son muchos los trabajos empíricos que vienen empleado modelos espaciales para tratar de comprender mejor cómo afectan las modificaciones tributarias de un país en otros terceros. En términos generales, el método consiste en utilizar una variable que recoja el valor de la media ponderada de los impuestos de otros países con el fin de explicar la variación de un impuesto en un determinado país. El sistema de ponderación implica que los tipos impositivos de unos países tienen una importancia mayor que los tipos de otros. Sirva como ejemplo la ponderación por la distancia, a través de la cual se reconoce que los impuestos de los países próximos condicionan la decisión en materia de política tributaria en un país, más que los de los lejanos. Por otra parte, una ponderación directamente proporcional al PIB indicaría que los impuestos de los grandes países tendrán una mayor importancia a la hora de que un gobierno se decante por una reforma de sus tipos impositivos.

Altshuler y Goodspeed (2002) ponderan por la distancia y demuestran que con un retardo de dos años los cambios en el tipo impositivo de un país se correlacionan positivamente con el cambio comparable en los impuestos de otras naciones. También, Overesch y Rinke (2008) ponderan por la distancia y obtienen evidencia del efecto vecindad en la competencia fiscal: con un modelo dinámico, además de encontrar más indicios de competencia fiscal utilizando los tipos estatutarios y los tipos efectivos medios que con el uso de tipos efectivos marginales, confirman que la competencia fiscal es ajena a aspectos como el tamaño de la población, el del PIB o el grado de apertura de la economía. En consecuencia, encuentran que los países reaccionan con mayor fortaleza a los tipos impositivos de los países geográficamente más cercanos, en la línea de otros trabajos previos⁶⁶. Por último, hay varios estudios como los de Garretsen y Peeters (2007), Redoano (2007), Dreher (2006) y Haufler, Klemm y Schjelderup (2006), que utilizan la misma ponderación (es decir, el promedio simple de los impuestos de otras naciones), con resultados dispares⁶⁷.

⁶⁵ Véase Altshuler y Goodspeed (2002), Ruiz y Gerard (2007) o Vandenbussche y Crabbe (2008), entre otros.

⁶⁶ En un modelo de capital humano aplicado a empresas multinacionales, Carr, Markusen y Maskus (2001) ya detectaron la importancia del factor vecindad en la atracción de la inversión extranjera directa.

⁶⁷ Garretsen y Peeters (2007), analizan los datos de 19 países de la OCDE para el período 1981-2001, alcanzando como principal conclusión que la movilidad del capital internacional, medido por los flujos de inversión extranjera directa, es cada vez mayor, lo que implica unas menores tasas en el impuesto de sociedades, sin olvidar que los países centrales, debido a la concentración empresarial, adoptan un mayor tipo en el impuesto de sociedades que los países periféricos. De haber una carrera hacia abajo (nivelación a la baja), parece que ésta sería más intensa en unos países que en otros. Por su parte, Haufler, Klemm y Schjelderup (2006), analizan datos de panel de 23 países de la OCDE para el período 1980 a 2001. Cuando constatan que la ratio impuestos del capital entre impuestos del trabajo ha caído más del 50% entre 1980 y 2001 en cuatro países europeos (Austria, Finlandia, Grecia y Suecia), mientras que para EEUU se mantuvo prácticamente igual, y que en Italia, Luxemburgo y España llegó, incluso, a crecer, diseñan un modelo para buscar explicaciones adecuadas a estos comportamientos tan dispares. Obtienen evidencia de que el impuesto de sociedades

Davies y Voget (2008) argumentan que estos sistemas de ponderación adolecen de dos defectos. En primer lugar, que son ad-hoc. Aunque las motivaciones económicas de la importancia de la proximidad o el tamaño, pueden ser un hecho, la falta de un modelo que explique por qué son importantes, puede conducir a resultados engañosos. Ya discutido por Anselin (1988), el sistema de ponderación es de suma importancia y una especificación incorrecta puede proporcionar resultados engañosos y falsos. Utilizando un simple modelo de geografía económica de la localización empresarial, similar al de Baldwin y Krugman (2004), nos encontramos con que los países con gran potencial de mercado reciben la mayor ponderación. Como ya se ha visto, el potencial de mercado incluye no sólo el mercado interno, sino que incluye también otros mercados a los que se puede servir mediante la exportación.

Para Davies y Voget la cuestión es sencilla. Si otro país reduce sus impuestos, ¿por qué las empresas deciden trasladarse a aquella jurisdicción? La respuesta está, lógicamente, en una mayor rentabilidad de la nueva localización. Por lo general, los países grandes tienden a ser rentables, ya que tienen muchos consumidores a los que se puede servir a nivel local, evitando así los costes del comercio. Del mismo modo, los países que tienen fácil acceso a otros mercados son atractivos debido a sus posibilidades como plataforma de exportación. Así, estos dos factores se combinan para proporcionar un sistema de ponderación en la teoría de la motivación.

3.6. ¿Armonización fiscal en la UE?

“A menos que una Europa libre de barreras coordine la armonización de los impuestos sobre los bienes y el capital, habrá una reorganización de la producción sobre la base de la ventaja fiscal comparativa en lugar de sobre la ventaja del coste comparativo”. Esta era la advertencia que Sinn (1992) formulaba en vísperas de que se pusiera en marcha la liberalización formal del mercado de capitales en la Comunidad Europea en 1993, llegando a afirmar que esta carencia podría poner en peligro los beneficios económicos del mercado común, tal y como quedaban recogidos en el Informe Cecchini⁶⁸. Otra manifestación ciertamente agorera sobre la necesidad de armonizar tributos con motivo de la liberalización del mercado de capitales es la de Giovannini (1989), cuando afirmaba que si no hay armonización fiscal, en cuanto los estados reconozcan el libre movimiento de factores ajustarán a la baja sus tipos impositivos a largo plazo para competir por estos recursos, por lo que los gobiernos perderán el control de la política fiscal, verán reducidos los ingresos, se intensificará la competencia por atraer individuos de altos ingresos, se forzarán a los estados a abandonar ciertos objetivos sociales y puede conducir a la muerte del estado del bienestar. La alarma entre los economistas en esos años previos llegó hasta el extremo de predecir una peligrosa aceleración del descenso del tipo impositivo marginal en todo el mundo y es lo que llevó a Hallelberg (1996) a escribir un curioso repaso a lo que ha sido la competencia fiscal en territorio alemán desde 1866 en busca de lecciones para la nueva Unión Europea.

decrece conforme crece el peso de las multinacionales en la economía de un país y que el incremento del gasto público se asocia con un mayor peso de los impuestos que gravan los salarios.

⁶⁸ En el Informe se concluye que la realización del mercado interior tendría, a medio plazo, los efectos siguientes: a) un importante crecimiento de la actividad económica que añadiría, en promedio, entre un 4% y un 5% al PIB comunitario; b) contendría la inflación, disminuyendo los precios al consumidor en torno al 6,1%; c) reduciría los déficits presupuestarios de los Estados miembros en torno al 2,2% del PIB; d) tendría un impacto favorable sobre el comercio exterior evaluable en el 1% del PIB; e) aumentaría el empleo, con la creación de 1,8 millones de puestos de trabajo.

Hallelberg demuestra que durante el período 1873-1914, los estados alemanes vieron converger, pero hacia arriba, los tipos impositivos que gravaban el capital y el trabajo, en un entorno caracterizado por fuertes barreras aduaneras, lo que achaca al fuerte proceso de industrialización, a las transferencias intergubernamentales y al ejercicio de un importante liderazgo por parte de Prusia. Las dos lecciones que Hallelberg propone para la UE son, entonces, imitar la política de los estados del Zollverein, esto es, una solución a la alemana consistente en transferir a Bruselas los recursos necesarios para compatibilizar la competencia fiscal por los factores móviles con la recaudación suficiente que permita mantener el estado del bienestar. La segunda lección se nutre del papel que representó Prusia hasta la I Guerra Mundial, oficiando de líder Stackelberg frente al resto; si la UE fuera capaz de encontrar un estado miembro con estas características el problema estaría solucionado (naturalmente, este líder debería ser Alemania). Sin embargo, ante el previsible rechazo que vaticinaba a ambas propuestas, Hallelberg se suma a la idea de una Europa a dos velocidades, donde la pauta quedaría marcada por un núcleo duro compuesto por Alemania, Francia, Benelux y Austria. Toda una propuesta, en cualquiera de sus versiones, en defensa de la armonización fiscal para los impuestos que gravan factores móviles.

Sin embargo, aunque una clara mayoría de las teorías tradicionales de la competencia fiscal predicen una presión a la baja de los impuestos a las empresas cuando aumenta la movilidad del capital, en Wilson (1999) se mencionan también algunos casos en que no es así. Asimismo, en Bretschger y Hettich (2002) no se encuentra evidencia empírica de tal presión a la baja en los impuestos que gravan los ingresos del capital para 14 países de la OCDE, con datos comprendidos entre 1967-1996. Dado que el escenario de la UE no lo permite, hoy por hoy, en este apartado no abordaremos casos propios y exclusivos de los países federales o de estructura descentralizada, donde puede darse simultáneamente competencia fiscal horizontal (race to bottom) y vertical (race to top) con resultados inciertos en función de cual prime más⁶⁹. Lo cierto es que en presencia de competencia fiscal por el capital móvil, cabría plantearse, como así lo hizo la Comisión Europea, la posibilidad de acometer una armonización fiscal para evitar unos niveles ineficientemente bajos de tipos impositivos y de gasto público. Una vez más, han aparecido resultados empíricos encontrados.

Caso especial es el que presentan Baldwin y Krugman (2004) partiendo de un modelo basado en los postulados de la Nueva Geografía Económica. Cuando hay varios países inmersos en un proceso de integración económica fuerte y en presencia de una concentración industrial importante, entonces se producen rentas de aglomeración que podrían ser descritas geométricamente como campaniformes y que limitarían considerablemente la movilidad del capital en busca de impuestos más bajos. El país que dispone de esa renta de aglomeración tiene un incentivo para no bajar los impuestos al capital (no competir), por lo que la resultante serán unos impuestos demasiado altos. Un corolario que se desprende del modelo utilizado, es que los intentos por llevar a cabo políticas de armonización fiscal entre países buscando un tipo impositivo común entre los países con altos tipos y los que tienen tipos

⁶⁹ Citaremos solamente el trabajo empírico de Brülhart y Jametti (2006) por estar referido a los municipios de la federación suiza. En este caso, los autores utilizan el modelo diseñado por Keen y Kotsogiannis (2002) para obtener evidencia de que priman las externalidades fiscales verticales sobre las horizontales y, en consecuencia, los tipos impositivos resultantes son superiores a los niveles eficientes.

bajos, acabará perjudicando a todos los países implicados. En estas circunstancias, resultaría desaconsejable acometer una armonización fiscal basada en el promedio.

Como un segundo óptimo, los autores proponen que la armonización podría elegir un tipo impositivo que hiciera de “suelo” y que se situaría al nivel del tipo impositivo de equilibrio más bajo posible, lo que permitiría una leve mejora en el sentido de Pareto, donde el país con un mayor tipo impositivo ganaría, mientras que el país con tipo bajo permanecería indiferente⁷⁰. Trasladando este esquema al caso europeo, Baldwin y Krugman entienden que el proceso de integración entre las décadas de 1950 a 1970, fue muy rápido, manteniendo los tipos impositivos estables mientras que los países periféricos pendientes de integrarse, como Grecia, Irlanda, Portugal y España, los rebajaron. Posteriormente, durante la fase de integración de estos países en los años ochenta, los “gaps” fiscales se estrecharon, pero esta circunstancia se debió en varios casos al hecho de que los países periféricos subieron sus tipos, comportamiento que no se compadece con las predicciones del análisis tradicional de la competencia fiscal, encontrando aquí los autores argumentos para sostener su hipótesis.

En el transcurso de un trabajo para determinar las decisiones de localización de las multinacionales estadounidenses en algunos países europeos, Devereux y Griffith (2003) encuentran que los beneficios que pueden obtenerse de la armonización de los tipos estatutarios en el impuesto de sociedades y del tratamiento de los dividendos en la UE, dependen de la rentabilidad de la inversión móvil. Para bajas tasas de rentabilidad, el esfuerzo de la armonización tiene un efecto relativamente pequeño sobre la distribución de los tipos impositivos efectivos entre países, aunque este impacto es mayor cuando se está en presencia de altas tasas de rentabilidad, concluyendo que, puesto que las elecciones de localización son realizadas habitualmente por las grandes empresas multinacionales, la armonización puede resultar más eficiente de lo que inicialmente se creía.

A una conclusión similar a la de Baldwin y Krugman (2004), por lo que se refiere a la cautela que debe presidir la puesta en marcha de políticas de armonización fiscal en la UE, llega Salvatore (2002). Los países de la UE deberían aprender de la experiencia de los Estados Unidos, un país donde ha existido y existe una fuerte competencia fiscal entre los estados por atraer inversiones móviles, pero también donde la economía es mucho más competitiva que la europea. La conclusión que obtiene es que la armonización fiscal en los países de la UE referida al gravamen del capital, ni es posible ni es deseable, utilizando como argumento principal el hecho de que la presión fiscal que soporta un país solo refleja los costes de la imposición, sin tener en cuenta los beneficios proporcionados a personas y empresas por los impuestos recaudados. De la misma manera que es necesario hacer el balance de beneficios y costes para poder evaluar el incentivo o desincentivo que el sistema tributario proporciona a la inversión (a los inversores).

En este sentido, un país con altos impuestos, aunque use eficientemente lo recaudado para proporcionar infraestructuras y otros servicios, nunca puede ser un buen lugar para invertir si dichos

⁷⁰ Similar propuesta realizaron Janeba y Peters (1999) al analizar el problema que representaba el muy diferente gravamen sobre los intereses en los países de la UE. El problema podría plantearse en términos del conocido como “Dilema del Prisionero”, proponiendo como solución óptima un acuerdo entre los estados miembros y, como segundo óptimo, un tipo impositivo equivalente al más reducido de los que estuvieran presentes entonces en el conjunto de países.

servicios e infraestructuras son más caros para la empresa que si se los proporciona ella misma: “Una empresa estaría dispuesta a pagar altos impuestos por el privilegio de hacer negocios (p.e. producir y/o vender) en un buen mercado, en un mercado con buenas escuelas y un entorno saludable en el que los directivos y empleados de las empresas estuvieran dispuestos a trabajar y residir con sus familias, y en un mercado con buenas infraestructuras, unos trabajadores cualificados y un mercado de trabajo que funcione adecuadamente. Pero es imposible determinar los incentivos y desincentivos proporcionados por el sistema tributario del país sin, al mismo tiempo, estimar los beneficios que las empresas obtienen de los impuestos que pagan⁷¹”.

En un modelo de equilibrio general dinámico de corte neoclásico, Mendoza y Tesar (2005) intentan obtener conclusiones sobre si el gravamen del capital en varios países europeos tiende a la baja, así como sobre los efectos colaterales asociados al comportamiento resultante. Los países con un sistema fiscal relativamente ineficiente pueden experimentar pérdidas significativas de bienestar si, como consecuencia de la integración europea, intentan competir en impuestos sobre el capital contra países que tienen un sistema fiscal relativamente eficiente. Asimismo, encuentran que la armonización de la imposición indirecta no es deseable porque fuerza a los países a responder a los efectos adversos sobre los ingresos derivados de la competencia fiscal, agravando el distorsionador impuesto sobre las rentas del trabajo. Al contrario, entienden que no tendría efectos tan adversos la armonización sobre la imposición de los factores inmóviles si el país mantiene la libertad para ajustar los impuestos sobre el consumo con el fin de compensar la pérdida de ingresos ocasionada por la competencia fiscal sobre el capital.

Finalmente, un caso interesante es el que plantea Feld (2000), intentando analizar un escenario donde conviven la competencia fiscal por el capital móvil y donde más de la mitad de la capacidad redistributiva se encuentra en el segundo nivel de gobierno de la Federación Helvética. Aunque no se trata de un escenario de competencia fiscal internacional, sí que, en cambio, constituye un campo experimental que permitiría avanzar situaciones que podrían darse en un futuro no muy lejano de la integración de la UE, donde el segundo nivel de gobierno (los estados miembros) mantendrían una gran capacidad redistributiva del ingreso dentro de su jurisdicción.

Lo cierto es que, salvo el trabajo de Pauly (1973), en el que se demuestra que la función de redistribución a nivel descentralizado puede ser pareto-eficiente, en el plano teórico las cuestiones redistributivas no han tenido cabida en el modelo de Tiebout; más bien, prácticamente todas las aportaciones apuestan porque la función redistributiva recaiga en el nivel central de gobierno para evitar los típicos problemas de selección adversa⁷². Por eso el caso suizo constituye una excepción que merece especial atención, sobre todo porque permite contrastar si, como predice el modelo básico, la competencia fiscal mina el estado del bienestar en Europa. Feld enumera una serie de

⁷¹ Salvatore (2002) utiliza un ejemplo real que se dio en los años ochenta. Alemania y Suiza establecieron, respectivamente, un impuesto sobre los intereses del ahorro generados en el país. En el caso de Suiza, la medida funcionó bien porque el sistema bancario suizo proporcionaba unos beneficios adecuados a los inversores (por lo menos, el secreto bancario), mientras que en Alemania la medida fracasó y hubo que eliminarla debido a los escasos o nulos beneficios que recibían los inversores a cambio del impuesto satisfecho. De no haberse eliminado esta medida, Alemania habría perdido su base fiscal debido a la movilidad del capital.

⁷² En este sentido se pronunciaron de forma temprana Stigler (1957), Musgrave (1971) y Oates (1972): las políticas redistributivas llevadas a cabo por niveles subcentrales de gobierno tienen la propiedad de atraer a los pobres y expulsar a los ricos, dando lugar a una caída en la renta per cápita.

características que le permiten hacer una comparación entre Suiza y los Estados Unidos, dos de los pocos países de la OCDE que persiguen políticas de redistribución descentralizadas aunque comparten un sistema bastante centralizado de seguridad social. Entre las características que les separan, se encuentran el tamaño del país y la movilidad de los habitantes (alta en EEUU y baja en Suiza). Pero hay una diferencia por encima de todo que Feld considera muy importante: la mayor autonomía tributaria de los cantones suizos (los ciudadanos pueden modificar la progresividad del impuesto sobre la renta) frente a los estados en Estados Unidos lo que, unido a la posibilidad de adoptar las decisiones fiscales por democracia directa en varios cantones, resulta clave para explicar las diferencias con el peculiar sistema suizo. Feld encuentra que el modelo suizo de redistribución descentralizada es posible por la incidencia de tres características: una reducida movilidad de factores, la presencia de una parte de la función redistributiva en el nivel central de gobierno y por el ejercicio del sistema de democracia directa para la adopción de decisiones fiscales a nivel cantonal.

3.7. A modo de síntesis

En este apartado hemos intentado traducir los resultados de las principales líneas de investigación empíricas en materia de competencia fiscal centradas en el espacio europeo. La construcción del espacio económico europeo también ha constituido un campo experimental de primer orden para contrastar las predicciones de los modelos teóricos sobre competencia fiscal, dando lugar, incluso, al nacimiento del enfoque espacial dentro del estudio del comportamiento de los países que compiten por los recursos productivos móviles. En relación con el escenario europeo puede decirse que, a pesar de la dificultad advertida para llevar a cabo el contraste empírico de muchos modelos y a pesar de que los resultados obtenidos carecen de una más deseable uniformidad, mayoritariamente se demuestran tres hipótesis: que existe una cierta competencia fiscal por el capital móvil que impulsa a la baja a los tipos impositivos estatutarios; que dicha competencia se ha incrementado conforme la UE ha ido aumentando el número de sus miembros; y que la carga fiscal se ha trasladado hacia los factores inmóviles. Evidencias que se encuentran en la línea de las previsiones del modelo básico de competencia fiscal.

El hecho de que numerosos trabajos empíricos hayan detectado que los mejores indicadores utilizados para medir la variable fiscal sean, por este orden, los tipos estatutarios (legales), los tipos efectivos medios y los tipos efectivos marginales de la inversión, es elocuente de la dificultad existente para guiar las políticas fiscales en la Unión ante la diversidad de las realidades económicas, sociales e institucionales y de las manifestaciones de la propia competencia en cada país. A esta conclusión nos lleva también la observación de las heterogéneas metodologías utilizadas cuyos resultados, a veces contradictorios, dependen en demasía de los restrictivos supuestos utilizados en cada caso. Ni siquiera la deseabilidad de una armonización fiscal para las rentas del capital puede decirse que constituya una conclusión generalmente aceptada desde un punto de vista estrictamente económico.

De las tres hipótesis que hemos formulado más arriba, la evidencia empírica obtenida por los trabajos consultados no puede confirmar la primera (validez de los tipos impositivos efectivos marginales), mientras que confirma las otras dos: menor grado de competencia entre los estados miembros veteranos en relación a la que presentan éstos para con los recientemente incorporados; y mayor

competencia entre países vecinos que entre no vecinos, sobre todo cuanto se incluyen a los países recientemente incorporados a la UE. Además, no parecen haberse encontrado argumentos concluyentes para acometer una armonización fiscal en los gravámenes sobre el capital.

4. Cooperación internacional en materia de competencia fiscal: OCDE y UE

Las consecuencias derivadas de la competencia fiscal entre países suponen, en algunos casos, un motivo de gran preocupación para los gobiernos por el impacto recaudatorio y porque afecta a sus economías. La importancia de estas cuestiones no es menor: la reducción de los ingresos tributarios incide directamente sobre la sostenibilidad del gasto público. Como consecuencia añadida, el afán por compensar los recursos tributarios cesantes afecta a las estructuras impositivas que pueden verse alteradas en forma de traslación de la presión fiscal hacia las rentas menos móviles. Traslación que reaviva el sempiterno debate en los países más desarrollados sobre el estado del principio de justicia tributaria que debe perseguir el sistema fiscal en su conjunto. Desde la perspectiva positiva del derecho internacional comparado, el concepto todavía impreciso de competencia fiscal nociva, perjudicial o perniciosa, tiene su equivalencia en el tipo de competencia fiscal analizada desde los enfoques económicos que ocasiona pérdidas de bienestar en las jurisdicciones o países implicados. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en el enfoque económico, el concepto de competencia fiscal en otros ámbitos casi siempre se interpreta en sentido peyorativo e interesado, lo que puede conducir a conclusiones equívocas.

En todo caso, cuando la competencia fiscal produce los efectos más arriba enunciados, no sólo plantea problemas de orden ético y recaudatorio, sino que también origina ineficiencia en la asignación de recursos por parte de los sujetos pasivos. La ausencia de neutralidad sobre las rentas en el diseño de las figuras impositivas, dado el trato favorable que suele darse al capital, incentiva que las decisiones de inversión y producción de los agentes privados se tomen en función de la fiscalidad aplicable, más que atendiendo el criterio de eficiencia económica. Llevado al extremo, la consecuencia última sería la pérdida efectiva de la soberanía fiscal de los países a favor del mercado (García Prats, 2001).

Cuando se considera que la competencia fiscal genera importantes costes en términos de eficiencia que requieren una intervención por parte de una autoridad u organismo de superior nivel, suele haber discrepancias entre los enfoques que surgen a partir de la hipótesis de Oates (1972), en relación con la forma de intervención adecuada. Por un lado, se encuentran los partidarios de alcanzar acuerdos cooperativos entre gobiernos que se plasmarían en normas de soft-law (no obligatorias) y, por otro, los que entienden más adecuado el uso de medidas de armonización fiscal de obligatorio cumplimiento para los gobiernos implicados, cuya observancia correspondería a un nivel superior de gobierno. Los primeros han puesto el acento en el análisis de las iniciativas internacionales, como las de la OCDE, cuyo objetivo es el establecimiento de acuerdos sobre prácticas no saludables de competencia fiscal a evitar (códigos de buena conducta); los segundos se centran en medidas de armonización fiscal de aplicación obligatoria en el seno de áreas económicas con algún grado de integración política y pueden incluir la fijación de tipos impositivos mínimos. Ambos modelos de intervención son los que se verán en este apartado. El de la OCDE se basa en acuerdos cooperativos no obligatorios, mientras que en la UE se dan, tanto este tipo de acuerdos, como las medidas de

armonización vinculantes para los estados miembros, incluyendo alguna medida de armonización de tipos.

Ciertamente, la postura de la mayoría de los burócratas fiscales y de gobiernos frente a la competencia fiscal no deja de ser conservadora en el sentido de preservar la inercia fiscal del país o jurisdicción y no es menos cierto que este posicionamiento también es más propio de los países con elevados tipos de gravamen. Aunque hay opiniones, como la de Avi-Yonah (2007) que diferencian entre “competencia fiscal por el ingreso pasivo” (pérdida ocasionada por no grabar las rentas del capital en el país en el que se generan) y “competencia por las inversiones activas” (reducidos o nulos impuestos a las empresas multinacionales), en realidad se trata de fomentar la actividad económica compitiendo por empresas foráneas que, a la postre, también generan nuevas fuentes recaudatorias en el interior.

Como ya se ha visto con anterioridad en este trabajo, el análisis económico mide el impacto de la competencia fiscal en términos de bienestar social para los residentes de las jurisdicciones contendientes, lo que permite con alguna dificultad establecer conclusiones y proponer medidas cuando se trata de un sistema federal de gobierno. Este grado de dificultad, sin embargo, adquiere mayor importancia cuando se trata de extraer conclusiones en el ámbito internacional, dada la complejidad del análisis, lo que nos recuerda que, junto a la perspectiva económica del problema, se encuentran otras de más inmediata interpretación, como es la recaudatoria, siempre defendida por burócratas, determinados grupos de presión y políticos, en general, como nos recuerdan diversas teorías de la hacienda pública. La lucha entre la perentoriedad de los problemas de financiación del sector público representados por estos colectivos, por un lado, y la búsqueda de eficiencia en unos mercados privados representados por empresas e inversores, por otro, ha estado marcada durante las últimas décadas por los límites que, en cada momento, marca la tolerancia. En estos difuminados límites es donde se mueven los acuerdos de cooperación internacional, donde se ha pretendido pasar del bilateralismo en el trato fiscal internacional, al acuerdo marco multilateral a través del uso de la OCDE como institución de referencia.

Entre estos dos escenarios polares, donde se practica competencia fiscal, se encuentra el peculiar caso de la UE, un espacio que no es federal pero donde tampoco se puede considerar que los países soberanos que la forman actúen como agentes carentes de normas de conducta y actuación comunes. De hecho, hay ciertos factores en la Unión que la convierten en un ámbito especialmente sensible para la competencia fiscal en los dos aspectos anteriores, como son la existencia de un mercado único y el hecho de contar con una moneda única.

4.1. La cooperación en el seno de la OCDE

La competencia fiscal perjudicial es una cuestión que ha preocupado a las distintas organizaciones internacionales y a los gobiernos de los distintos países desde hace mucho tiempo. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), no ha sido ajena a este fenómeno, consciente de las prácticas fiscales claramente perniciosas llevadas a cabo por determinados países y territorios.

Este es el motivo por el que, en su seno, se han llevado a cabo diversas iniciativas para frenar su expansión. El punto de partida más visible para los trabajos de la OCDE en este sentido lo

encontramos en mayo de 1996, tras una reunión celebrada por los Ministros de los países miembros, quienes instaron a la Organización a “desarrollar medidas para contrarrestar las distorsiones producidas por la competencia fiscal perjudicial sobre las decisiones de inversión y financiación, así como las consecuencias para las bases imponibles nacionales...”. Es por ello que el Comité de Asuntos Fiscales puso en marcha un proyecto sobre la competencia fiscal perjudicial.

El primer informe que elaboró el Comité de Asuntos Fiscales fue en abril de 1998 (OCDE, 1998). En el Informe se hace referencia a las prácticas fiscales perjudiciales que se desarrollan desde paraísos fiscales, así como la presencia de ciertos regímenes tributarios nocivos en los países miembros y no miembros de la OCDE. El Informe se centra en la movilidad geográfica de determinadas actividades, como son los servicios financieros, incluyendo la provisión de intangibles, y define los factores que han de ser tenidos en cuenta en la identificación de las prácticas fiscales perjudiciales, al mismo tiempo que realiza 19 recomendaciones para contrarrestar tales prácticas⁷³. Para abordar estos problemas, el Informe establece una serie de propuestas:

- Fija directrices sobre los regímenes fiscales preferenciales nocivos;
- Crea un Foro sobre las prácticas fiscales nocivas;
- Elaboración una lista de paraísos fiscales para ser completado dentro de un año en la primera reunión del Foro;
- Efectúa algunas recomendaciones para la acción a nivel nacional, y
- Crea áreas de trabajo de seguimiento.

4.1.1. Paraísos fiscales y regímenes preferenciales nocivos

No existe una precisión en sentido técnico del concepto de “paraíso fiscal”, pero una distinción útil puede ser, por un lado, incluir a aquéllos territorios que son capaces de financiar sus servicios públicos sin impuestos o con unos impuestos sobre la renta nominal muy reducidos que se ofrecen a sujetos no residentes, aplicando el criterio de discriminación; por otro lado, se encontrarían los países que disponen de un impuesto sobre la renta homologable, pero cuyo sistema fiscal tiene características que pueden constituir competencia fiscal perjudicial.

Los paraísos fiscales ofrecen a los contribuyentes una posibilidad de minimizar los impuestos que han de pagar, por lo que resultan atractivos tanto para particulares como para empresas. Estos territorios, además de ofrecer una tributación muy reducida, aumentan su atractivo con una reducción de las trabas administrativas y un no intercambio de información con otras jurisdicciones, y casi todos ellos optan por establecer el denominado secreto bancario. El especial régimen fiscal de estos territorios da lugar a una situación donde el tipo impositivo que grava las actividades móviles se sitúa por debajo de los tipos impositivos de otras jurisdicciones, generando, entre otros problemas, distorsiones en los mercados financieros, menoscabo en la integridad y la imparcialidad de las estructuras fiscales, desincentivos a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales en sus países de residencia, sub-provisión de bienes públicos, traslación impositiva hacia bases menos móviles y un aumento de los costes administrativos de cumplimiento de las obligaciones fiscales.

⁷³ Luxemburgo y Suiza se abstuvieron en el Consejo a la hora de aprobar el informe con sus recomendaciones.

Siguiendo el criterio inicial de la OCDE, los factores a considerar en la identificación de un paraíso fiscal son:

- a) Cuando una jurisdicción no establece impuestos o éstos son muy reducidos, y se ofrece, o se percibe así misma, como un lugar para ser utilizado por los no residentes para evitar impuestos en su país de residencia.
- b) Existen leyes o prácticas administrativas que impiden el intercambio efectivo de información con otros gobiernos sobre los contribuyentes que se benefician de una nula o baja fiscalidad.
- c) Falta de transparencia.
- d) La ausencia del requisito de que la actividad sea sustancial, lo que puede dar lugar a que a la jurisdicción únicamente lleguen inversiones, atraídas exclusivamente por las ventajas fiscales.

En lo que respecta a los regímenes fiscales preferenciales, muchos países miembros de la OCDE los han utilizado con el objetivo de atraer factores móviles y rentas, puesto que proporcionan una ubicación favorable para la realización de inversiones pasivas o para la reserva de beneficios sobre el papel. Las circunstancias para identificar el carácter nocivo de los mismos son las siguientes, según este organismo:

- a) Cuando no indican los tipos impositivos efectivos, suelen contar con una baja o nula tasa impositiva efectiva.
- b) La compartimentación de los regímenes, lo que hace que algunos de estos regímenes estén parcial o totalmente aislados de los mercados nacionales del país que desarrolla dicho régimen. El hecho de que un país tenga la necesidad de proteger su propia economía, proporciona un fuerte indicio de que tiene efectos nocivos secundarios. La “delimitación” de su economía se puede manifestar por la exclusión, de manera explícita o implícita, de los contribuyentes residentes (que no se pueden aprovechar de los beneficios fiscales), o cuando a las empresas que se benefician del régimen, explícita o implícitamente, se les prohíbe operar en el mercado interno.
- c) La falta de transparencia en el funcionamiento del régimen que hace más difícil para los países que pierden contribuyentes o rentas, la adopción de medidas. A su vez, para que un régimen sea considerado transparente en términos de las prácticas administrativas, debe satisfacer las dos condiciones siguientes: una, debe establecer claramente las condiciones de aplicación a los contribuyentes, de tal manera que las condiciones puedan ser invocadas contra las autoridades y, dos, los detalles del régimen deben estar a disposición de las autoridades fiscales de otros países.
- d) Falta de intercambio efectivo de la información. La capacidad o la voluntad de un país para proporcionar información a otros países es un factor clave para decidir si el efecto de un régimen operado por un país tiene el potencial para causar efectos perjudiciales⁷⁴.

⁷⁴ Un Estado puede encontrarse con una limitación en el intercambio efectivo de la información con motivo de la aplicación de un tratado fiscal de la aplicación de la legislación nacional, debido a las leyes de confidencialidad que impiden que las autoridades fiscales proporcionen información a otros países. Además, incluso donde no hay secreto oficial, las leyes, las políticas o las prácticas administrativas, pueden impedir el intercambio de dicha información.

Además de los considerados factores fundamentales para la identificación de los regímenes fiscales preferenciales perjudiciales, existen otros factores que también han de ser tenidos en cuenta:

- Una definición artificial de la base imponible
- El incumplimiento de los principios internacionales de fijación de precios de transferencia
- Rentas de fuente extranjera exentas en impuestos en el país de residencia
- Tipos impositivos o bases imponibles negociables
- Existencias de disposiciones relativas al secreto
- El acceso a una amplia red de tratados fiscales
- Los regímenes que se promueven como vehículos de minimización de impuestos
- El régimen que se mueve por motivos puramente fiscales o por operaciones basadas en acuerdos.

En el informe de abril de 1998, la OCDE propone una serie de disposiciones con el objetivo de disminuir la competencia fiscal perjudicial, dividiendo las recomendaciones en tres categorías:

1) Recomendaciones relativas a la legislación nacional:

- Empresas bajo control extranjero (CFC) o normas equivalentes. Las normas CFC pretenden eliminar los beneficios del aplazamiento de los impuestos nacionales. Es por ello que se recomienda su aplicación de forma estricta.
- Fondos de inversión extranjera o sus reglas equivalentes.
- Restricciones sobre la exención de ingresos extranjeros en el contexto de la competencia fiscal perniciosa, de forma que los países que aplican el método de exención para eliminar la doble imposición de fuente extranjera, consideren la opción de adoptar normas que garanticen que los ingresos extranjeros que se han beneficiado de las prácticas fiscales consideradas como perniciosas, no reúnan los requisitos para la aplicación del método de exención.
- Normas de información extranjera en la presentación de informes; aquellos países que no cuenten con normas sobre la presentación de informes han de considerar su aplicación.
- Sentencias, aquellos países donde las decisiones administrativas relativas a la posición de un contribuyente puede obtenerse con antelación de las operaciones previstas.
- Normas de precios de transferencia; los países han de seguir los principios establecidos en 1995 por la OCDE.
- Acceso a la información bancaria, con el objetivo de contrarrestar la competencia fiscal perjudicial.

2) Recomendaciones relativas a los tratados fiscales:

- Mayor uso y un uso más eficiente del intercambio de información; los Estados deberían comprometerse a intensificar el intercambio de información.
- Derecho a las prestaciones en virtud de tratados; los países deben considerar incluir en sus convenios disposiciones destinadas a restringir el derecho a los beneficios por aquellas medidas que constituyan prácticas fiscales perjudiciales.
- Aclaraciones sobre la situación de las normas internas contra el abuso y las doctrinas en los tratados fiscales.

- Una lista de disposiciones específicas de la exclusión en los tratados, de forma que el Comité prepare y mantenga una lista de las disposiciones utilizadas por los países para excluir de los convenios determinados ingresos.
 - Tratados fiscales con los paraísos fiscales; los Estados deberían incluir en sus convenios fiscales con estos territorios determinadas cláusulas.
 - Actividades coordinadas, en relación con los ingresos o los contribuyentes que se benefician de prácticas que constituyen competencia fiscal perniciosa.
 - Recuperación de créditos fiscales, de forma que los Estados revisen las normas vigentes aplicables a la ejecución de los créditos fiscales de otros países.
- 3) Recomendaciones para la intensificación de la cooperación internacional:
- Los distintos Estados deberían aprobar directrices sobre los regímenes fiscales preferenciales nocivos y establecer un Foro para aplicar las directrices y otras recomendaciones de este Informe.
 - Debe establecerse una lista de territorios considerados como paraísos fiscales que se daría a conocer un año después, en la primera reunión del Foro.
 - Vínculos con los paraísos fiscales; aquellos Estados que tienen vínculos políticos, económicos o de otra naturaleza han de garantizar que dichos vínculos no contribuyen a la competencia fiscal perjudicial.
 - Los estados deberían desarrollar y promover activamente los principios de la “buena administración tributaria”.
 - Directrices para la asociación con países terceros.

Como se ha visto, entre las recomendaciones anteriores se encuentra la creación de un Foro de Competencia Fiscal Perjudicial que sería el encargado de llevar a la práctica los principios y directrices establecidos en el Informe de 1998. La primera contribución del citado Foro se produce en el año 2000 (OCDE, 2000). En este informe se incluyeron 35 jurisdicciones⁷⁵ calificadas como paraíso fiscal, aunque de dicha lista quedaron excluidos posteriormente Chipre, Malta, San Marino, Mauricio, Bermudas y Caimán al comprometerse a adoptar las modificaciones normativas necesarias para eliminar el carácter perjudicial de sus regímenes fiscales antes del 31 de diciembre de 2005.

Como han señalado Carpizio y Santaella (2007), la aparición en esta lista tuvo unas innegables e inmediatas consecuencias políticas de imagen e, incluso, de orden práctico. En efecto, sobre los países que figuraban en la lista, los países de la OCDE que se sintieran perjudicados podrían adoptar de forma coordinada medidas de sanción o medidas defensivas contra las citadas jurisdicciones. La OCDE previó una cláusula de derechos adquiridos para aquellos contribuyentes que estuvieran disfrutando de las ventajas de un régimen fiscal declarado como perjudicial, de forma que estos podrían seguir disfrutando de las mismas hasta el 31 de diciembre de 2005.

⁷⁵ Andorra, Anguilla, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belize, Islas Vírgenes Británicas, Isla Cook, Gibraltar, Granada, Guernsey/ Aldersey/Sark, Isla de Man, Jersey, Liberia, Principado de Liechtenstein, República de las Maldivas, Islas Marshall, Principado de Mónaco, Monserrat, República de Nauru, Antillas de Nueva Zelanda, Niue, Panamá, Samoa, República de Seychelles, Santa Lucía, Federación de San Christopher y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Tonga, Turquía y Caicos, Islas Vírgenes de Estados Unidos y la República de Vanuatu.

En este último Informe se establecieron dos pautas para el futuro de los trabajos de la OCDE. En primer lugar, los resultados de la supervisión deben ser dinámicos, de forma que cualquier jurisdicción que se comprometa a aplicar los criterios de la OCDE podrá abandonar la lista. Y por otro lado, se refuerza la voluntad de diálogo con los estados que cooperan, para lo que se trabajará en cuatro líneas: la elaboración de un modelo de acuerdo para el intercambio de información, la creación de un mecanismo multilateral de consulta con estas jurisdicciones, la realización de asistencias técnicas y el refuerzo de las administraciones fiscales.

Importancia del intercambio de información

En 2002 la OCDE presenta un nuevo Informe en el que se recogen los avances observados en materia de competencia fiscal perjudicial⁷⁶. Sin embargo, en este Informe se produce un cambio de criterio por el que, a partir de entonces, los cuatro elementos determinantes para la identificación de los paraísos fiscales se ven reducidos a dos: los criterios de transparencia y de intercambio efectivo de información. El cambio producido es consecuencia de que Estados Unidos no compartía el mismo punto de vista con la OCDE de considerar como criterio interpretativo en la calificación de una jurisdicción como paraíso fiscal, la falta de actividad sustancial y los reducidos tipos impositivos. Estados Unidos considera que ni la OCDE ni ningún país han de dictar a otro lo que ha de aplicar en su territorio en materia fiscal, considerando únicamente como necesario para no ser considerado como un paraíso fiscal el efectivo intercambio de información y la transparencia.

Al comprometerse con el criterio de transparencia de su sistema fiscal, la jurisdicción no podrá establecer ningún tipo de secreto sobre cuestiones fiscales o bancarias al igual que tampoco podrá negociar el tipo impositivo a aplicar. La transparencia también requiere que las cuentas financieras se elaboren de conformidad a las normas de contabilidad generalmente aceptadas y que sean auditadas. Asimismo, la jurisdicción se compromete a un intercambio eficaz de la información pero garantizando la confidencialidad.

Con el objetivo de promover la cooperación internacional en materia tributaria mediante el intercambio de información, la OCDE aprobó y publicó en 2002 un Modelo de Acuerdo para el Intercambio Efectivo de la Información en materia fiscal. Dicho documento consideraba “la falta de un intercambio efectivo de información” como uno de los criterios claves para determinar la existencia de prácticas fiscales nocivas. El documento base desarrollado por el Grupo de Trabajo no tiene carácter vinculante, pero ofrece dos modelos de acuerdos bilaterales redactados a la luz de los compromisos adquiridos por la OCDE y por las jurisdicciones comprometidas con esta organización. Los estados de la OCDE y las jurisdicciones bajo este compromiso, iniciaron un proceso de diálogo permanente para avanzar hacia la puesta en práctica del intercambio de información y, en concreto, para establecer conjuntamente un marco adecuado para ninguna de las partes sufriera desventajas injustas, lo que se conoce como Global Level Playing Field.

El acuerdo se presenta, a la vez, como un instrumento multilateral y como un modelo para los convenios o acuerdos bilaterales. El primer instrumento no constituye un acuerdo “multilateral” en el sentido tradicional del término, sino que sienta las bases para un conjunto integrado de convenios

⁷⁶ Este informe no es firmado por Portugal y Bélgica. Luxemburgo y Suiza tampoco lo suscriben, al igual que hicieron con el de 1998.

bilaterales. Un estado que suscriba el acuerdo multilateral estará vinculado exclusivamente con aquellas partes con las que haya acordado establecer este vínculo. Por consiguiente, toda parte que desee participar en el acuerdo multilateral tendrá que especificar en su instrumento de ratificación la aprobación o aceptación de aquella parte o partes con las que desea establecer el vínculo. A partir de ahí entrará en vigor el acuerdo, generando unos derechos y unas obligaciones únicamente entre aquellas partes que se hayan mencionado mutuamente en sus instrumentos de ratificación, aprobación o aceptación, los cuales habrán sido entregados al depositario del acuerdo. La versión bilateral, en cambio, pretende servir como modelo para los acuerdos bilaterales de intercambio de información. Por tanto, mediante negociaciones bilaterales se podrán acordar modificaciones al texto que satisfagan el criterio de intercambio de información que este modelo establece.

El Global Level Playing Field

Continuando en la línea ya iniciada, la OCDE publica un Informe en 2004 (OCDE, 2004) donde pone de manifiesto, una vez más, la idea de combatir la competencia fiscal perjudicial, pero sin la intervención en los modelos fiscales establecidos por cada uno de los estados, sino buscando la igualdad de condiciones entre todos los países y jurisdicciones –Global Level Playing Field-. Es decir, la OCDE no pretende dictar a ningún estado como ha de ser su sistema tributario, sino que trata de buscar la minimización de las distorsiones fiscales y la aplicación imparcial de las normas fiscales. Los principios fundamentales de transparencia e intercambio de información para los propósitos fiscales pueden resumirse de la siguiente manera:

- Intercambio de información: solo cuando se considere pertinente y de acuerdo con la legislación interna.
- No hay restricciones en el intercambio.
- Disponibilidad de información fiable: en particular, podrá obtenerse de la contabilidad y de los bancos.
- Respeto de los derechos de los contribuyentes.
- Estricta confidencialidad de la información.

En la actualidad, las normas para el intercambio de información se rigen por el artículo 26 del Modelo de Convenio de la OCDE y por el Acuerdo de 2002, por el que se establece el Modelo de Intercambio de Información⁷⁷. Estas normas han sido adoptadas por el G20 y por el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, sirviendo ahora de base para su inclusión en la mayoría de los tratados bilaterales, como ya ocurriera con el estándar internacional acordado para el intercambio de información.

Puede decirse que con la nueva estrategia de la OCDE se están obteniendo buenos resultados. Los 33 países y jurisdicciones fuera de la OCDE que se han comprometido a la transparencia y al intercambio efectivo de información han hecho progresos en el cumplimiento de sus compromisos. Si bien la inmensa mayoría de los países y jurisdicciones que en el año 2000 acordaron trabajar hacia la transparencia y el intercambio efectivo de información, han hecho progresos, hay todavía un pequeño

⁷⁷ El Foro Mundial de la OCDE también ha desarrollado un estándar de disponibilidad y fiabilidad de los registros contables.

número aún no han contraído dichos compromisos. Estos países son identificados en una lista de estados que no cooperan.

4.1.2. Situación actual en el seno de la OCDE

En el informe de la OCDE de septiembre de 2009 se identifican las jurisdicciones que han aplicado las normas fiscales acordadas, aquéllas que se han comprometido a su aplicación pero todavía no lo han hecho, así como aquéllas que no se han comprometido. La norma fiscal internacional ha sido respaldada por la ONU y el G-20 y prevé el intercambio de información completa sobre todos los asuntos fiscales, sin que pueda prevalecer el interés nacional o el secreto bancario para fines fiscales.

Los cuadros del “Informe de Progreso” representan una evaluación objetiva de la situación en los 84 países encuestados por el Foro Mundial y se ha guiado por la labor del Comité de la OCDE de Asuntos Fiscales y por el propio Foro Mundial⁷⁸. De las 47 jurisdicciones que fueron identificadas como paraísos fiscales en junio de 2000, ya en 2007 la gran mayoría de ellas se habían comprometido a poner en práctica la transparencia y el intercambio efectivo de información y, por tanto, no se consideraron como jurisdicciones que no cooperan con la OCDE. Hasta hace poco, tres jurisdicciones europeas se mantenían todavía en la lista de paraísos fiscales no cooperativos que publicó la OCDE en 2002: Andorra, Mónaco y Liechtenstein. En mayo de 2009, el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE elimina estas jurisdicciones de la lista a la luz de sus declaraciones de marzo 2009 en las que manifiestan su interés en aplicar rápidamente las normas internacionales y el calendario establecido para tal ejecución. Aunque, a la fecha del último Informe de progreso de septiembre de 2009, todavía no las han aplicado sustancialmente.

Como ejemplos del avance producido en la cooperación con la OCDE en materia fiscal, cabe señalar que, hasta fechas recientes, Austria, Bélgica, Luxemburgo y Suecia mantenían reservas sobre los aspectos clave de la norma del artículo 26 del Modelo de Convenio. Ahora, los 30 países miembros han aprobado y acordado aplicar la norma. Asimismo, en 2000 había más de 40 centros financieros extraterritoriales que no aceptaron estas normas, mientras que en la actualidad no hay ninguno, además de que centros financieros como Hong Kong y Singapur que no estaban dispuestos a cooperar en 2008, ahora sí lo hacen. En materia de acceso a la información bancaria a efectos fiscales, también se han hecho grandes avances.

En relación con las jurisdicciones identificadas en 2000, ahora existe una red de más de 100 Convenios de Intercambio de Información Tributaria (TIEAs). Jurisdicciones como Bermudas, Jersey, Guernsey y la Isla de Man, han aplicado sustancialmente el intercambio de información estándar. Otros, como Bahrein, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán y las Antillas Neerlandesas han hecho progresos en la firma de acuerdos. La gran mayoría de estos TIEAs han sido recientemente ratificados o están todavía en espera de la ratificación, por lo que es aún demasiado pronto para evaluar su eficacia. Si bien la gran mayoría de los acuerdos de intercambio se realizan de forma bilateral a través de los tratados fiscales o TIEAs, hay ejemplos de instrumentos multilaterales, como el suscrito entre la OCDE y el Consejo de Europa sobre asistencia administrativa mutua en materia

⁷⁸ Estos expertos han sugerido que, en este punto, un buen indicador de progreso es si una jurisdicción ha firmado 12 acuerdos sobre intercambio de información que cumplan con la norma de la OCDE, número que será revisado en el futuro para tener en cuenta a las jurisdicciones con las que los acuerdos han sido firmados.

tributaria. En la medida en que hay un gran número de jurisdicciones que quieren alcanzar un alto nivel de cumplimiento con rapidez, los instrumentos multilaterales podrían ser de utilidad para los países menos desarrollados deseosos de aprovecharse de una mayor transparencia e intercambio de información, pero que carecen de recursos para negociar una serie de acuerdos bilaterales.

Como ocurre con las medidas de soft-law, la OCDE no tiene poder para imponer sanciones a los países que no aplican las normas, sino que serán los distintos países, miembros o no, de la OCDE los que decidirán por sí mismos las acciones que consideren necesarias para garantizar la aplicación efectiva de su legislación fiscal, para lo cual, el G20 ha elaborado una lista de posibles medidas basadas en análisis proporcionados por la OCDE.

Cuadro nº 3

Jurisdicciones que han aplicado el nivel de impuestos acordado internacionalmente

ARGENTINA	ESTONIA	JAPÓN	SEHELLES
AUSTRALIA	FINLANDIA	JERSEY	ESLOVAQUÍA
BAHREIN	FRANCIA	COREA	ESLOVENIA
BARBADOS	ALEMANIA	LUXEMBURGO	SUDÁFRICA
BÉLGICA	GRECIA	MALTA	ESPAÑA
BERMUDAS	GUERSEY	MAURICIO	SUECIA
ISLAS VÍGENES BRITÁNICAS	HUNGRÍA	MÉXICO	TURQUÍA
CANADÁ	ISLANDIA	PAÍSES BAJOS	EMIRATOS ÁRABES UN.
ISLAS CAIMAN	INDIA	NUEVA ZELANDA	REINO UNIDO
CHINA	IRLANDA	NORUEGA	ESTADOS UNIDOS
CHIPRE	ISLA DE MAN	POLONIA	ISLAS VÍGENES (EE.UU.)
REPÚBLICA CHECA	ISRAEL	PORTUGAL	
DINAMARCA	ITALIA	RUSIA	

FUENTE: OCDE (2009): "Overview of the OECD'S work on countering International Tax Evasion"

Cuadro nº 4

Jurisdicciones comprometidas con las normas fiscales internacionales pero que aún no las han aplicado

JURISDICCIÓN	AÑOS DE	Nº DE	JURISDICCIÓN	AÑOS DE	Nº DE
PARAISOS FISCALES					
Andorra	2009	0	Montserrat	2002	0
Anguilla	2002	4	Nauru	2003	0
Antigua y Barbuda	2002	9	Nuevas Antillas	2000	10
Aruba	2002	5	Niue	2002	0
Bahamas	2002	1	Panamá	2002	0
Belize	2002	0	San Kitts y Nevis	2002	2
Islas Cook	2002	1	Santa Lucía	2002	0
Dominica	2002	1	San Vicente y Granadinas	2002	3
Granada	2002	7	Samoa	2002	0
Liberia	2007	0	San Marino	2000	2
Liechtenstein	2009	4	Islas Tucas y Caicos	2002	4
Islas Marshall	2007	1	Vanuatu	2003	0
Mónaco	2009	5			
OTROS CENTROS FINANCIEROS					
Austria	2009	4	Malasia	2009	1
Brunei	2009	6	Filipinas	2009	1
Chile	2009	0	Singapur	2009	6
Costa Rica	2009	0	Suiza	2009	7
Guatemala	2009	0	Uruguay	2009	1

FUENTE: OCDE (2009): "Overview of the OECD'S work on countering International Tax Evasion"

4.2. La cooperación en el ámbito de la Unión Europea

El espacio económico europeo constituye un marco económico peculiar que se encuentra a caballo entre las típicas federaciones que cuentan con una autoridad central y los estados plenamente soberanos. Además, al hecho singular que dibujan los Tratados de la Unión Europea, se ha unido durante la última década el intenso proceso de ampliación hacia el Este de la Unión, lo que sin duda ha generado tensiones en muchos frentes y, entre ellos, en el de la fiscalidad del capital.

Ya se ha visto como varios estudios han evidenciado que, con carácter general, se aprecia la existencia de competencia fiscal en la UE. Además, parece haberse demostrado de manera suficiente que la competencia dentro de la UE-27 no se comporta de manera uniforme entre los estados miembros. El efecto “vecindad”, por ejemplo, parece algo más que una hipótesis frívola cuando se observa la reacción fiscal de Alemania frente a los movimientos de los tipos impositivos operados durante estos últimos años en algunos países vecinos de reciente incorporación. Sin embargo, también hemos visto que la competencia fiscal no siempre afecta negativamente a la eficiencia y, cuando lo hace, no es fácil cuantificar en qué medida es significativamente perniciosa. En definitiva, las medidas de cooperación o de armonización, término este último que gusta más en Europa, en caso de ser necesarias deben respetar los marcos constitucionales de soberanía de los estados, sobre todo después de que la mitad de ellos hayan perdido la soberanía monetaria como consecuencia de su integración en el área del euro.

Es cierto que la utilización de la fiscalidad como arma competitiva a la hora de diseñar y aplicar un sistema tributario puede plantear problemas a la libre competencia en el Mercado Único, de ahí la preocupación que ha venido manteniendo la Comisión Europea desde principios de los años noventa con motivo de la liberalización de los mercados de capitales concluida formalmente en 1993, aunque en la práctica ya se había iniciado algunos años antes. Fruto de esta preocupación han sido los varios intentos de proponer medidas armonizadoras en materia de fiscalidad.

Tras la entrada en vigor de la moneda común, la Comisión ha retomado sus esfuerzos por avanzar en el proceso armonizador de las normativas fiscales de los estados, sobre todo en lo que respecta a la tributación sobre las rentas del capital. La crisis económica y financiera desatada a nivel mundial a finales de 2007, ha servido para dar mayor relevancia a los problemas derivados de la competencia fiscal, dados los especiales problemas que la práctica totalidad de países están teniendo para alcanzar el equilibrio en las cuentas públicas. En lo que sigue de este apartado, daremos un repaso a los avances más relevantes de la UE en materia de armonización fiscal centrada en el concepto de competencia fiscal nociva.

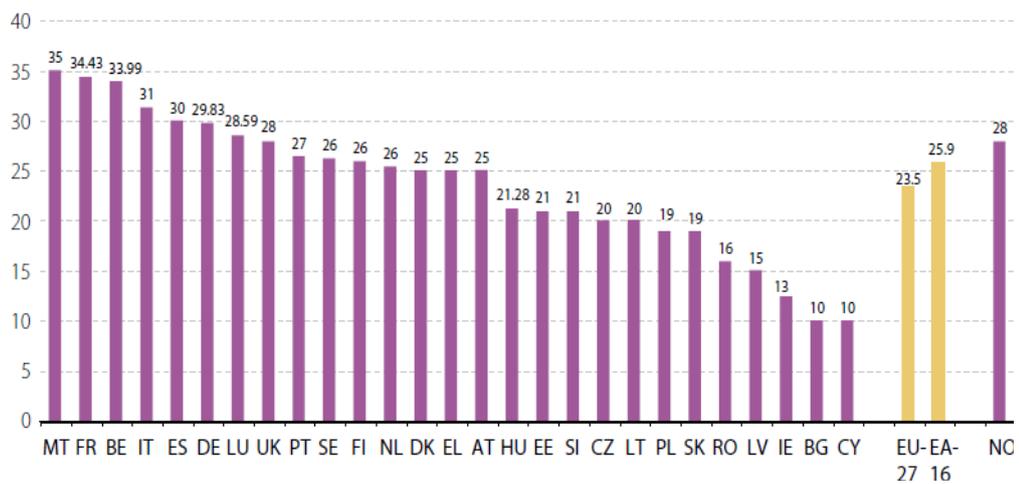
4.2.1. La armonización fiscal antes de la UEM

La armonización fiscal es un instrumento de corrección de la competencia fiscal perniciosa, pero su objetivo principal es evitar la pérdida de recaudación que la movilidad de los factores puede provocar en las haciendas públicas, más que corregir el déficit de bienestar que se haya podido generar a personas y empresas. Hemos de diferenciar dos agentes en la práctica de la competencia fiscal: de un lado, nos encontramos con los sujetos pasivos que eligen la jurisdicción más benévola en el trato fiscal y, de otro, con los sujetos activos, es decir, los titulares de la potestad tributaria que orientan sus decisiones fiscales con el fin de obtener una ventaja competitiva en la captación de empresas,

capitales, trabajadores cualificados, etc. Los esfuerzos de la UE en materia de armonización fiscal suponen un freno para las conductas oportunistas de contribuyentes y de gobiernos y es, precisamente, en lo que afecta a estos últimos donde las dificultades son mayores, en tanto que el proceso armonizador implica una cesión de soberanía por parte de los estados. La reticencia de los estados a esta cesión, sobre todo tras la pérdida de la potestad monetaria, explica que el proceso armonizador en la imposición directa avance con lentitud y que su concreción se limite prácticamente a la imposición indirecta.

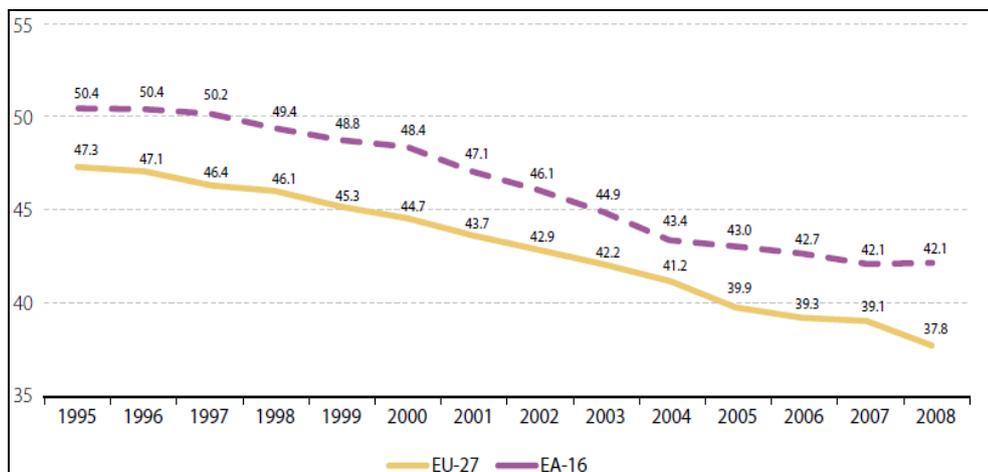
En la Figura nº 5 se observa la variedad de tipos de gravamen para el impuesto sobre la renta empresarial, donde se aprecia, además, cómo la ampliación de la UE ha supuesto la integración de países con tipos impositivos más bajos.

Figura nº 5
Tipos de gravamen del impuesto societario en la UE (2009)



Source: EUROPEAN COMISSION (2009): *Taxation trends in the European Union. Main Results.*

Figura nº 6
Evolución del tipo marginal de gravamen sobre la renta personal en la UE



La incidencia de las diferencias fiscales entre los países miembros de la UE es una cuestión que escapa al control de las instituciones europeas, al quedar bajo la soberanía de los Estados miembros.

Como ejemplo de cómo pueden darse comportamientos divergentes en el seno de la UE, la Figura nº 6 muestra la diferencia en la tendencia de los países del núcleo histórico de la Unión y la influencia de los recién llegados. Como podemos observar, mientras la tendencia de los primeros es a estabilizar el gravamen personal sobre la renta, el conjunto del sistema experimenta un descenso explicado por la influencia de los países de reciente incorporación.

Para la Comisión Europea, como garante de los Tratados de la Unión, constituye una prioridad estudiar las amenazas que pudieran derivarse para la movilidad de los factores por lo que afecta al objetivo de estabilidad y, con frecuencia, ha creído interesante tomar iniciativas para dotar de cierta uniformidad a los sistemas fiscales internos de los estados. Pero, aunque este objetivo puede ser compartido por los estados, las diferencias existentes en las políticas fiscales responden a multitud de razones que van desde el nivel de desarrollo de cada país, su idiosincrasia, su situación geográfica o sus condicionantes históricos, razones que son tan legítimas como las que les han llevado a la cesión de competencias en materia de política monetaria. Por el contrario, también los gobiernos son conscientes de que una competencia fiscal generalizada les puede conducir a largo plazo a una reducción de sus recursos fiscales hasta poner en aprieto la financiación del gasto público, además de generar malas relaciones entre los países con tipos altos y con tipos bajos. La armonización fiscal se presenta, entonces, como un instrumento para evitar que los titulares del capital puedan tomar las diferencias fiscales como elemento estratégico principal de sus decisiones. La razón por la cual el Tratado de Roma (1957) solo hizo mención expresa a la necesidad de armonizar los impuestos indirectos hay que entenderla en el marco de la construcción de un espacio económico común. En ningún caso, ni los redactores del mismo ni prácticamente nadie en aquella época, podría haber intuido el actual estado de liberalización de flujos en que se encuentra el mercado de capitales a nivel mundial.

No obstante, uno de los redactores del Tratado de Roma, Paul. H. Spaak, ya señaló a las distorsiones fiscales como uno de los peligros que amenazaban la libre circulación sobre la que se basó el proyecto original de lo que hoy es la UE y que sigue siendo uno de los pilares de su existencia. Lo cierto es que se advertía en el Informe SPaak (1956) de los riesgos que suponía la diversidad fiscal en relación a la libertad de movimientos del capital: los movimientos especulativos perjudicarían a las áreas menos desarrolladas y que más necesidad de fondos tendrían y habría traslaciones de capital justificadas únicamente con el fin de eludir el gravamen fiscal que altera la rentabilidad del capital.

Pese a todo, la armonización fiscal se centró en el ámbito indirecto, con mandato expreso a la Comisión para que procediera “de la mejor forma en que resulte posible, a armonizar las legislaciones de los Estados Miembros relativas a los impuestos indirectos”⁷⁹. Asimismo, el Tratado contempla la necesidad de evitar la doble imposición dentro del territorio comunitario. Como consecuencia de este mandato, el Comité Fiscal y Financiero de la Comisión elaboró el conocido Informe Neumark (1962) que sostiene que la labor armonizadora deberá hacerse a partir de la corrección de las decisiones

⁷⁹ Artículos 95 a 99 del Tratado de Roma, en su redacción original.

fiscales que afecten al mercado común pero sin imponer una política fiscal uniformadora en el ámbito comunitario.

A partir de este momento, los esfuerzos armonizadores se centraron en la imposición indirecta. La eliminación de los impuestos a la importación entre los estados miembros planteó la necesidad de dotar de cierta uniformidad a la estructura y a los tipos de gravamen de los impuestos que recaían sobre las ventas. En 1967, el Consejo optó por la creación del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) que sustituiría a los tributos generales sobre el tráfico de empresas. Este impuesto se configuró inicialmente como un gravamen indirecto para gravar el consumo según el principio del país de destino. Con esta decisión, el IVA soportado por el consumidor de un país de la UE será el mismo, tanto si el producto es nacional como si no. Dado que los tipos aplicables pueden variar de un estado a otro, será necesario establecer un mecanismo de ajuste que permita la devolución al productor del gravamen soportado en el país de venta.

Dos Informes posteriores volvían a contemplar la necesidad de armonizar la fiscalidad de capitales⁸⁰, en especial, en lo que afecta a los dividendos y a los valores de renta fija, pero no será hasta 1975 cuando se materialicen, en forma de Propuestas de Directivas, los primeros esfuerzos por armonizar la fiscalidad directa, en concreto, el impuesto sobre sociedades y los sistemas de retención en origen. La propuesta consistía en abrir una horquilla de entre el 45% y el 55% para el tipo del impuesto de sociedades en todos los países miembros, así como una retención del 25% sobre los dividendos distribuidos a extranjeros, compensable como un crédito fiscal en el país de residencia del perceptor. La única mención expresa al gravamen sobre la renta de las personas físicas es que se integre parcialmente con el impuesto de sociedades al objeto de eliminar o atenuar la doble imposición de las rentas ya gravadas por el impuesto societario en la liquidación del gravamen personal.

En 1977 se produce la reforma más destacada del IVA, de las múltiples que ha sufrido hasta la actualidad. Con la Sexta Directiva se convirtió al IVA en un instrumento fundamental de la financiación del presupuesto comunitario. Las sucesivas modificaciones han ido configurando un impuesto más uniforme. No obstante, las capacidades fiscales de los estados sobre el impuesto dan un margen amplio para la diversidad fiscal, lo que implica que se mantengan los mecanismos de ajuste. Posteriormente, la aprobación del Acta Única (1986) implica la desaparición de los controles fronterizos entre países miembros de la UE, exigiendo una modificación del esquema de ajustes fiscales en frontera para el IVA y, en definitiva, un cambio desde el principio de país de destino al de país de origen, de manera que los bienes y servicios serían gravados en el lugar en que resida el productor o el prestador del servicio. Nunca se ha llegado a materializar este cambio en el ámbito general.

Las contingencias y avatares por las que han discurrido los intentos sucesivos de la aplicación efectiva del principio de tributación en origen en el IVA son complejos. En 1987, la Comisión presentó un paquete de propuestas dirigidas a suprimir los ajustes entre estados miembros, en el que se aproximaban los tipos de gravamen a través de una estructura armonizada de dos tipos, el normal (entre el 14% y el 20%) y el reducido (entre el 4% y el 9%), haciéndose a través de la creación de una

⁸⁰ Se trata de los Informes Van Den Temple (1969) y Werner (1970).

cámara de compensación para asignar los ingresos recaudados al país de consumo. Dos años más tarde era ya evidente que no sería posible poner en marcha el gravamen en origen a la entrada en vigor del espacio sin fronteras y en 1991 se aprueba la Directiva 91/680/CEE que contempla un régimen transitorio que mantiene el gravamen en destino y que, tras sucesivas prórrogas, aún hoy sigue aplicándose⁸¹.

Las dificultades en la armonización del IVA (el impuesto más uniforme de la UE) ponen de relieve la importancia de un elemento fundamental en la misma: el trasvase de información fiscal entre estados. Esta condición no sólo es válida para el IVA o para evitar los problemas que se dan con la libre circulación de bienes, sino que es indispensable para la armonización de cualquier impuesto y para evitar la competencia fiscal nociva. De ahí que los esfuerzos de la Comisión se centrasen en regular la cooperación entre países en materia de imposición indirecta (Reglamento CEE/ 218/92) y se pusiera en marcha el sistema de información INTRASTAT para recoger las estadísticas de intercambios de bienes entre estados miembros (Reglamento 3390/91).

La voluntad de la UE para mejorar los sistemas de intercambio de información fiscal entre países se expresa ya en la Directiva 77/779/CEE, sobre asistencia mutua de las autoridades competentes de los estados miembros en materia de impuestos directos. Así, prevé tres tipos de intercambios de información:

- Previa petición, cuando se hayan agotado las fuentes habituales de información en el territorio propio.
- Automático, en caso de informaciones necesarias para el buen funcionamiento de la Directiva.
- Espontáneo, que contempla la petición de información para evitar la realización de operaciones que originen una menor tributación en otro estado de manera indebida.

La Comunicación de la Comisión de 20 de marzo de 1996 reconoce que los repetidos fracasos en la coordinación fiscal en la UE han ocasionado distorsiones del mercado único, por lo que se refiere a la libertad de circulación de personas, bienes, servicios y capitales, si bien con distinta intensidad, habiendo generado desempleo y contribuido al deterioro de la recaudación pública por la erosión de la base imponible. Responsabiliza a los estados miembros de esta situación y pone de relieve que la defensa de su soberanía fiscal les ha conducido a una pérdida real en favor de los mercados, sobre todo, en lo que respecta al gravamen de los factores más móviles, como el capital. La consecuencia es que para contrarrestar este fenómeno, los diversos estados miembros se han visto obligados, en mayor o menor medida, a gravar excesivamente el trabajo, lo que resulta contraproducente para el empleo y la distribución de la renta.

En este contexto y con el fin de resolver los problemas en la toma de decisiones fiscales en la UE, se reúne el Consejo ECOFIN en la ciudad de Verona, durante el 13 y 14 de abril de 1996 y se decide la creación de un Grupo de Política Fiscal integrado por representantes de los Ministerios nacionales correspondientes y presidido por el Comisario de Fiscalidad, Mario Monti.

⁸¹ En 1996, la Comisión presentó una Comunicación con el título "Un sistema común de IVA. Un programa para el mercado único", que era un nuevo intento de revitalizar el principio de origen en la tributación del IVA. Planteaba la desaparición de la distinción entre operaciones interiores e intracomunitarias y el establecimiento de un mecanismo de compensación entre estados basado en estadísticas oficiales y no en las declaraciones de los empresarios.

4.2.2. Los Informes Monti

Ante la inminente puesta en marcha de la Unión Económica y Monetaria y, en consonancia con lo señalado por la Comisión, los retos planteados para la política fiscal en la UE eran los siguientes:

- La estabilización de los ingresos fiscales de los estados miembros: el punto de partida era que un avance progresivo en las medidas fiscales adoptadas por los estados para mejorar la competitividad propia, sólo podría originar una mayor pérdida de recursos para todos. El corolario era claro: había que evitar el uso de los incentivos fiscales en los impuestos y, en especial, en el impuesto de sociedades.
- El correcto funcionamiento del mercado interior: las distorsiones fiscales originan problemas en la asignación eficiente de los recursos que no afectan sólo a los países implicados, sino a la UE en su conjunto. Es preciso garantizar que el mercado único no se vea obstaculizado por las decisiones fiscales.
- El fomento del empleo: el desplazamiento de la carga fiscal sobre el factor trabajo que provoca la competencia por el capital móvil, supone un incremento del coste del trabajo y termina por generar desempleo. En este sentido debe interpretarse no sólo la carga vía impuesto directo sobre la renta generada por el trabajo dependiente, sino también las cotizaciones sociales que pagan empresarios y trabajadores.

La Cuadro nº 5 parece dar soporte, en principio, a este último argumento de la Comisión. En la misma puede observarse cómo el gravamen sobre las rentas derivadas del trabajo ha ido experimentando un incremento sostenido en casi todos los países, aunque de mayor o menor intensidad⁸².

De acuerdo con la Comisión, la pérdida de recaudación provocada por la competencia fiscal nociva (o desleal, según se recoge literalmente) derivaba, tanto de la transferencia de bases tributarias a otros países, como del avance de la economía sumergida. En este sentido, no hay que olvidar que en el territorio europeo se sitúan un buen número de territorios tradicionales partícipes de las listas de paraísos fiscales, como Chipre, Andorra, Gibraltar, Guernsey, Jersey, Isla de Man, Liechtenstein, Malta, San Marino, Mónaco, Luxemburgo y Suiza, entre otros, cuya fiscalidad constituye un atractivo innegable, sobre todo para el capital.

Como resultado del trabajo del Grupo Monti, se elaboró el documento “La fiscalidad en la Unión Europea: Informe sobre la evolución de los sistemas tributarios”⁸³. En dicho documento se ponen de relieve las diferencias existentes respecto a qué se entiende por competencia fiscal nociva, puesto que no se pudo dar una definición uniforme y objetiva de qué se entiende por medida desleal, además de reconocer que la “reacción” de los países ante la amenaza de la competencia fiscal perjudicial es diferente en cada caso. Finalmente y con buen criterio, se recoge en el Informe la preferencia de los países miembros para vincular las iniciativas de la UE a los trabajos que ya venía desarrollando la OCDE en este sentido, bajo la hipótesis más que contrastada de que sólo sería efectivo un acuerdo multilateral entre todas las economías del mundo desarrollado.

⁸² Según la metodología de la Comisión, se incluyen tanto impuestos directos como cotizaciones sociales obligatorias y abarca tanto el trabajo dependiente como el de los autónomos.

⁸³ *Documento Com* (96) 546; final de 22 de octubre de 1996.

Cuadro nº 5

Gravamen implícito sobre las rentas del trabajo (porcentaje)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
BE	43,8	43,4	43,9	44,3	43,6	43,9	43,5	43,6	43,4	44,0	43,8	42,7	42,3
BG	-	-	-	-	35,9	38,7	34,3	32,9	35,5	36,3	34,7	30,6	29,9
CZ	40,5	39,5	40,3	40,7	40,5	40,7	40,3	41,2	41,4	41,8	41,7	41,1	41,4
DK	40,2	40,2	40,7	38,9	40,2	41,0	40,8	38,8	38,1	37,5	37,1	37,1	37,0
DE	39,4	39,6	40,6	40,6	40,4	40,7	40,5	40,4	40,4	39,2	38,8	39,0	39,0
EE	38,6	37,8	37,6	38,9	39,3	37,8	37,3	37,8	36,9	36,1	34,1	33,9	33,8
IE	29,7	29,3	29,5	28,6	28,7	28,5	27,4	26,0	25,0	26,3	25,4	25,4	25,7
EL	-	-	-	-	-	34,5	34,6	34,4	35,6	33,7	34,2	35,1	35,5
ES	29,0	29,5	28,7	28,6	28,3	28,7	29,5	29,8	29,9	29,9	30,3	30,8	31,6
FR	41,2	41,5	41,8	42,3	42,6	42,1	41,7	41,2	41,5	41,4	41,9	41,9	41,3
IT	38,0	41,8	43,4	44,8	44,2	43,7	43,6	43,5	43,4	43,1	42,9	42,5	44,0
CY	22,1	21,3	21,5	22,5	21,8	21,5	22,8	22,2	22,7	22,7	24,5	24,1	24,0
LV	39,2	34,6	36,1	37,2	36,9	36,7	36,5	37,8	36,6	36,7	33,2	33,1	31,0
LT	34,5	35,0	38,4	38,3	38,7	41,2	40,2	38,1	36,9	36,0	34,9	33,6	32,3
LU	29,3	29,6	29,3	28,8	29,6	29,9	29,6	28,3	29,3	29,5	30,4	30,7	31,2
HU	42,6	43,0	43,7	42,8	42,6	41,4	40,9	41,2	39,3	38,3	38,4	38,8	41,2
MT	19,0	17,8	19,9	18,2	19,2	20,6	21,4	20,8	20,4	21,0	21,3	21,3	20,1
NL	34,6	33,6	32,8	33,2	34,1	34,5	30,6	30,9	31,5	31,4	31,6	34,6	34,3
AT	38,5	39,4	40,7	40,3	40,5	40,1	40,6	40,8	40,8	41,0	40,8	40,8	41,0
PL	36,8	36,3	35,9	35,6	35,8	33,6	33,2	32,4	32,7	32,7	33,1	34,2	35,0
PT	26,5	26,4	26,3	26,2	26,6	27,0	27,4	27,6	27,8	27,9	28,1	28,6	30,0
RO	-	-	-	-	37,6	32,2	31,8	31,1	29,5	28,9	28,0	30,4	30,1
SI	38,5	36,8	37,0	37,5	37,8	37,7	37,5	37,6	37,7	37,5	37,6	37,4	36,9
SK	38,5	39,4	38,3	38,0	37,4	36,3	37,1	36,7	36,1	34,5	32,9	30,5	30,9
FI	44,3	45,3	43,6	43,8	43,3	44,1	44,1	43,8	42,5	41,5	41,5	41,6	41,4
SE	46,8	48,0	48,4	49,4	48,5	47,2	46,2	44,8	44,7	44,7	45,0	44,5	43,1
UK	25,7	24,8	24,4	25,0	25,1	25,3	25,0	24,1	24,3	24,8	25,5	25,8	26,1
NO	-	-	-	-	-	-	-	38,7	39,0	39,2	38,5	37,9	37,8

Source: EUROPEAN COMMISSION (2009): Taxation Trends in the European Union.

La desconfianza de los estados miembros es evidente; tal vez preocupados por no perjudicar la situación de la UE respecto al resto de países, en particular, Estados Unidos, aplicando medidas restrictivas de su potestad fiscal. En contrapartida, la Comisión señala que las propuestas de intervención comunitaria en materia de fiscalidad serán ajustadas a los principios de solidaridad y proporcionalidad y que la armonización de los sistemas tributarios no es un fin en sí mismo sino un medio adecuado y realista para combatir la pérdida de soberanía fiscal que han venido experimentando los estados miembros en beneficio de los mercados, interpretación ciertamente discutible desde el punto de vista del análisis económico.

En el capítulo de recomendaciones, el documento Monti encomienda a la Comisión adoptar una serie de iniciativas destinadas a alcanzar un acuerdo general sobre los tipos de medidas que resultan perjudiciales en un contexto comunitario, definir normas comunes en toda una serie de ámbitos, establecer una mayor coordinación fiscal con vistas a impedir que la competencia resulte perjudicial para el interés común y, finalmente, intensificar la cooperación entre las autoridades fiscales en la lucha contra el fraude y la evasión.

El Consejo ECOFIN informal de Mondorf-les Bains (1997) invitó a la Comisión a presentar un conjunto de medidas fiscales, a lo que la Comisión respondió con dos Comunicaciones de 1 de octubre y de 5 de noviembre de ese año, donde proponía las medidas concretas que deberían aplicarse. Por fin, en

el Consejo ECOFIN de 1 de diciembre de 1998 se produce la aprobación de tres medidas fiscales para luchar contra la competencia fiscal perjudicial: el “Código de Conducta” sobre la fiscalidad de las empresas, la propuesta de Directiva sobre los pagos de intereses y cánones entre empresas vinculadas, así como la propuesta de Directiva destinada a garantizar un mínimo de imposición efectiva dentro de la Comunidad en los rendimientos del ahorro en forma de intereses. Las tres medidas exigían su entrada en vigor conjunta tras la aprobación unánime de todos los países miembros y estaban condicionadas a la adopción de su contenido por parte de otros países terceros para evitar la salida de capitales de la UE.

4.2.3. El Código de Conducta sobre la fiscalidad de las empresas

El objetivo del Código de Conducta es evitar la competencia fiscal perjudicial en el ámbito de la imposición directa y, en concreto, en la tributación empresarial. No obstante, no pretende limitar la soberanía tributaria de los países miembros de la UE ni, por tanto, la diversidad fiscal que generan, sino reorientar la política fiscal para evitar la pérdida generalizada de recaudación y la sobrecarga de imposición del factor trabajo.

El Código de Conducta supone la obligación, en términos de compromiso político, para los estados miembros de no establecer nuevas medidas fiscales perniciosas (de acuerdo con el propio Código) y de modificar las disposiciones y prácticas que estén vigentes en su ordenamiento para eliminar las medidas fiscales perniciosas que pudiera haber (apartados C y D del Código). En cuanto a los apartados A y B del mismo, se encargan de definir qué se considera medida fiscal perniciosa y quién lo determina. Respecto al qué, el Código dispone un criterio general y unos parámetros aplicables para su definición. Para que exista una medida fiscal perniciosa es preciso que se constate un nivel impositivo efectivo notablemente inferior al que es habitual en el estado miembro (incluido el tipo 0) y, además, se considerarán los cinco criterios siguientes:

1. Que las ventajas se otorguen sólo a no residentes o a operaciones realizadas con no residentes.
2. Que las ventajas fiscales estén totalmente aisladas de la economía nacional, de manera que no afecten a la base fiscal nacional.
3. Que los incentivos fiscales se concedan aunque no exista ninguna actividad económica real ni presencia económica relevante en el estado miembro que los ofrece.
4. Que las normas para determinar los rendimientos generados en las operaciones internas de los grupos de empresas multinacionales no se ajusten a los principios internacionalmente reconocidos, en concreto, a las normas de la OCDE.
5. Que las medidas fiscales no sean transparentes ni tampoco su aplicación administrativa.

Aún cuando, de acuerdo con estos criterios, una medida fiscal haya sido calificada como perniciosa, el Código de Conducta sólo se aplicará si tiene influencia significativa en la radicación empresarial en el territorio de la UE. No se exige, sin embargo, que dicha influencia en la localización sea efectiva, basta con que potencialmente pueda condicionarla.

El Código no contiene un procedimiento de articulación concreto entre el criterio general, los parámetros y la limitación del ámbito de aplicación, por lo que el margen de interpretación era muy amplio. Para delimitar esta cuestión que es central en la aplicación del mismo, se dispuso la creación de un grupo que tendría que evaluar las medidas fiscales que pudieran ser calificadas como nocivas.

El Grupo del Código de Conducta se creó en el seno del Consejo y por decisión de éste, en marzo de 1998 elaboró la lista de medidas fiscales susceptibles de entrar en el ámbito de aplicación del Código a partir de listas elaboradas por la Comisión y de la información aportada por los estados miembros. El trabajo del Grupo permitió identificar cinco áreas de actuación⁸⁴:

- Servicios financieros, financiación de grupos societarios y pago de cánones.
- Seguros, reaseguros y seguros cautivos.
- Tratamiento fiscal de servicios prestados entre sociedades del mismo grupo.
- Sociedades holding.
- Exoneraciones totales o parciales del impuesto de sociedades y sociedades “off-shore” y otras medidas.

La labor del Grupo del Código de conducta ha sido muy útil en términos de clarificación del panorama de medidas fiscales perniciosas, como muestra la posterior incidencia de la UE en las materias que en su informe se recogían. En este sentido, toman especial relevancia los criterios operativos que utilizó para determinar si era o no nociva una medida fiscal concreta. Para ello, el Grupo desagregó los criterios en función de la categoría analizada y, así, para las dos primeras referidas –Servicios financieros, financiación de grupos societarios y pago de cánones y Seguros, reaseguros y seguros cautivos-, se consideró que bastaba con que se verificase el criterio general de tener un nivel de imposición inferior al habitual en el país para ser considerada un medida fiscal de competencia desleal⁸⁵. En el caso del tratamiento fiscal dado a los servicios prestados intra-grupo y a las sociedades holding, se optó por criterios más restrictivos con el fin de evitar la doble imposición de la renta global del grupo societario. Así, para el primer caso, se calificaron como medidas fiscales nocivas la utilización de métodos de determinación de costes aumentados y de precios de venta disminuidos no conformes con los principios de la OCDE y, en el caso de las sociedades holding, la exoneración del impuesto de los dividendos de origen extranjero o un tratamiento fiscal asimétrico de las plusvalías y las minusvalías. Dentro de la categoría de exoneraciones totales o parciales del impuesto de sociedades y sociedades off-shore, se optó por restringir la calificación de perniciosa a aquéllas medidas de exoneración o reducción del impuesto cuyo objetivo fuera atraer inversiones extranjeras, excluyendo, por tanto, los incentivos fiscales justificables por razones sociales o de política regional interna del estado de que se trate. En concreto, para calificar una medida fiscal como nociva se exigió que se dieran varias de las siguientes características: que la ventaja se reservara a las sociedades cuyos accionistas no son residentes, que no se autorizaran las transacciones con residentes o bien que éstos no puedan beneficiarse de la exoneración y que la medida fuera dirigida a los capitales más móviles.

El Grupo del Código presentó su informe al Consejo ECOFIN de 29 de noviembre de 1999, en el que concluía que 66 de las medidas fiscales analizadas tenían efectos perniciosos. De éstas, 43 se referían al territorio de los estados miembros en los que se aplica el Tratado de la Comunidad

⁸⁴ El Grupo analizó 285 medidas: 206 en el territorio comunitario, incluyendo a Gibraltar, y 79 en los territorios dependientes o asociados de los estados miembros.

⁸⁵ Por ejemplo, un tipo reducido de imposición nominal o una autorización para la constitución de reservas superiores a los riesgos reales.

Europea, incluyendo a Gibraltar, y el resto, a territorios dependientes o asociados a los estados miembros en los que el Tratado no es de aplicación.

Pese a que el Consejo decidió hacer público el Informe, no adoptó ninguna postura respecto a su contenido. Sin embargo, en una declaración aneja a la Resolución de 1 de diciembre de 1997, y publicada conjuntamente con ella, el Consejo y los representantes de los gobiernos de los estados miembros reunidos en el seno del Consejo y la Comisión manifestaban que “a partir del 1 de enero de 1998, el desmantelamiento efectivo tendrá que llevarse a cabo en el plazo de cinco años, aunque pueda justificarse un plazo más largo en circunstancias particulares que deberá evaluar el Consejo”.

El Código de Conducta forma parte de lo que en Derecho se conoce como “soft law” comunitario, siendo, por tanto, un conjunto de reglas de conducta que carecen de fuerza legal vinculante por sí mismas. A través de los diferentes códigos de conducta que han emanado de las instituciones de la UE, ésta expresa su voluntad política respecto a ciertos temas de especial relevancia en los que su capacidad de actuación y disposición jurídica está muy limitada por la soberanía nacional de los estados miembros. Así pues, no deja de ser una declaración de intenciones o de voluntades cuya fuerza jurídica depende de la que cada país miembro decida darle. De ahí la importancia de que reciba el respaldo expreso del Consejo Europeo, dada la presencia de los jefes de estado y gobierno en esta institución.

Posteriormente, el Consejo ECOFIN celebrado en noviembre de 2000 limitó la aplicación ex novo de los regímenes fiscales perniciosos a aquellas empresas que se incorporasen a los mismos hasta el 31 de diciembre de 2001, salvo que la Comisión contemplase una mayor duración. Asimismo, impuso la fecha del 31 de diciembre de 2002 como fecha límite para la aplicación efectiva de estos regímenes para éstos sujetos y del 31 de diciembre de 2005 para los que ya los disfrutasen con anterioridad al 31 de diciembre del año 2000.

En el Consejo ECOFIN de enero de 2003 se acordó que el propio Consejo recabaría el compromiso de los estados miembros para lograr la efectiva eliminación de todas las medidas calificadas como perniciosas en el informe de 1999 y tomaría las decisiones adecuadas para su supresión con una fecha límite del 1 de enero de 2004. Se anunció, también, que en la adopción del paquete final de medidas se concederían prórrogas hasta el final de 2010 ó 2011 para los seis regímenes calificados como perniciosos. En junio de 2008, el Consejo ECOFIN aprobó un nuevo programa de trabajo relativo al Grupo del Código de Conducta destinado a dar un nuevo impulso a la lucha contra las prácticas de dumping fiscal en Europa y, de nuevo, se adopta una Resolución sobre la coordinación de los sistemas de imposición directa en materia de tasas de salida de un país.

4.2.4. La Directiva 2003/49/CEE, sobre intereses y cánones

La segunda de las medidas emanadas del Consejo ECOFIN informal de Mondorf-les Bains (1997) tenía que ver con la propuesta de Directiva sobre los pagos de intereses y cánones entre empresas vinculadas. Dado que para la UE es esencial la consecución del mercado único, parece lógico que las transacciones entre sociedades de diferentes estados miembros no deberían estar sujetas a condiciones fiscales menos favorables que las que se aplican a las mismas transacciones cuando éstas tienen lugar entre sociedades del mismo estado miembro.

El primer intento de la Comisión para lograr la supresión de las retenciones en origen aplicadas a los pagos entre sociedades matrices y filiales de diferentes Estados de la UE es de 1990. De hecho, esta pretensión figuró como prioritaria para la realización del mercado interior, pero el Consejo no llegó a un acuerdo sobre ella y se retiró en 1994. Ahora, con la Directiva 49 las sociedades que se ven afectadas por la regulación de la misma son aquellas que se hayan constituido con arreglo a la legislación de un estado miembro, que tengan su residencia fiscal en dicho estado y que estén sujetas al impuesto sobre sociedades. Asimismo, se entiende que existe un grupo societario cuando la participación de una entidad en el capital de la otra es igual o superior al 25% o si una tercera entidad participa en el capital de ambas en el referido porcentaje.

La Directiva 49 propone la supresión de dichas retenciones, de manera que los estados miembros tendrán que “eximir a los intereses y cánones de todo gravamen aplicado a tales categorías de ingresos, para ese tipo de sociedades, con independencia de que el gravamen se aplique mediante retención en origen o mediante estimación de la base imponible”. Desde la entrada en vigor de esta Directiva, los pagos de intereses o cánones procedentes de un estado miembro están exentos de cualquier impuesto aplicado en dicho estado de origen sobre tales pagos, ya sea mediante retención en origen o mediante estimación de la base imponible, siempre que el beneficiario efectivo de los intereses o cánones sea una sociedad de un estado miembro situada en otro estado miembro o un establecimiento permanente situado en un estado miembro distinto del de la sociedad de la que depende⁸⁶.

Los rendimientos que están afectados por esta Directiva son los intereses, esto es, el rendimiento de los créditos de cualquier clase, estén o no garantizados por una hipoteca o por una cláusula de participación en los beneficios del deudor y, en particular, el rendimiento de bonos y obligaciones, incluidas las primas y lotes vinculados a éstos. Asimismo, se incluyen los cánones, esto es, las remuneraciones de cualquier clase percibidas por el uso o la cesión del derecho de uso de cualquier derecho de autor sobre obras literarias, artísticas o científicas, incluidas las películas cinematográficas y los programas y sistemas informáticos, cualquier patente, marca registrada, diseño o modelo, plano, fórmula o procedimiento secretos, o por informaciones relativas a experiencias industriales, comerciales o científicas.

El Consejo ECOFIN de 2 de diciembre de 2008 decidió ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva a nuevas personas y productos, recordando, a su vez, el carácter transitorio del régimen de retención en la fuente y subrayando la importancia de las negociaciones emprendidas con terceros países sobre este asunto fundamental en un contexto de firme lucha contra el fraude y la evasión fiscal internacional.

4.2.5. Directiva 2003/48/CEE en materia de pago de intereses

⁸⁶ Se dispuso un régimen transitorio para Grecia y España. En nuestro caso, se autorizó a no aplicar las disposiciones de la Directiva hasta el 1 de enero de 2005, aunque exclusivamente en relación con el pago de los cánones. Durante un período transitorio de seis años a partir de entonces, el tipo del impuesto sobre los pagos de cánones a una sociedad asociada de otro estado miembro o a un establecimiento permanente radicado en otro estado miembro de una sociedad asociada de un estado miembro, no deberá superar el 10 %.

La tercera de las medidas emanadas del Consejo ECOFIN de 1997 afecta a uno de los elementos que se consideró clave en la lucha contra la competencia fiscal perjudicial. El objetivo ha sido atenuar las distorsiones existentes en la imposición efectiva de las rentas del ahorro en forma de pago de intereses. Estos rendimientos constituyen ingresos imposables para los residentes de todos los estados miembros de la Unión Europea pero, dada la libre circulación de capitales, de no existir un mecanismo de coordinación de los regímenes nacionales relativos a su fiscalidad, los residentes de los estados miembros pueden eludir fácilmente cualquier forma de gravamen sobre los intereses percibidos en un estado miembro distinto de aquél en el que residen.

Se consideró que la situación descrita podría generar distorsiones en los movimientos de capitales entre estados miembros incompatibles con el mercado interior, así como fomentar la evasión fiscal de los rendimientos del ahorro. De forma correlativa, induciría al incremento de la presión fiscal sobre los rendimientos de origen menos móvil, como la renta de trabajo, y dificultaría indirectamente la creación de empleo.

Fue en 1998 cuando se planteó la primera Propuesta de Directiva para impedir esta competencia nociva, dejando a los estados miembros la elección entre intercambiar información bancaria o aplicar una retención fiscal. Este primer intento fracasó, pero durante el Consejo Europeo de Santa María de Feira en 2000, se logró un consenso sobre el tema que se concretó en las posteriores sesiones del Consejo ECOFIN de noviembre de 2000, de diciembre de 2001 y de enero de 2003. El acuerdo versa sobre la instauración de un intercambio automático de información entre todos los estados miembros, a excepción de Bélgica, Luxemburgo y Austria que disfrutarán de un período de transición.

La Directiva 48, por tanto, viene a completar la propuesta presentada en el Informe Monti. Su finalidad es permitir que los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses efectuados en un estado miembro en favor de beneficiarios efectivos que son personas físicas con residencia en otro estado miembro, estén sujetos a imposición efectiva de acuerdo con las disposiciones legales de este último estado miembro⁸⁷. Para garantizar que en este proceso no hay pérdida sustancial de recursos para ningún erario público, se ha elegido el intercambio automático de información entre los estados miembros sobre los pagos de intereses. De esta manera, debe garantizarse la imposición efectiva de los pagos de intereses en el estado miembro en el que el beneficiario efectivo tiene su residencia fiscal. Para ello, los estados miembros adoptarán las medidas necesarias que permitan que los organismos liquidadores establecidos en su territorio lleven a cabo las tareas necesarias para la cooperación e intercambio de información bancaria.

Se dispone un período de transición para Bélgica, Luxemburgo y Austria, ya mencionado, de manera que podrán abstenerse de intercambiar información sobre los intereses satisfechos siempre que apliquen a los mismos un sistema de retención en origen. Estos tres estados aplicarán el sistema transitorio hasta que la Confederación Suiza, el Principado de Andorra, el Principado de Liechtenstein, el Principado de Mónaco y la República de San Marino, garanticen un intercambio efectivo y completo de información, previa petición, respecto de los pagos de intereses, y hasta que el

⁸⁷ La directiva excluye las cuestiones vinculadas a la tributación de las pensiones y prestaciones de seguros.

Consejo convenga por unanimidad que los Estados Unidos de América se comprometen a intercambiar información, previa petición, según el Modelo de Acuerdo de la OCDE. Estamos ante un ejemplo claro de la incidencia de los paraísos fiscales en la fiscalidad del resto de estados y cómo su competencia desleal impide o dificulta la asunción de compromisos efectivos de cooperación fiscal.

En cuanto al sistema de retención en origen, la Directiva impone que cuando el beneficiario efectivo de los intereses sea residente de un estado miembro distinto de aquél en el que está establecido el agente pagador, Bélgica, Luxemburgo y Austria aplicarán una retención en origen del 15 % durante los tres primeros años del período de transición, del 20 % durante los tres años siguientes y del 35 % posteriormente. Asimismo, el sistema impone a los Estados miembros que aplican una retención en origen la obligación de transferir el 75 % de sus ingresos al estado miembro de residencia del beneficiario efectivo de los intereses, conservando el 25 % restante; por otro lado, el estado miembro de residencia fiscal del beneficiario efectivo de dichos intereses tendrá la obligación de procurar que se eliminen todas las dobles imposiciones que podrían resultar de la exacción de la retención en origen.

Con posterioridad a la aprobación de esta Directiva, se han ido incorporando al acuerdo los estados de San Marino⁸⁸, Andorra⁸⁹, Liechtenstein⁹⁰, Mónaco⁹¹ y Suiza⁹². Por Decisión 2004/587/CE del Consejo, de 19 de julio de 2004, se retrasa hasta el 1 de julio de 2005 la fecha de entrada en vigor de la Directiva 2003/48/CE.

5. Una aproximación a la competencia fiscal regional en España

La primera advertencia para el lector antes de avanzar más en este apartado, es el distinto enfoque adoptado en relación al utilizado en los apartados 2 y 3, relativos al estado general de la literatura sobre competencia fiscal y también en relación a la evidencia obtenida para el apartado de Europa. No hemos querido centrar la exposición en un relato sobre las medidas de cooperación frente a la competencia fiscal nociva, tal y como se desprende del apartado 4, sencillamente porque al día de hoy, no las hay, sin perjuicio del comentario realizado al final de este apartado. Al contrario, hay dos razones principales que aconsejan buscar otra forma de adentrarnos en esta casuística. Primero, porque no puede decirse que en la España de las autonomías haya sido motivo de gran preocupación, hasta ahora, la competencia fiscal, en cualquiera de sus variantes, más allá de ciertas medidas adoptadas por las CCAA en relación con la capacidad normativa atribuida sobre IRPF, el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISSD), básicamente, con resultados no evaluados todavía. Segundo, porque no hay literatura económica que permita dibujar líneas de investigación consolidadas sobre esta cuestión. Además, merece comentario aparte el caso de la competencia asimétrica de las comunidades forales.

⁸⁸ Decisión de Consejo 2004/903/CE, de 29 de noviembre de 2004 y Decisión del Consejo 2005/357/CE, de 22 de diciembre de 2004.

⁸⁹ Decisión de Consejo 2004/828/CE, de 29 de noviembre de 2004 y Decisión del Consejo 2005/356/CE, de 22 de diciembre de 2004.

⁹⁰ Decisión de Consejo 2004/897/CE, de 29 de noviembre de 2004 y Decisión del Consejo 2005/353/CE, de 22 de diciembre de 2004.

⁹¹ 2005/35/2005, de 7 de diciembre de 2004 y Decisión del Consejo 2005/347/CE, de 22 de diciembre de 2004.

⁹² Decisión del Consejo 2004/912/CE, de 25 de diciembre de 2004 y Decisión del Consejo 2004/911/CE, de 2 de junio.

A pesar de las aproximaciones que, con carácter tangencial, se han producido en años anteriores, algunas de las cuales repasaremos más adelante, no existe un cuerpo de literatura económica consolidado en el que se pueda profundizar y, mucho menos, en el que se puedan apuntar tendencias. Por eso, el enfoque que adoptaremos tiene el carácter de preliminar, con una carga normativa deliberada que, no obstante, tratamos de reconducir bajo el criterio de la prudencia, pero que está sujeto, más que nunca, a una discusión abierta.

5.1. De la Constitución de 1978 a la competencia fiscal autonómica

Cuando el constituyente de 1978 decide proponer la carta magna de la democracia, probablemente la redacción del artículo 2 y del Título VIII de la Constitución Española (CE) no constituían los aspectos con mayor sensibilidad en la sociedad española más allá de los perímetros de Cataluña y el País Vasco y, dentro de estos territorios, más allá de los dirigentes políticos y de un entonces minoritario porcentaje de sus ciudadanos. Cuestión cargada de lógica en la medida en que se trataba de un trascendente cambio de régimen político, donde el capítulo de libertades y derechos, en general, debía eclipsar el resto de reformas. Dando un paso más allá de las previsiones sobre desarrollo territorial del Estado recogidas en la efímera Constitución de la 2ª República, la de 1978 diseña una descentralización territorial imprecisa en cuanto al hecho autonómico, lo que necesariamente se ha traducido en crecientes problemas de articulación territorial conforme se ha avanzado en la descentralización⁹³.

Sin entrar demasiado en aspectos más propios de la disciplina jurídica, hoy es obvio que la voluntad política de los sucesivos gobiernos ha ido ampliando incesantemente a lo largo de estos 30 años la importancia del segundo nivel territorial del Estado a costa, en su mayor parte, de las competencias y atribuciones del nivel central de gobierno y, en menor medida, a costa de las corporaciones locales. Pero no ha sido este proceso descentralizador el único que ha contribuido a cambiar la estructura de nuestro viejo estado centralizado; también es innegable que la incorporación de España a la Unión Europea y la posterior transferencia de responsabilidades en algunas políticas (ya sea en términos de competencias o por la vía de la coordinación necesaria), se ha hecho a costa, básicamente, de las competencias y funciones del gobierno central y, en mucha menor medida, de las CCAA. El resultado de estas dos fuerzas ha acabado por reducir de forma muy significativa el papel del Gobierno de España y de la Administración Central en el conjunto del Estado, hasta el punto de que, hoy, el conjunto de las instituciones básicas se desenvuelven dentro de un marco constitucional extemporáneo a la realidad actual, apreciación que intentaremos justificar.

Considerando al sector público como persona que encarna la presencia de las administraciones públicas en la economía, hay cuatro proposiciones que pueden formularse desde la interdisciplinariedad para caracterizar la situación jurídico-financiera de las CCAA en España y cuya lectura debe hacerse de forma concatenada:

⁹³ La Constitución de la II República optó por una vía intermedia entre el estado unitario y el estado federal, bajo la denominación de Estado Integral. Por otra parte, con la actual Carta Magna los conflictos de competencia entre Administraciones Territoriales recaen en el Tribunal Constitucional –artículos 59 y 60 de la LOTC-. No se trata de la principal causa de recurso al TC que muestran sus estadísticas pero sí son constantes y, por lo general, de carácter positivo, es decir, se denuncia la invasión de las competencias propias de una jurisdicción por parte de otra. Así, los datos del propio TC desde 2004 al 2008 no muestran ningún conflicto negativo y sí positivos en todos los años: 17 (2004), 8 (2005), 10 (2006), 14 (2007) y 14 (2008).

1. El carácter abierto de la Constitución Española frente al hecho autonómico y el profundo desarrollo que de esta posibilidad se ha realizado tres décadas después, es más que probable que haya provocado un desequilibrio en la estructura institucional que reduce de forma importante la efectividad de algunos órganos constitucionales del Estado para con la misión que les fue encomendada en 1978.
2. Desde una óptica económico-financiera, España dispone hoy de una organización territorial de toma de decisiones que, aunque desequilibrada, es comparable a la de los países federales más descentralizados del mundo, si se mide por la capacidad de gasto público y por las potestades regulatorias sobre el sector privado de que disponen las CCAA.
3. La descentralización de la toma de decisiones hacia las CCAA supone que, en términos de gestión del gasto, éstas se acercan al 36% del presupuesto de las Administraciones Públicas, mientras que, por el contrario, carecen de representatividad en los órganos legislativos del Estado, puesto que la CE diseña estos órganos para un Estado centralizado.
4. Si la estructura institucional básica del Estado es inadecuada, parece obvio colegir que los problemas derivados de tal circunstancia afectarán de forma inmediata al conjunto de la economía nacional, puesto que sólo la presencia financiera del sector público español se acercaba al 39% del PIB en 2008, sin contar con el impacto de las medidas meramente regulatorias cuya proliferación está afectando diariamente a la toma de decisiones de los agentes económicos privados.

Los problemas que se pudieran derivar del mal funcionamiento de la estructura institucional básica del Estado suelen constituir una preocupación más de los juristas y politólogos que de los economistas. Pero no es menos cierto que el análisis de las consecuencias económicas y financieras de un mal funcionamiento de las instituciones nos debe llevar a todos hacia la fuente del problema. Si utilizamos la analogía como guía para profundizar en la cuestión, es fácil observar que los sistemas federales de gobierno suelen contar con un legislativo bicameral, donde una de las cámaras ejerce el primordial papel de representación territorial de los gobiernos (y jurisdicciones) de segundo nivel, cuestión que no es baladí, puesto que supone canalizar dicha representatividad en pro de los intereses generales de la federación, constituyendo la argamasa, tanto de la conciencia colectiva común frente al resto del mundo, como de la solidaridad entre los territorios y entre las personas que la forman⁹⁴. En ese órgano constitucional es donde recae una buena parte de la capacidad de decisión legislativa en materia económico-financiera que afecta a los gobiernos de segundo nivel, incluidas las competencias en materia de ingresos públicos, en materia de gasto público, en materia de regulación económica y de tutela de las administraciones de nivel inferior.

⁹⁴ Ejemplos de esta configuración territorial de la segunda cámara legislativa las tenemos en países como Canadá, Estados Unidos, India, Australia, Bélgica, Alemania o Suiza, entre otros. Las diferencias fundamentales estriban en la forma de elección de los representantes de estos órganos: directa (como en Estados Unidos) o bien por otro medio como la designación del gobierno federal (Canadá) o por delegaciones de los gobiernos estatales (Alemania). Una visión exhaustiva del tema puede encontrarse en WATTS, R.L. (2006)

Pues bien, el papel residual e impreciso del Senado en España no responde a este perfil y, en su lugar, existe un órgano específico de inferior rango que es el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF). Un órgano que no puede sustituir la legitimidad ni la función de una cámara legislativa, primero, porque no es general y, después, porque representa intereses intrínsecamente contrapuestos desde el punto de vista territorial, sin elemento alguno que articule las diferentes aspiraciones territoriales en pro del interés general.

Con esta carencia seminal arrancó el estado autonómico en España, si bien, la disfuncionalidad creada se ha manifestado al ritmo de la descentralización efectiva del Estado a lo largo de los años, convirtiéndose la carencia en lastre. Los sucesivos Acuerdos de financiación en el seno del CPFF durante la pasada centuria han estado más preocupados por las cuestiones de maximización del gasto público a descentralizar que por las propias del control ordenado del proceso y por su encaje en el sistema de toma de decisiones de un Estado que, de facto, se estaba convirtiendo en federal. De hecho, la tibieza con que afrontó la cuestión el Acuerdo de 2001, ha sido incapaz de frenar los problemas de articulación territorial del sector público en el plano financiero, a pesar de la restricción fuerte que supuso para la inercia de las administraciones públicas la incorporación de España a la Unión Económica y Monetaria. Las contravenciones de la toma de decisiones públicas para con la consolidación presupuestaria que ha puesto de manifiesto, a las primeras de cambio, la actual crisis económica y financiera, constituyen el mejor ejemplo hoy de la flaqueza del estado autonómico y, probablemente, auguran la proximidad del límite constitucional de este experimento que se ha dado en llamar estado autonómico.

Mientras que los juristas han venido poniendo de manifiesto durante muchos años varios aspectos problemáticos de la descentralización del Estado, muchos economistas han hecho lo propio con dos tipos de cuestiones. Las primeras preocupaciones, ya desde los años ochenta, tuvieron que ver con los aspectos de la financiación de las CCAA, hasta el punto de llegar a la saturación de coincidencias, tanto en el tratamiento de los diagnósticos, como en las medidas a adoptar frente a los problemas advertidos, sin que se haya apreciado, dicho sea de paso, demasiada voluntad política por adoptar decisiones en este sentido. Pero, desde hace unos años, también han aparecido trabajos advirtiendo de que las plurales competencias autonómicas sobre regulación de la actividad del sector privado vienen provocando una ruptura de la unidad de mercado, hallazgo sorprendente a la vez que alarmante si se tiene en cuenta que la Unión Europea hizo bandera de este logro desde sus inicios en 1958.

Finalmente y para enlazar con la cuestión nuclear que nos ocupa, entre los varios problemas advertidos en el sistema de financiación de las CCAA, uno que ha ocupado el interés de la mayoría de los investigadores ha sido el desequilibrio entre las crecientes competencias en materia de gasto público y la reducida autonomía tributaria de que disponen y, dentro de ello, el escaso uso que de esta autonomía han hecho las Comunidades, sobre todo, en relación con la voracidad experimentada por el gasto público de su competencia. El escaso nivel de corresponsabilidad fiscal que se desprende de esta evidencia, ha podido derivar en una doble consecuencia bajo el prisma del bienestar agregado de la economía española.

Por un lado, la facilidad de gasto que permite la ausencia de la restricción que impone la exigencia directa de impuestos a los ciudadanos por parte de las CCAA, habría provocado ineficiencia en el conjunto del sistema, llevando al gasto público, *ceteris paribus*, a niveles superiores a los eficientes; por otro lado, este fallo del sistema de financiación habría tenido efectos balsámicos sobre la pérdida de eficiencia que viene asociada en la mayoría de las ocasiones (aunque no siempre) a la competencia fiscal horizontal por los factores móviles y que no se ha prodigado mucho en España hasta fechas recientes. Una doble consecuencia con un efecto de signo contrario y resultante incierta sobre la eficiencia que, en ningún caso, exime de responsabilidad a las autoridades que deben afrontar las carencias advertidas, sobre todo, porque el análisis realizado aquí tan solo tiene que ver con un objetivo, mientras que el impacto de las políticas es múltiple y, si se saben erróneas, nunca pueden resultar en un balance global positivo.

5.2. Evidencia de competencia fiscal entre CCAA

Al reducido y poco significativo cuadro de ingresos tributarios que la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) atribuía a estas entidades en su redacción inicial de 1980, se han ido sumando recursos procedentes de otros tributos generalmente gestionados por la administración central⁹⁵.

Posteriormente, en sucesivas modificaciones de la LOFCA, se ha llegado a la situación actual de recursos tributarios cedidos por el Estado a las CCAA de Régimen Común que refleja el cuadro nº 6.

Sobre los datos en él reflajados conviene hacer un breve comentario que ayudará a entender mejor el comportamiento fiscal de las CCAA. El bloque de los denominados “tributos cedidos”, donde las regiones han dispuesto durante los últimos años de una gran capacidad normativa, apenas ha representado entre el 8%-13% del total de los ingresos fiscales obtenidos, incluso cuando se encontraba entre ellos el Impuesto sobre el Patrimonio, neutralizado (que no suprimido) con efectos de 1-1-2008. El resto de los ingresos obtenidos por las CCAA en los últimos años, proceden de los “impuestos compartidos” y de los distintos tipos de transferencias incondicionadas y condicionadas, dentro de un sistema de financiación muy rígido y redistributivo⁹⁶.

⁹⁵ La LOFCA de 1980 relataba en el Art. 11.1 los siguientes impuestos que podrían ser objeto de cesión: Impuesto sobre el Patrimonio Neto, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (no así el que recaía sobre los actos jurídicos documentados), Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Imposición general sobre las ventas en su fase minorista, los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista (salvo los recaudados mediante monopolios fiscales) y las tasas y demás exacciones sobre el juego. Asimismo, en el apartado 2 de dicho artículo había advertencia expresa de que no podían ser objeto de cesión los impuestos: sobre la renta global de las personas, sobre el beneficio de las sociedades, sobre la producción o las ventas (salvo que se den en la fase minorista), sobre el tráfico exterior y los que se recauden mediante monopolios fiscales. Hay que recordar que, de la primera relación de los tributos transferibles, nunca llegó a hacerse efectiva la cesión de la imposición general sobre las ventas en fase minorista, como tampoco lo fue hasta fechas recientes la cesión, ni siquiera parcial, de los impuestos sobre consumos específicos, dado que hasta muchos años después no fue preciso disponer de un cuantioso recurso que superaba en exceso la capacidad de gasto transferida a las CCAA y sobre cuya capacidad normativa siempre se mostró celoso el Estado.

⁹⁶ Aparte queda la financiación de las Comunidades de régimen foral, Navarra y el País Vasco, que disponen de algunas competencias normativas sobre el Impuesto de Sociedades y el IVA y de las competencias de gestión. A diferencia de la multilateralidad del sistema de financiación de las CCAA de régimen común, estas dos Comunidades forales se rigen por sus respectivos Convenio y Concierto económico, respectivamente, establecidos con el Estado, donde, entre otras características, participan menos en la política redistributiva interterritorial.

Cuadro nº 6

Tributos de naturaleza estatal cedidos a las CC.AA. de Régimen Común (2009)

Tributo	Cap. Normativa CC.AA. [1]	Gestión	Recaudación CC.AA.
<u>Impuestos compartidos:</u>			
Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)	No [2]	Estado	50%
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)	(-)	Estado	50%
Impuestos especiales (hidrocarburos, tabacos, alcohol,	No	Estado	58%
<u>Tributos cedidos:</u>			
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y AJD	(+)	CC.AA.	100%
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	(+)	CCAA	100%
Tasas fiscales sobre el juego	(+)	CC.AA.	100%
Impuesto especial sobre la electricidad	(-)	CC.AA.	100%
Impuesto sobre V. minoristas de determinados hidrocarburos	(-)	CC.AA.	100%

[1] El símbolo (+)/(-) representa amplia o reducida capacidad normativa autonómica en la regulación del tributo, respectivamente.

[2] El Acuerdo del CPPF de 15-07-2009, insta al Estado a buscar fórmulas por las que se pueda ceder capacidad normativa en el IVA minorista a las CC.AA., dentro del marco que permita la Unión Europea.

De la Figura nº 1 representada en el apartado segundo de este trabajo, se desprenden algunos tipos básicos de competencia fiscal en sentido amplio, entre los que se puede caracterizar la competencia apreciada hasta ahora entre las CCAA: la competencia de los gobiernos por los factores móviles, la competencia por una base impositiva común y la hipótesis del leviatán, aunque también se podrían señalar comportamientos de competencia por imitación (yardstick competition).

Se pueden proponer algunos supuestos de competencia por el capital móvil que podrían afectar potencialmente a las CCAA:

- a) El más tradicional campo de batalla es el representado por el gravamen de los beneficios del capital, esto es, el Impuesto de Sociedades, el cual sigue siendo de regulación, gestión y recaudación íntegramente estatal y no se prevé, hoy por hoy, una descentralización que pudiera acarrear muchos más problemas que ventajas, como pone de manifiesto la experiencia comparada⁹⁷.
- b) El Impuesto sobre el Patrimonio ha sido completamente neutralizado con efectos de enero de 2008. Aún así, el juego combinado del mínimo exento y de la exención general por ejercicio de una actividad económica, ya había anulado años atrás y en un elevado porcentaje, el impacto efectivo de dicho impuesto sobre los bienes adscritos a actividades económicas, de manera que las medidas que durante los años previos adoptaron algunas CCAA para aliviar el gravamen de éstos bienes han tenido más impacto político que recaudatorio⁹⁸.

⁹⁷ Esto es así para las CCAA de régimen común, pero no para el caso de las Comunidades de Navarra y el País Vasco, como se ha visto.

⁹⁸ Alguna repercusión mayor han tenido estas medidas en el gravamen de los bienes no adscritos a actividades económicas, sobre todo en la Comunidad de Madrid, debido esto último a que la determinación del sujeto pasivo se rige por el criterio de la residencia geográfica de sus titulares y es sabida la histórica preferencia de los titulares de grandes patrimonios por residir en Madrid, comunidad que, a diferencia de Cataluña, sí que llevó a cabo medidas de alivio de la carga fiscal por este impuesto. Sin embargo, es preferible tratar este tipo de medidas en el apartado de competencia para atraer a los individuos móviles.

- c) Se han podido advertir algunos comportamientos competitivos entre CCAA por atraer o aumentar inversiones de grandes empresas, sobre todo, de base extranjera. Los ejemplos de la factoría de Eurocopter, el holding EADS-Airbus, la ampliación de planta en varias factorías automovilísticas de las ya asentadas previamente en territorio español, algunos complejos de resort o temáticos, constituyen evidencias algunas de ellas de candente actualidad ante la eventualidad de que la actual crisis económica acabe con el cese de su actividad o con una sustancial reducción de empleo. En estos casos, a la relativamente escasa o nula capacidad de las CCAA para conceder beneficios fiscales por los impuestos citados, puede unirse la competencia mediante el empleo de inputs públicos y otras ventajas de localización que las empresas pudieran obtener por la obtención de suelo a precio reducido o la adjudicación de subvenciones de capital dentro de lo que se conoce en la literatura económica como “acuerdos de compromiso”.

En cuanto al segundo tipo de competencia que podría haberse dado entre las CCAA, la competencia fiscal vertical, como se desprende del bloque de impuestos compartidos del Cuadro nº 6 anterior, sólo se podría haber dado competencia y de manera limitada en el IRPF y desde 2002, puesto que las previsiones de transferencia de capacidad normativa sobre el IVA en fase minorista son a futuro, en el caso de que se desarrolle lo previsto en el Acuerdo del CPFF de 15 de julio de 2009.

La Ley 21/2001, de 27 de diciembre, en su artículo 38, establece los límites a la capacidad normativa de las CCAA de régimen común sobre el IRPF. Dicha capacidad normativa se refiere a:

- La escala autonómica general de gravamen: al quedar dividida en dos partes (33% para las CCAA), debe aplicarse sobre una base liquidable única no modificable por las CCAA. Las modificaciones en la escala autonómica deberán mantener la misma estructura de progresividad, incluido el número de tramos. Asimismo, las modificaciones no podrán afectar al tipo de gravamen de las rentas del ahorro ni los aplicables a otras categorías de renta, ni afectar a la normativa de gestión del impuesto, incluido el régimen de pagos a cuenta.
- Régimen de deducciones autonómicas: Se establece la posibilidad de regular deducciones sobre la cuota íntegra por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicaciones de renta, siempre que no afecten, directa o indirectamente, al gravamen efectivo de la renta. Esta competencia incluye las competencias de control y supervisión en lo estrictamente relacionado con las decisiones adoptadas.
- Modificación de la deducción estatal por vivienda: Se establece la posibilidad de modificar el porcentaje de deducción por inversión en vivienda habitual sobre la deducción que establece la ley general del impuesto, en +/- 50%.
- Límite general de las medidas adoptadas por las CCAA en uso de su capacidad normativa: la parte autonómica de la cuota líquida no puede ser negativa.

Del conjunto de posibilidades para la aplicación de la capacidad normativa en el IRPF, ha sido en el área de deducciones autonómicas donde más han proliferado las iniciativas, mientras que sólo se sabe de una comunidad (la de Madrid) que haya modificado recientemente la escala de gravamen. Con datos para el ejercicio 2003, Cantos y García (2005) han hecho un balance del uso de la capacidad normativa en materia de tributos que habían realizado las CCAA de régimen común, justo dos años después de la entrada en vigor del sistema de financiación autonómico en 2002. Obtuvieron

las siguientes conclusiones sobre los cambios operados en relación a la recaudación normativa prevista:

1. El impacto recaudatorio global de las modificaciones tributarias llevadas a cabo hasta entonces por las Comunidades Autónomas de régimen común supuso un incremento del 6,6% en los recursos totales del sistema de financiación en 2003, unos 4.794 millones de euros. Dos son los significados primarios de este dato: primero, que a pesar de la timidez de los gobiernos regionales a la hora de subir los impuestos y, a pesar de encontrar algunos indicios de competencia fiscal, la incipiente potestad normativa de las CCAA había sido capaz de aumentar la presión fiscal. Segundo, que el comportamiento era muy desigual entre las CCAA, siendo las de mayor renta per cápita, en general, las que mayores crecimientos experimentaron (Baleares, Madrid, Cataluña, Valencia), frente a Galicia, Castilla y León, Extremadura, Asturias o Castilla-La Mancha. Una circunstancia que ayuda a explicar este diferente comportamiento entre las regiones *pobres* y las *ricas*, es el hecho de que, en las primeras, los ingresos tributarios tienen un menor peso en el conjunto de la financiación total —suplido por una mayor presencia del Fondo de Suficiencia—, por lo que los impactos recaudatorios son más débiles.
2. El aumento en la presión fiscal ejercida sobre la recaudación de los siete tributos donde las CCAA tenían competencias normativas, ascendió al 18% en el promedio de las 15 regiones, con un comportamiento desigual de las diferentes CCAA, si bien, en esta ocasión, es difícil asociar los mayores incrementos con las Comunidades de mayor renta o de mayor antigüedad de las medidas adoptadas ni con el color político de los diferentes Gobiernos⁹⁹.
3. Otro terreno propicio para la competencia fiscal en el ámbito autonómico es el IRPF, siendo el único impuesto donde la autonomía tributaria ha dado lugar a un descenso en la recaudación. Por un lado, no puede decirse que el 0,37% de descenso en la recaudación efectiva en relación a la normativa, sea una cifra importante que aporte indicios sólidos sobre competencia fiscal, sobre todo si se compara con la abundante cantidad de deducciones en la cuota establecidas en esa fecha; por otro lado, la cifra adquiere más importancia si se tiene en cuenta que las CCAA tan solo llevaban dos años en uso de su potestad normativa en el IRPF y que ninguna había alterado la escala autonómica del impuesto. La variable que explicaba mejor el tamaño de la rebaja fiscal era el color político del gobierno: los de izquierda parecen asociarse con menores rebajas fiscales en este impuesto, aunque por entonces había algunas excepciones (Canarias y Madrid).
4. La clave del incremento generalizado de la presión fiscal en los siete tributos cedidos se encuentra en el agregado “tributos tradicionales” (los de mayor antigüedad en capacidad normativa) y, más en concreto, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) y en los tributos sobre el juego¹⁰⁰. El primero grava bienes raíces (el capital inmóvil) y suele ser más propenso a soportar subidas de tipos. El impacto

⁹⁹ Los siete tributos son: IRPF, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre el Patrimonio, Tasas sobre el juego, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y AJD, Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte e Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Hidrocarburos.

¹⁰⁰ El bloque de “tributos tradicionales” está formado por el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre el Patrimonio, Tasas sobre el juego y el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y AJD.

recaudatorio de las medidas introducidas por las CCAA habría supuesto un aumento promedio del 53% en relación a la norma recaudatoria estándar establecida por el Ministerio de Hacienda para los denominados “tributos tradicionales”. Aquí, la casuística entre Comunidades es compleja de explicar y no responde con facilidad a patrones generales. Aún así, se aprecia que en algunas Comunidades donde la recaudación ha aumentado por debajo de la media, han experimentado importantes rebajas impositivas en el Impuesto sobre el Patrimonio y en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (Madrid, Asturias, Aragón o Castilla y León).

Si bien no puede decirse que los hallazgos obtenidos sean concluyentes a la hora de identificar competencia fiscal, sí que señalan algunos hechos que se encuentran en la línea que predice la teoría de la imposición descentralizada. Primero, que las CCAA han aumentado más sus gravámenes en aquellos impuestos que recaen sobre bases inmóviles (bienes raíces), así como en impuestos indirectos (tasas sobre el juego, Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y AJD). Segundo, que en ausencia de capacidad normativa sobre el Impuesto de Sociedades, son el IRPF, el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, los escenarios más apropiados para desencadenar comportamientos de competencia fiscal horizontal.

Aunque los autores no persiguen como objetivo la detección de indicios de competencia fiscal vertical, supuesto que sólo podría darse en el IRPF al ser el único con capacidad normativa y recaudación compartidas, esta posibilidad puede abrirse en el futuro, tanto en este impuesto que aumentaría la cuota autonómica desde el actual 33% hasta el 50%, como en el IVA minorista, de consumarse las previsiones actuales. En todo caso, sería interesante que futuros estudios empíricos pudieran contrastar los indicios de competencia fiscal horizontal apreciados para 2003, donde las CCAA apenas dispusieron de dos años para ejercer la autonomía tributaria en el IRPF.

Precisamente, ha sido con posterioridad a 2003 cuando se ha producido un cambio cualitativo importante en el ejercicio de la capacidad normativa sobre el IRPF. Ha sido en la Comunidad de Madrid, una Comunidad gobernada por el Partido Popular desde 1995, pero con dos posicionamientos cronológicamente diferenciados respecto a la política fiscal. Si en la etapa 1995-2003 la Comunidad de Madrid se encontraba entre las de mayor impacto recaudatorio de las modificaciones fiscales de responsabilidad autonómica, como se ha visto, la particular cruzada que los gobiernos posteriores han mantenido frente a la presión fiscal autonómica, parece predecir un cambio de rumbo que habrá que contrastar en el futuro.

A partir del Acuerdo de Financiación del CPFF de 2001, ¿se estarían acentuando los indicios de competencia fiscal horizontal en los impuestos directos personales con competencia normativa autonómica? Se ha construido el Anexo I a partir de datos correspondientes a modificaciones en la normativa fiscal de la Comunidad de Madrid, por ser ésta la que mayores indicios acumula sobre esta posibilidad, al haber manifestado sus dirigentes de forma reiterada su preferencia por una fiscalidad más baja y haber constatado que es, probablemente, la Comunidad más activa en las rebajas fiscales en el IRPF, en el Impuesto sobre el Patrimonio y en el ISSD. En la actualidad, esta Comunidad es la que ha reducido en mayor medida la fiscalidad en el tramo autonómico del IRPF (afectando por primera vez a la escala de gravamen) y ha sido probablemente la que más reducciones ha practicado en el ISSD y en el IP, previamente a su supresión.

Desde un punto de vista económico, podrían identificarse tres objetivos a partir de las modificaciones fiscales recogidas en el Anexo I, si bien, podría haber solapamientos entre las medidas:

1. Atracción de residentes a la jurisdicción. Especialmente, dirigida a aquéllos que cuentan con un patrimonio relevante. A este perfil responderían las siguientes medidas: el aumento del mínimo exento en el IP para contrarrestar la revisión catastral (2004), las bonificaciones en la cuota del ISSD para descendientes y/o cónyuges en varios períodos, así como la deflactación y reducción de la escala de gravamen llevada a cabo durante varios períodos.
2. Objetivo redistributivo. Se perseguiría la acción redistributiva centrada en colectivos de discapacitados, de población mayor y de jóvenes. Se incluyen aquí todas las iniciativas para colectivos especiales.
3. Objetivo asignativo. Se trataría, aunque de manera algo difusa, de mejorar la transmisión del capital productivo en las adquisiciones a título lucrativo. Por ejemplo, cabe aquí la modificación en el IP para 2005, aplicable a bienes y derechos afectos a actividades económicas, si bien, no resulta tan claro adscribir otras medidas como las rebajas generales en el gravamen del propio IP y del ISSD o la deducción en el IRPF por gastos educativos (2009)¹⁰¹.

En todo caso, vuelve a aparecer como una sólida candidata la hipótesis de competencia fiscal por atraer residentes. La investigación futura tendrá que corroborar este extremo.

El otro hipotético frente de la competencia fiscal en la España de las autonomías se viene dando entre las Comunidades forales Navarra y Vasca, en relación al resto de CCAA, sobre todo, las limítrofes. Hay dos aspectos donde se viene manifestando la discriminatoria capacidad fiscal otorgada, sorprendentemente con el beneplácito de todos los gobiernos centrales de la democracia, a las CCAA forales sobre el resto, y que afectan a la capacidad tributaria y a la acción redistributiva del Estado, respectivamente. Obviando, en este caso, los problemas de asimetría en el esfuerzo de solidaridad de estas Comunidades en el conjunto del Estado, verdadera piedra angular de la dualidad del sistema, como bien apunta Zubiri (2000), sí que interesa detenernos en el elemento distorsionador que supone la asimetría existente en la capacidad tributaria. Para empezar, las comunidades forales tienen la posibilidad de competir parcialmente por el capital móvil a través del Impuesto de Sociedades, sin que el resto de comunidades puedan hacer lo mismo, lo que podría adentrarnos en un escenario de competencia fiscal donde las comunidades forales podrían disponer, con el paso del tiempo, de un sistema productivo especializado en empresas intensivas en capital, altos salarios y bajo nivel de provisión de bienes públicos, al abrigo de su menor fiscalidad y al modo y manera que describe el modelo de Wilson (1987). En este escenario, las comunidades limítrofes tendrían unas mermadas posibilidades de competir por el capital y tan solo podrían recurrir a la competencia mediante una sobre-provisión de inputs públicos (Keen y Marchand, 1997) o mediante el uso de subvenciones, con el riesgo de incurrir en conducta perjudicial a efectos del Código de Conducta de la UE e, incluso, en incompatibilidad con el mercado común.

¹⁰¹ Téngase en cuenta que, en la tradición española, la educación siempre se ha considerado como un bien de consumo corriente más que como un bien de inversión. El objetivo de educación para todos, se contempla como un derecho que tiene que ver, sobre todo, con un objetivo redistributivo y no de asignación de recursos, por lo que rara vez se ha considerado como un input productivo.

Después de 16 años de haberse establecido en estas dos Comunidades un conjunto de medidas fiscales que afectaban al Impuesto de Sociedades y después de 9 años de haberse suprimido tales medidas, el último episodio de condena de las mismas se ha producido el 9 de septiembre de 2009, cuando el Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea ha confirmado el enésimo pronunciamiento en contra este tipo de prácticas (véase el Anexo II).

Quizás, más allá del relato que recoge el citado Anexo II y de las causas sustanciadas en las instancias jurídicas de la UE, la lección que deberían aprender las autoridades españolas es que la configuración actual de los dos regímenes de financiación autonómica es intrínsecamente perversa por varias razones, dentro de las cuales, la competencia fiscal que provoca la propia dualidad del sistema sólo es una de ellas¹⁰².

La literatura sobre el particular ha ido avanzando en la preocupación sobre algunos de estos temas, pero habitualmente buscando otros objetivos. Por ejemplo, son escasos los estudios que abordan el ISSD en España desde el punto de vista exclusivamente económico, hecho éste que deriva, de un lado, de la pérdida de importancia relativa que afecta a los impuestos patrimoniales y, de otro, a la dificultad a la hora de encontrar información sobre sus grandes magnitudes. No obstante, como bien apunta Barberán (2006), un limitado grupo de autores españoles han mostrado interés en torno al impuesto, abordando cuestiones diversas sobre su aplicabilidad: Arnaiz y Ferrari (1987), De Pablos (1985, 2001), Checa González (1996), Domínguez y López Laborda (2001) o Melguizo (2005a, 2005b), trabajos todos ellos que se refieren a determinados aspectos respecto a la situación del tributo y a su encaje dentro del sistema impositivo. Algo más frecuentes han sido las referencias en un análisis conjunto con el resto de los impuestos que gravan la riqueza: Lagares (1972, 1975), Albi (1974, 1977, 1986), Breña (1982), De Pablos (1990) o Arcarons y Calonge (2003), entre otros¹⁰³.

Por su parte, Lopez-Casasnovas y Durán-Sindreu (2008), valoran el papel del ISSD en el sistema tributario español y estudian la corrección de algunas disfunciones observadas, apuntando que el impuesto se está utilizando como un instrumento de “competencia fiscal” entre Comunidades, lo que estaría causando un ‘efecto dominó’ sobre el resto de realidades tributarias que les permite abundar en argumentos a favor y en contra de su eliminación. Su estudio parte de la siguiente premisa: un gran número de CCAA han aprobado en los últimos años diversas iniciativas legislativas con la finalidad de reducir la carga fiscal por el impuesto que grava las transmisiones “mortis causa” entre descendientes directos y/o cónyuges, lo que ha generado una espiral normativa, añadida a la preexistente en los regímenes forales navarro y vasco. La citada espiral la inicia en 2003 Cantabria, por su proximidad con el País Vasco y es seguida por Castilla y León, también colindante con

¹⁰² Estudios como los de Carrera Poncela (2004 y 2005) demuestran que las diferencias entre ambas normativas del impuesto de sociedades propician importantes ahorros potenciales con la tributación a la hacienda foral y que esta ventaja fiscal se produce tanto entre las empresas de tamaño grande como entre las medianas.

¹⁰³ En contraste con lo anterior, los impuestos que gravan las transmisiones gratuitas de riqueza han sido objeto de múltiples trabajos en otros países, destacando los realizados en los Estados Unidos, desde aquellos que abordan su importancia y la polémica en torno a su supresión como los de Bartlett (1997), Slemrod (2000) y Gale, Hines y Slemrod (2001), a los que analizan aspectos concretos de su funcionamiento, bien sean los efectos del impuesto respecto a la oferta de trabajo, el ahorro o en la acumulación de capital: Bartlett (1997), Kopczuk y Slemrod (2000), Barro (1974), Frank (2000), Gale y Scholz (1994) y Ihori (2001). También destacan los trabajos que se centran en abordar determinados aspectos de equidad o de distribución, como los de Auten y Joulfaian (1996), Haslett (1997), Britton (1997), Bartlett (1997) y Zilcha (2003).

Cantabria. Posteriores réplicas han surgido en La Rioja, por su cercanía a Navarra y, hasta finales del 2007, en Madrid, Baleares, Murcia, Valencia.... En algunas Comunidades se inició, con idéntica finalidad, la reforma de la fiscalidad de las donaciones en favor de cónyuges y descendientes directos.

Cuadro nº 7

RECAUDACIÓN EN EL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES (variación porcentual)

CC.AA.	96/'86(1)	'01/'96	'07/'01	'07/'96	'07/'86(1)
AND	179%	39%	132%	221%	795%
ARA	205%	133%	98%	362%	1311%
AST	223%	89%	57%	197%	858%
BAL	276%	64%	92%	215%	1082%
CANA	184%	58%	129%	263%	930%
CANT	130%	117%	-1%	116%	398%
CYL	232%	85%	66%	207%	921%
CLM	63%	117%	120%	377%	676%
CAT	349%	47%	153%	273%	1572%
VAL	253%	60%	64%	163%	828%
EXT	76%	38%	164%	264%	539%
GAL	281%	84%	153%	364%	1670%
MAD	-----	166%	71%	355%	-----
MUR	222%	150%	138%	495%	1814%
RIO	330%	37%	41%	92%	728%
TOTAL	240%	81%	104%	268%	1097%

(1) Sin incluir a la Comunidad de Madrid.

Fuente: BDESPE. Instituto de Estudios Fiscales.

Sin embargo, no es fácil llegar a un resultado concluyente en materia de competencia fiscal mediante el uso de simples datos recaudatorios. En el Cuadro nº 7 podemos ver un ejemplo, donde los datos en fondo oscuro representan variaciones superiores a la media de su período respectivo. En principio, los datos apuntarían hacia una mayor presión fiscal teórica en Comunidades como Galicia, Madrid, Murcia o Cataluña, así como a una baja fiscalidad en Comunidades como Cantabria, Andalucía, Extremadura o Castilla-La Mancha. Pero basta con ver las modificaciones operadas por las respectivas Comunidades para comprobar que Madrid y Murcia tienen una configuración legal del Impuesto cuyo gravamen efectivo resultante debería ser muy inferior al de Cataluña, o que dicha configuración para Andalucía y Extremadura es superior al de Castilla-La Mancha y Cantabria. La conclusión es clara: puede haber circunstancias que influyen en la recaudación y que son diferentes de la configuración legal que determinan las normas del impuesto en cada territorio y, entre estas circunstancias, se encuentra la movilidad de bases impositivas, indicador, este sí, elocuente de la proximidad de competencia fiscal.

El informe que anualmente publica el Registro de Economistas y Asesores Fiscales (REAF) permite hacer un seguimiento en la evolución normativa y recaudatoria de los tributos cedidos¹⁰⁴. El Informe de 2009 indica que, en materia de Sucesiones, el ISSD prácticamente se ha suprimido para cónyuges, ascendientes, descendientes, adoptados y adoptantes en los territorios forales y en las CCAA de Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid, La Rioja y

¹⁰⁴ Véase Informe Anual REAF (2009).

Comunidad Valenciana. Galicia tiene tipos entre el 5 y el 18 por 100. Cuando los descendientes son menores de 21 años son más las Comunidades que les eximen de tributar¹⁰⁵. En Baleares tributan a un 7%, en la Comunidad Valenciana la bonificación del 99% tiene un límite de 420.000 euros y en Cataluña el gravamen es progresivo del 5 al 9%, como en Galicia¹⁰⁶. Por otra parte, las donaciones están casi exoneradas de tributación entre familiares cercanos, en las Comunidades forales, en Canarias, en Castilla y León (no para ascendientes y adoptantes), en Castilla-La Mancha y en Madrid.

En lo que se refiere al impacto de los gravámenes de regulación autonómica sobre la actividad empresarial, como apuntan Lopez-Casasnovas y Durán-Sindreu (2008), la recomendación de la UE de reducir y/o eliminar el ISSD y el Impuesto del Patrimonio en los supuestos de empresa familiar, tenía su fundamento en el hecho de que, en este tipo de empresas, se concentra un porcentaje importante del empleo, teniendo en cuenta, además, el importante peso que tienen en relación al PIB. La eliminación de aquellos tributos que dificultaban la continuidad y/o sucesión de la misma ha sido, pues, un objetivo comunitario prioritario, más por su impacto sobre el empleo, verdadero objetivo a preservar, que por tratarse de una estructura familiar de la propiedad. Y ello a pesar, como advierten los autores, de que en España la picaresca y una legislación deficiente han provocado que importantes patrimonios inmobiliarios y/o mobiliarios, fundamentalmente los primeros, hayan podido camuflarse dentro del concepto fiscal de empresa familiar. En fechas previas a la neutralización del Impuesto sobre el Patrimonio por Ley de las Cortes Generales (con efectos de enero de 2008), este tipo de comportamientos habría conducido a una situación en la cual eran mayoritariamente los patrimonios medios los que soportaban el Impuesto¹⁰⁷.

5.3. Futuras líneas de investigación

Estos episodios descritos sobre probable competencia fiscal alientan la investigación futura a la sombra de la marcada tendencia observada, sobre todo desde 2002. La preocupación científica por estos comportamientos debe pasar por estudiar si de lo que se trata es de interdependencia fiscal entre las regiones o bien una preocupación por saber la respuesta de los individuos a los cambios

¹⁰⁵ Asimismo, en Sucesiones es muy frecuente que las Comunidades hayan mejorado la reducción que establece por defecto la norma estatal para la transmisión de empresa familiar del 95% al 99% y que hayan recortado los requisitos a cumplir, en especial, el del período de mantenimiento del patrimonio. Por otra parte, muchas Autonomías mejoran la reducción para la transmisión "mortis causa" de la vivienda.

¹⁰⁶ También en donaciones muchas Comunidades han mejorado las reducciones por transmisión de empresa familiar, y en 2009 se observa una generalizada tendencia a favorecer las deducciones de padres a hijos de dinero para adquirir vivienda o de la propia vivienda.

¹⁰⁷ Aunque la medida de neutralizar el Impuesto sobre el Patrimonio ha tenido cierta contestación social desde la izquierda política, conviene recordar algunos hechos. El impuesto, solo compartido por el caso Francés en toda la UE, ya no servía como instrumento de control censal del IRPF (como reza su Ley fundacional de 1977, por cierto, donde se configuraba como un impuesto extraordinario –transitorio–), debido al avance experimentado por los sistemas de información y a que los elementos patrimoniales susceptibles de generar rendimientos, en su mayoría, ya habían escapado a la sujeción al mismo mediante el uso de diversas fórmulas legales. Por otro lado, desde el punto de vista de la justicia tributaria, el impuesto incurre en doble gravamen, puesto que la renta que dio origen al activo gravable ya fue gravada en su momento. Entrando en los resultados de la gestión del impuesto, la Memoria de la Administración Tributaria indica que en el momento en que se produce su neutralización (2007 es el último ejercicio declarado), afectaba tan solo a 1,3 millones de contribuyentes (300.000 de ellos no residentes) y la recaudación ascendía a 1.800 millones de euros. Los declarantes con un patrimonio neto inferior a 400.000 euros representaban el 72% del colectivo (nicho de la clase media), aunque sólo contribuían con el 25% de la base liquidable, mientras que el 7% de los declarantes con una base liquidable superior al millón de euros, suponía el 42% de dicha base. A partir de estos datos, desde el punto de vista del esfuerzo fiscal no se puede sostener que los más beneficiados sean los ricos por el hecho de que aporten más recaudación; más bien al contrario, serían los componentes de esa mayoría de declarantes, representantes de la clase media, los más afectados por el pago del impuesto en términos de esfuerzo fiscal.

fiscales, cuestiones que, aunque relacionadas, responden a objetivos distintos: ¿compiten los gobiernos regionales por atraer bases fiscales? ¿Hay actuaciones gubernamentales de autocomplacientes hacia los votantes, simplemente por imitación a las políticas en otras regiones? Hay que recordar que la competencia fiscal, en su variante más extendida, la horizontal, alude a rebajas fiscales sobre los factores productivos móviles con la intención de atraerlos, provocando efectos externos negativos en el resto de jurisdicciones derivados de la detracción que hacen de la base fiscal y que la generalización de este comportamiento es la que produce pérdida de bienestar al provocar un nivel de provisión del bien público inferior al eficiente. La adecuada identificación de este problema y el tratamiento separado de la hipótesis de la yardstick competition o competencia por imitación, junto con otras, es fundamental para el enfoque de la futura investigación, sobre todo en un país como España tan acostumbrado a copiar comportamientos, con frecuencia, sin demasiada reflexión¹⁰⁸.

Hipótesis de la “vecindad”. A pesar del “race to bottom” que parece haberse desatado en la tributación de las adquisiciones lucrativas por una gran mayoría de CCAA durante los últimos años, hay algunos comportamientos que merecen especial atención. Por ejemplo, para hacer frente a las decisiones en materia fiscal que, tanto el País Vasco como Navarra, comenzaron a adoptar hace ya más de una década sobre el patrimonio empresarial en virtud de su peculiar régimen de financiación, primero Cantabria y, después, la Rioja, han suprimido en la práctica la imposición sobre las sucesiones. Esto nos llevaría a plantearnos la posibilidad de que exista una dimensión espacial de la competencia en el ISSD, es decir, podría ser que las CCAA vecinas de una “zona de bajo impuesto”, estuvieran sujetas a una mayor competencia fiscal que las que se encuentran a una distancia mayor de esos bajos niveles impositivos efectivos. De ser cierto, la perspectiva espacial de “vecindad” puede también atraer el interés de los investigadores, como se ha demostrado en la imposición del capital móvil entre los veteranos países de la UE próximos a los de nueva adhesión en el Este de Europa. Como ya se ha apuntado con anterioridad, si la vecindad tradicionalmente ha sido utilizada como un elemento de fricción entre territorios en multitud de órdenes de la vida cotidiana, ¿por qué no iba a serlo en materia de competencia fiscal?

Al margen de que esos elementos de fricción existan o no y se manifiesten en ámbitos no solamente culturales y sociales, sino también políticos, futuros trabajos de investigación deberían seguir esta línea, porque no es difícil acopiar datos que abundan en la existencia de interdependencias fiscales entre, por ejemplo, Cantabria con el País Vasco, Castilla y León con el País Vasco, Castilla-La Mancha con Madrid o La Rioja con el País Vasco y Navarra.

Hipótesis del liderazgo “político-ideológico”. Si el caso de la UE puede presentarse, en algunos modelos, como un escenario donde las fuerzas centrífugas y centrípetas libran una batalla marcada más por los condicionantes políticos e ideológicos propios de la soberanía, generalmente ya resueltos en muchas federaciones, que por cuestiones económicas o técnicas, este escenario puede ser replicado al caso regional español. Neutralizado, de momento, el Impuesto sobre el Patrimonio, una hipótesis que podría ser objeto de contraste en el futuro es la existencia de un liderazgo de

¹⁰⁸ Como demuestran Cantos y García (2005), la inmensa mayoría de las medidas fiscales que adoptaron las CCAA de régimen común en el IRPF durante 2002 y 2003, giraron en torno a dos deducciones: nacimiento y custodia de hijos menores de 3 años, por un lado, y adquisición y arrendamiento de vivienda habitual, por otro.

Stackelberg político-ideológico: el liderazgo del centro-derecha político en la carrera a la baja de la imposición directa en las figuras donde las CCAA disponen de competencias normativas. Sirvan como ejemplo, estas dos proposiciones que bien podrían representar sendos posicionamientos ideológicos en el ISSD:

- Líderes políticos del centro-derecha con argumentos a favor de la reducción del gravamen: “se podrá garantizar la continuidad de los negocios de los pequeños y medianos empresarios, porque en vida los padres podrán organizarse para supervisar la labor de sus hijos que ya se convierten en propietarios, sin tener que pagar hasta el 34% en impuestos”¹⁰⁹.
- Líderes políticos del centro-izquierda: “la reducción en el impuesto favorece, sobre todo, a las grandes fortunas, porque se plantean por igual para los que más tienen y para los que menos tienen.”

El ISSD podría aparecer como el principal terreno donde presuntamente se librarse una batalla fiscal, con un trasfondo político-ideológico de calado. Necesitaríamos formular un modelo personalizado y adaptado a las especiales circunstancias que rodean la construcción del Estado de las Autonomías en España. Por ejemplo, podría seguirse a Manski (1993), junto con otros trabajos posteriores que sugieren que las elecciones fiscales parecen ser interdependientes, quizás no porque los países se comporten estratégicamente, sino porque seguirían la “moda intelectual” de un determinado momento que conduciría las elecciones fiscales en una misma dirección. Sin embargo, la metodología debería tener cuidado con el solapamiento de hipótesis: así, por ejemplo, la Comunidad de Castilla-La Mancha podría “seguir” a la de Madrid en las rebajas impositivas en el ISSD, debido más a la hipótesis de la vecindad que a la del liderazgo político-ideológico.

La hipótesis de “yardstick competition”. ¿Toman los electores en consideración las decisiones fiscales de sus políticos autonómicos y las evalúan en función de lo que hacen otras regiones? Cada vez es más fácil para los ciudadanos poder comparar la situación y las políticas de su región con las de sus vecinos. A pesar de que algunos investigadores consideren que este tipo de comportamientos interdependientes son ajenos a la competencia fiscal, su contraste permitiría avanzar en el objetivo de encontrar una explicación satisfactoria al “race to bottom” de la fiscalidad del ISSD en España, pues todo apunta a que podría sostenerse la hipótesis de la “competencia por imitación” si se hicieran una serie de entrevistas confidenciales a los responsables fiscales de las CCAA, tanto en materia de ISSD como de las principales deducciones en la cuota del IRPF. En efecto, puede que los votantes de una comunidad evalúen las decisiones de sus políticos comparándolas con políticas similares de otras CCAA que lideran las rebajas impositivas. Los políticos, concedores, de esta circunstancia, tratarían de imitar a otras comunidades para complacer a sus votantes.

Retomamos las explicaciones que Redoano (2007) encuentra al por qué los países deberían sentirse afectados por lo que hagan sus vecinos, pudiendo llegar incluso a plantearnos, en la línea de Mukand y Rodrik (2005), si la imitación de las políticas de sus vecinos puede llegar a producirse aún en el caso de que ésta no sea la mejor solución posible. Por ejemplo, una pregunta interesante sería si ha

¹⁰⁹ Este es el tipo impositivo marginal máximo de la escala de gravamen existente, por defecto, para todas las CCAA.

sido adecuada la política de estímulo de la adquisición de vivienda habitual mediante deducciones autonómicas en la cuota (muchas CCAA la han creado o han mejorado la deducción estatal), cuando todo el mundo conocía desde 2005 que se estaba creando una burbuja en el sector inmobiliario y en el de la vivienda, en particular. ¿Por qué se favoreció durante años en varias CCAA la no tributación de patrimonios afectos a actividades económicas, así como su transmisión a título lucrativo, mediante un complejo mecanismo administrativo que impedía, de facto, que las pequeñas y medianas empresas se beneficiaran fiscalmente al carecer del asesoramiento necesario? Preguntas que, probablemente, carezcan de respuestas consistentes para con los objetivos que deben perseguir los gestores públicos y que podrían dar pie a comportamientos “yardísticos” bastante generalizados en el pasado reciente, lo que podría avalar, incluso y sorprendentemente, la decisión del Gobierno de España de anular el Impuesto sobre el Patrimonio.

Cuadro nº 8

Propuesta de comportamiento de las CCAA de régimen común frente a tres hipótesis de competencia horizontal

Comunidades	Impacto	Liderazgo	Competencia
Andalucía	No	No	Sí
Aragón	Bajo	No	Sí
Asturias	Bajo	No	Sí
Baleares	No	No	Sí
Canarias	No	Bajo	Sí
Cantabria	Alto	No	Sí
Castilla y León	Alto	Bajo	Sí
Castilla-La	Alto	No	Sí
Cataluña	No	Bajo	No
Extremadura	No	No	Sí
Galicia	Bajo	No	Sí
La Rioja	Alto	Bajo	Sí
Madrid	No	Líder	No
Murcia	No	Alto	Sí
Valencia	No	Alto	Sí

El conjunto de las hipótesis anteriormente expuestas podría permitir estimar funciones de reacción fiscal, en la línea de Case, Hines y Rosen (1993), Brueckner (1998) y Baicker, K. (2000). Especial interés para el caso español cobraría el trabajo de Redoano (2007). Siguiendo su metodología, podrían someterse a contraste algunas hipótesis de las mencionadas. Con carácter orientativo, el Cuadro nº 8 solo pretende presentar de forma conjunta una conjetura sobre el comportamiento fiscal de las CCAA de régimen común frente a las tres hipótesis descritas.

Presente y futuro de la fiscalidad autonómica y competencia fiscal. Entrando en el terreno de lo positivo, durante el cuarto cuatrimestre de 2009 se ha tramitado en las Cortes Generales dos normas con un potencial impacto en la competencia fiscal. En primer lugar, a principios de 2010 ha entrado en vigor la enésima reforma del sistema de financiación autonómico para las 15 comunidades de régimen común, donde tan sólo se incluyen ligeros retoques al modelo de financiación vigente desde casi el inicio de la descentralización del Estado. Como en ocasiones anteriores, la revisión del sistema de financiación ha carecido de voluntad institucional por solucionar los problemas de fondo advertidos durante décadas, de manera que el objetivo principal continúa siendo procurar financiación adicional

a las CCAA para poder cubrir el creciente volumen de gasto público traspasado desde la administración central, más el que se ha creado ex-novo en el ámbito autonómico. En relación con la posibilidad de incurrir en competencia fiscal autonómica, entre las antiguas disposiciones y las recientemente incorporadas, merecen atención especial estas cuatro:

- a) Se amplía desde 1 a 5 años la antigüedad para que una CA pueda considerarse como residente a un sujeto pasivo por el ISSD (Ley 22/2009). Objetivo: restringir la competencia fiscal basada en la movilidad de personas.
- b) Se amplían las facultades de las CCAA preexistentes para regular la escala autonómica del IRPF y la deducción por inversión en vivienda habitual en el tramo autonómico. Por primera vez, se establecen facultades normativas para modificar la base liquidable (aumentos o disminuciones en los conceptos del mínimo personal y familiar) y para establecer deducciones autonómicas por subvención o ayudas públicas en determinadas condiciones (Ley 22/2009). Objetivo: mejorar la autonomía financiera (favorece la competencia fiscal).
- c) No producirán efecto los cambios de residencia que tengan por objeto principal lograr una menor tributación efectiva en los tributos total o parcialmente cedidos¹¹⁰. Objetivo: restringir la competencia fiscal basada en la movilidad de personas.
- d) En el ejercicio de las competencias normativas sobre tributos cedidos por el Estado, las CCAA mantendrán una presión fiscal efectiva global equivalente a la del resto del territorio nacional¹¹¹. Objetivo: mantener la uniformidad de la carga fiscal en todo el territorio español (no cabe la competencia fiscal autonómica basada en tributos cedidos).
- e) Dualidad del sistema de financiación de las CCAA: el régimen foral aplicable a Navarra y el País Vasco (mayor financiación per cápita, escasa contribución a la solidaridad interterritorial, mayor autonomía financiera) frente al régimen común aplicable a las otras 15 CCAA. Objetivo: dar cumplimiento a la D.A. 1ª de la CE. (estimula la competencia fiscal).

Aparte del análisis de idoneidad que merezcan estas cuestiones desde la óptica de la atribución de fuentes de ingreso a un segundo nivel de gobierno, resulta sorprendente, por contradictorio con uno de los objetivos generales de la reforma (reforzar la capacidad normativa de las CCAA), contemplar cómo se persigue simultáneamente un objetivo y el contrario (letras b y d). Por otro lado, tampoco deja de sorprender que en la misma norma se limite el “voto con los pies” de forma diferente en función del impuesto de que se trate. Finalmente, cuando se profundiza algo más en la normativa que rige el nuevo Acuerdo de Financiación Autonómica, no es difícil descubrir que de lo que se trata es de poner límites a las rebajas autonómicas en los tributos cedidos por el Estado, desincentivando las reducciones fiscales¹¹².

¹¹⁰ Esta norma se incluye en el Art. 28.4 de la Ley 22/2009, pero ya estaba incorporada en el art. 20.4 de la Ley 21/2001 de financiación autonómica. En términos del análisis económico, puede decirse que se proscribió el voto con los pies.

¹¹¹ Este mandato ya quedó recogido en el art. 19.2 de la Ley Orgánica 8/1980 (LOFCA) y mantiene su vigencia con la modificación de dicha norma efectuada por la Ley Orgánica 3/2009.

¹¹² Los borradores previos al Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, del CPFF, llegaron a proponer que, en caso de que una Comunidad obtuviera una recaudación inferior a la recaudación normativa, la diferencia se descontaría de

Un comportamiento asimétrico que propicia un aumento sistemático de los ingresos fiscales autonómicos y que va en contra de los criterios de armonización fiscal que han prevalecido hasta ahora en la UE. Para alcanzar el objetivo de estimular la fiscalidad autonómica en detrimento de la estatal con el fin de aumentar así la corresponsabilidad fiscal del sistema autonómico, desde hace tiempo existen indicadores de medida y procedimientos para conseguirlo, sin tener que pasar por una elevación general de la presión fiscal general en España que nivele a las comunidades “por arriba”, desvinculada del ciclo, y que no puede sino afrontar el principio de consolidación presupuestaria y alimentar la pérdida irrecuperable de eficiencia del sistema tributario.

En relación con la dualidad del sistema de financiación a que se refiere la letra e) anterior, ya se ha visto las implicaciones que tiene para con la competencia fiscal entre regiones forales y comunes. Además, el 17 de diciembre de 2009 las Cortes Españolas aprueban una disposición, conocida como “blindaje del Concierto vasco”, por la que las normas fiscales que emanen de las tres Diputaciones Forales, instituciones competentes en materia de fiscalidad en esa Comunidad, tendrán la inmunidad propia de las normas con rango de ley y, en consecuencia, sólo podrán recurrirse ante el Tribunal Constitucional. Desde el punto de vista de las garantías de derechos frente al poder legislativo, puede ser objeto de preocupación la merma de la ya reducida capacidad que los ciudadanos e, incluso, las instituciones, tienen para recurrir eficazmente las normas de todo tipo que en España presuntamente contravienen la legalidad vigente y/o provocan perjuicios individuales y, en especial, las normas fiscales.

Sin embargo, el motivo de preocupación en este trabajo tiene que ver con los problemas conocidos de incompatibilidad de la financiación foral y la común de las CCAA y con la conocida experiencia de 16 años de litigios España-UE a cuenta de las denominadas “vacaciones fiscales” vasca y navarra. El riesgo de que esta nueva medida provoque mayor conflictividad en términos de competencia fiscal desleal, parece más que probable a la luz de todas estas circunstancias, siendo un buen campo de trabajo para futuros estudios empíricos. El hecho de que España figure a la cabeza de los países de la UE en conflictividad de la normativa fiscal con la propia de la UE, no hace sino alimentar esta preocupación¹¹³.

5.4. A modo de síntesis

Hasta fechas recientes, apenas se han manifestado episodios de competencia entre CCAA con motivo del ejercicio de la autonomía normativa en materia de los impuestos de su competencia, salvo en el caso de las denominadas “vacaciones fiscales” decretadas por el País Vasco y Navarra a partir de 1993. Sin embargo, después de 2002 hay indicios de interdependencia en la toma de decisiones

las cantidades que dicha Comunidad debiera recibir del Estado en concepto de subvenciones, lo que se haría con el fin de combatir prácticas que persiguen eventuales deslocalizaciones territoriales de factores al abrigo de la fiscalidad más atractiva (las CCAA perjudicadas podrían exigir el pago del tributo al contribuyente emigrado).

¹¹³ El Informe anual 2009 elaborado por International Tax Review y la Comisión Europea, sobre infracciones de la normativa fiscal de la UE por parte de los estados miembros, sitúa a España en 2º lugar por el número de infracciones cometidas en el período 2005-2008. Después de Italia, con 31 casos abiertos, España figura con 24 casos, por delante de Francia (22), Alemania y Portugal (21) y Bélgica (18). De los 21 casos españoles, 5 corresponden a impuestos indirectos, 4 a inadecuaciones administrativas, 4 a infracciones sobre la normativa de dividendos y otros 4 por ayudas estatales indebidas.

fiscales sobre el ISSD, el Impuesto sobre el Patrimonio y sobre el IRPF por parte de los gobiernos regionales.

Aunque no existen apenas trabajos sobre competencia fiscal autonómica, la proliferación de medidas fiscales que afectan a los impuestos directos, aconseja que la futura investigación económica dedique parte de sus esfuerzos a contrastar empíricamente su existencia, su naturaleza y su alcance, con el fin de servir de referencia a la toma de decisiones en el futuro. Precisamente, los cambios producidos en 2009 en el marco general del sistema de financiación de las comunidades de régimen común y la elevación a rango de ley de las medidas fiscales adoptadas por las Diputaciones Forales de el País Vasco, pueden afectar a las condiciones en que se produzca la competencia fiscal en el futuro.

6. Discusión de conclusiones.

El propósito de este trabajo es triple. En primer lugar, obtener una panorámica lo suficientemente general del estado de la investigación económica sobre la competencia fiscal, para lo que se ha realizado un repaso a muchas aportaciones bajo un criterio lo suficientemente amplio como para incluir aspectos que pudieran no ser considerados estrictamente como competencia fiscal por algunos investigadores. La complejidad en el mundo real de las interacciones fiscales entre jurisdicciones subcentrales y países esconde situaciones muy variadas que conviene tener en cuenta de cara a una discusión final sobre sus implicaciones para Europa y España. En segundo lugar, el objetivo también ha sido estudiar el comportamiento de los países europeos frente a la competencia fiscal, pero poniendo el acento en los enfoques empíricos, con el fin de poder identificar comportamientos pasados y presentes y de poder avanzar aspectos sobre cómo será la competencia fiscal en el futuro de una Unión Europea que está en pleno proceso de expansión. Finalmente, resulta interesante saber si la España de las autonomías integrada en un gran espacio económico con peculiares notas distintivas, como es el europeo, podría estar ya enfrentándose a los típicos problemas de competencia propios de las federaciones, aunque esto último visto desde un ángulo todavía muy incipiente.

En economía, como en cualquiera de las ciencias sociales, la evaluación de los costes y los beneficios de la competencia fiscal queda sujeta ineludiblemente a la previa resolución de dos cuestiones, a saber, los criterios normativos a utilizar para definir los conceptos de coste y de beneficio, por un lado, y a su cuantificación, por otro. En cuanto a la primera cuestión, puede decirse que hay práctica unanimidad entre los investigadores en utilizar la variable unidimensional de eficiencia/ineficiencia para con el bienestar social en todas las jurisdicciones/países afectados por la competencia, si bien y como acertadamente señala Oates (2001), la deseabilidad de la competencia fiscal dependerá también y de manera capital, del parecer que tenga el observador sobre el papel que debe desempeñar el sector público. Por lo que se refiere a la cuantificación de los costes y beneficios derivados de la competencia fiscal, a nadie se le oculta las dificultades que tienen los modelos empíricos para encontrar indicadores apropiados que recojan el impulso fiscal de los gobiernos. Tales dificultades nos imponen la necesidad de ser extremadamente cautos y prudentes a la hora de extraer consecuencias de los trabajos empíricos que sean válidas más allá de las restrictivas condiciones en que se desenvuelve cada modelo. Si a esta limitación se añade, además, el hecho de que la perspectiva económica tan sólo es una de las que presiden la toma de decisiones políticas,

entonces podremos entender más fácilmente por qué se producen grandes discrepancias entre el mundo real y las prescripciones de los economistas.

El hecho de admitir, como hace el título del presente trabajo, que puede haber también beneficios derivados de la competencia fiscal, supone ya una importante conclusión en la medida en que esta afirmación se produce en el contexto de un “survey” general y no como consecuencia de un trabajo empírico con un conjunto de supuestos de comportamiento diseñados ad hoc. Para valorar los costes y los beneficios derivados de la competencia fiscal proponemos los siguientes puntos de reflexión final:

La equidad como restricción. Una primera cuestión sobre la que queremos pronunciarnos tiene que ver con la tradicional controversia entre los objetivos de eficiencia y equidad. Tradicionalmente, desde las aportaciones de Musgrave (1959) y de Oates (1972), entre otros, se asume que la función redistributiva de la renta y la riqueza debería recaer básicamente en el nivel central de gobierno, puesto que los gobiernos subcentrales pueden estar limitados en su capacidad para efectuar políticas redistributivas a favor de los pobres, debido a la movilidad de las bases impositivas entre las jurisdicciones de una federación¹¹⁴. Brown y Oates (1987) y Wildasin (1991b), han demostrado que cuando esta función es llevada a cabo por gobiernos subcentrales, la externalidad fiscal que se produce da lugar a un resultado subóptimo en relación al que se daría si esta función la lleva a cabo el gobierno central.

Por otro lado, siguiendo el esquema del modelo básico de competencia fiscal descrito al inicio, muchos de los trabajos teóricos sobre competencia fiscal no incluyen las cuestiones redistributivas, puesto que suponen que los individuos son idénticos en cuanto a sus preferencias por los tipos impositivos (y el nivel de gasto público), por sus decisiones de ahorro/consumo, porque tienen las mismas tecnologías de producción en todas las jurisdicciones y las mismas dotaciones per cápita de capital inicial y tienen la misma cualificación laboral. Ante una subida del tipo impositivo por parte del gobierno de una jurisdicción, la relajación del supuesto de individuos idénticos supone que, a la externalidad positiva que ya existía, se suman ahora las diferencias en el producto marginal del capital que induce la subida del impuesto, lo que viene provocado por la salida de capital de la jurisdicción. Las consecuencias de esta política fiscal son de dos tipos: primero, aumentará la externalidad positiva y la ineficiencia en la asignación del capital entre jurisdicciones (preexistente incluso en el caso de individuos idénticos); segundo, de existir acción compensatoria por parte de una autoridad central para corregir este fallo mediante transferencias, ahora debería ser más intensa. Las consecuencias de prescindir del supuesto de individuos idénticos son claras: se agrava la ineficiencia en la provisión del nivel óptimo del bien público y requeriría una más intensa acción compensatoria.

Aunque el modelo básico solamente incorpora el supuesto de movilidad del capital, no resulta complicado añadir el de movilidad de los individuos para llegar a la misma conclusión. Por muchos intentos que se hagan de endogeneizar el grado de redistribución requerido, al final, resulta claro que esta variable dependerá de decisiones exógenas del gobierno de una jurisdicción, por lo que el

¹¹⁴ En efecto, ante la movilidad del capital y de los individuos, las políticas fiscales que gravan mucho a los ricos de la jurisdicción para financiar subsidios a los pobres, pueden acabar con una salida de capital de la jurisdicción, un flujo de salida de ricos y de entrada de pobres que resultaría en una renta media por habitante inferior a la inicial y una pérdida de bienestar.

gobierno central debería adoptar una decisión intermedia que beneficiará a unas jurisdicciones y perjudicará a otras, con dos consecuencias. Primero, deberá avocar para sí competencias redistributivas procedentes de los gobiernos subcentrales y, segundo, provocará nuevos movimientos de factores entre las jurisdicciones subcentrales entre sí y del conjunto del sistema hacia el exterior, resultando en nuevas pérdidas de eficiencia. Como conclusión, puede decirse que la inclusión de criterios redistributivos convierte el problema de ineficiencia local en uno general que afecta a todo el sistema de gobierno descentralizado.

En cuanto a la segunda consecuencia de las citadas, la estrategia compensatoria eficiente descrita, por ejemplo, en modelos como los de Wildasin (1989), Depaters y Myers (1994) o Bucovestky, Marchand y Pestieau (1998), entre otros, se parte del supuesto de libre circulación de factores dentro del sistema de gobiernos descentralizados, pero se asume un bajo o nulo flujo de factores con el resto del mundo, supuesto que resulta crítico para el aumento de la eficiencia del sistema dentro del modelo. En la medida en que este último supuesto no se cumpla en su totalidad, la acción redistributiva del gobierno central hará perder eficiencia a la economía¹¹⁵. Un caso excepcional por las peculiaridades del régimen federal suizo es el que se deriva del estudio de Feld (2000), que encuentra evidencia empírica de redistribución descentralizada eficiente en ese país y lo explica por tres particularidades: reducida movilidad de factores, una importante acción redistributiva complementaria por parte del gobierno central y por el ejercicio en muchos cantones del sistema de democracia directa para adoptar decisiones fiscales.

Es obvio que un aumento de la acción redistributiva del gobierno central requiere de nuevas competencias y recursos que, en la mayoría de los casos, están asignados constitucionalmente o por normas de difícil modificación. Trasladada esta cuestión al escenario de la UE, resulta evidente, primero, que el actual tamaño del presupuesto comunitario no estaría en condiciones de acometer este tipo de políticas y, segundo, que los intentos de la Comisión Europea por reclamar un mayor tamaño para el presupuesto viene chocando con la oposición de varios países desde 1993, cuando se propuso establecer el límite del presupuesto comunitario en el 2% del PIB a través del Informe “Stable Money – Sound Finances”.

Puede decirse, entonces, que el uso de políticas redistributivas agrava las ineficiencias provocadas por la competencia fiscal en ausencia de tales políticas y que las medidas correctoras mediante transferencias intergubernamentales no garantizan un resultado posterior más eficiente que el inicial. El balance coste-beneficio que pueda producir la competencia fiscal se ve perjudicado cuando se introducen criterios redistributivos de la renta y la riqueza y no hay garantía de que la intervención gubernamental mejore la situación. Importante cuestión ésta a la hora de diseñar nuevos roles para la autoridad central de la Unión Europea y para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas españolas.

¿A qué distancia estamos del leviatán? En el sector privado, cuando los agentes compiten por maximizar sus beneficios, pueden caracterizarse con cierta facilidad los resultados posibles de estas

¹¹⁵ En un cuidadoso trabajo llevado a cabo por Helms (1985) sobre el impacto de la movilidad de los factores entre los estados USA, se demuestra que las subidas de impuestos estatales y locales usadas para financiar pagos por transferencia, acabaron reduciendo el crecimiento económico, provocando pérdida irrecuperable de eficiencia.

acciones. Pero cabe preguntarse si las decisiones fiscales con trascendencia presupuestaria, más otras decisiones regulatorias de los gobiernos, tienen objetivos precisos y claros. Como señala Oates (2001), la opinión que pueda tener el observador sobre si la competencia fiscal es buena o mala, estará determinada por la opinión que, previamente, tenga sobre el sector público. Si se acepta como adecuado el enfoque neoclásico, donde las personas que toman las decisiones públicas buscan maximizar el bienestar social de sus residentes, entonces sólo en unos pocos casos la competencia fiscal conducirá a resultados eficientes: cuando las jurisdicciones son pequeñas respecto al mercado de capitales relevante para ellas, los comportamientos estratégicos tengan escasa importancia y los gobiernos tengan acceso a los instrumentos fiscales adecuados. Cuando esto no ocurre, la posibilidad de que aparezcan ineficiencias es muy alta.

Sin embargo, cuando el observador considera que el sector público es demasiado grande e ineficiente, entonces la competencia fiscal puede ser vista como un mecanismo disciplinario útil para frenar su expansión. En este supuesto se inserta la conocida hipótesis del leviatán, pero no es fácil llegar a la conclusión de que la competencia fiscal supondrá, en todo caso, una mejora de la eficiencia. En efecto, en este entorno también pueden desprenderse distorsiones asignativas de forma sistemática y predecible. Dos ejemplos se pueden apuntar. Oates y Schwab (1996) demostraron que bajo el esquema de análisis del leviatán, la competencia de los gobiernos por atraer capital móvil puede derivar en unos estándares medioambientales subóptimos, porque los mayores impuestos obtenidos sobre este capital podrían agrandar, más bien que reducir, el tamaño del sector público. Por otro lado, Edwards y Keen (1996) demuestran que, bajo ciertos supuestos, una política de armonización fiscal que permitiera incrementar los impuestos sobre el capital de forma agregada en el conjunto de jurisdicciones, podría incrementar el bienestar del ciudadano representativo, si el leviatán no es demasiado agresivo.

Aun así, la tendencia mayoritaria de los estudiosos del leviatán es que, bajo sus postulados, la competencia fiscal constituye un freno a la expansión del sector público (Sinn-1992, Weingast-1995, McKinnon-1997, Rauscher-1998, Wilson y Gordon-2001, Brühlhart y Jametti-2008). La propia historia de la construcción europea es un buen ejemplo sobre la controversia que esconde este debate. Una de las primeras pruebas es la que hemos podido observar con motivo del preacuerdo del Consejo Europeo de 1991 por el que la Comisión propone armonizar los tipos del IVA estableciendo un mínimo del 15% para el tipo general¹¹⁶. Ante dicha medida, el gobierno británico se opone a la propuesta esgrimiendo un Informe del Departamento del Tesoro de 1988 en el que se señala que “en ausencia de tal coordinación, la presión sobre los tipos impositivos, en general, sería descendente, proporcionando un antídoto esencial a las presiones inherentes para aumentar la imposición y el gasto público” (Frey y Eichenberger, 1996). En esta línea, Mackinnon (1997) sugiere que la Unión Económica y Monetaria podría contemplarse como una institución útil para limitar la recaudación fiscal, puesto que como la expansión fiscal suele ir acompañada de endeudamiento, los gobiernos de los países pueden escapar a la enorme presión interna que soportan sobre el presupuesto alegando una restricción comunitaria.

¹¹⁶ Otras propuestas que han sufrido el revés final han sido la de un código de conducta fiscal con carácter vinculante, que no pasó el filtro en el Consejo Europeo de diciembre de 1997 o la propuesta de gravar a un tipo fijo las ganancias del ahorro de los no residentes, en 2001.

La clave, entonces, no puede ser absolutamente dicotómica, esto es, si creemos o no en el estado leviatán, sino que debe establecerse en términos de a qué distancia creemos que está cada jurisdicción o país de la hipótesis del leviatán. Con la respuesta en la mano, entonces se podrán diseñar las políticas fiscales, pero sin perder de vista que la armonización “fuerte”, en el sentido de obligatorio cumplimiento, equivale al caso polar y poco probable de unos gobiernos absolutamente benevolentes que maximizan un objetivo claro de incremento del bienestar de sus residentes y donde prácticamente no existen distorsiones en el funcionamiento democrático de las instituciones. En otro caso, las ineficiencias resultantes de un proceso de armonización fuerte pueden superar las preexistentes a la toma de la decisión. El balance del coste-beneficio de la competencia fiscal en presencia del leviatán dependerá del grado de agresividad del mismo.

En el caso de la OCDE y de la UE, parece que las medidas de soft-law adoptadas para poner en marcha los códigos éticos sobre fiscalidad internacional responden a un criterio de prudencia, aunque en el caso de los intereses de los capitales ajenos se haya utilizado con carácter vinculante el criterio de la residencia. No ocurre así con la reciente propuesta de reforma del modelo de financiación autonómica en España, en trámite parlamentario a finales de 2009, en el que se penaliza la reducción impositiva a la vez que se fomenta una mayor presión fiscal en el nivel autonómico, en un claro intento de establecer una restricción fuerte contra la competencia fiscal entre las autonomías.

¿Existe el “race to bottom” en la competencia fiscal? Cuando observamos los resultados a los que conduce el modelo básico de competencia fiscal, da la sensación de que los tipos impositivos que gravan el capital móvil se mueven dentro de una espiral descendente hasta anularse por completo, cuando lo que verdaderamente se desprende del marco analítico es que hay una tendencia a la baja en el gravamen y en el nivel de provisión de bienes públicos. Esto es, puede pensarse que el impacto inicial sobre una jurisdicción que decide, por ejemplo, bajar el tipo impositivo que aplica a los beneficios del capital invertido en su territorio, daría lugar a una espiral de acción-reacción con las demás jurisdicciones en múltiples fases que acabaría con una neutralización del impuesto en el conjunto del sistema jurisdiccional. Sin embargo, no puede decirse que esto sea así, ni siquiera en el marco de análisis de los modelos teóricos que utilizan el equilibrio de Nash o el del líder Stackelberg, por poner dos ejemplos. Por el contrario, lo que están afirmando es que el equilibrio alcanzado como resultado de la acción fiscal inicial, no es óptimo. De hecho, en la realidad no puede encontrarse ningún ejemplo donde los tipos impositivos del capital se hayan anulado por acción de la competencia fiscal.

Esta cuestión tiene, además, una segunda lectura. Sería preciso conocer también la importancia de las distorsiones creadas por la competencia entre gobiernos por los factores móviles, porque si el efecto nocivo es reducido, entonces este problema no tendría mayor importancia que otros habituales, como el déficit del sistema educativo e investigador, los problemas de eficiencia en el mercado de trabajo, las ineficiencias en el funcionamiento de las instituciones públicas o las que provoca la corrupción, por ejemplo, todos ellos lastres que también afectan negativamente a la competitividad de la jurisdicción o del país frente al resto del mundo. A lo que conduce esta reflexión es a que, probablemente, deberemos dejar en manos de los estudios empíricos la evidencia definitiva sobre la importancia del problema en cada caso. En este trabajo hemos considerado algunos

estudios empíricos para el sistema federal estadounidense y, sobre todo, para Europa, pero sin duda hay muchos más. Como se desprende de estos trabajos, no en todos los casos la competencia fiscal por el capital móvil implica resultados distorsionadores, sino que, en algunos casos, puede incluso mejorar la eficiencia, como se recoge en algunos estudios sobre políticas de atracción de grandes empresas (Biglaiser y Mezzetti, 1997), sobre interacciones en un entorno de competencia imperfecta (Janeba, 1998) o sobre las medidas fiscales en el marco de los denominados acuerdos de compromiso (Janeba, 2000).

Ya en el ámbito europeo, el trabajo empírico de Kirchgassner y Pommerehne (1996) sobre la federación suiza, demuestra que la competencia fiscal ha tenido un impacto reducido sobre las decisiones de los cantones que no ha afectado de manera significativa al nivel de provisión de los bienes públicos. También el trabajo de Brülhart y Jametti (2006), sobre el mismo escenario suizo, concluye que los tipos impositivos resultantes de la competencia fiscal entre los cantones serían demasiado altos como consecuencia de que priman las externalidades verticales sobre las horizontales. Si bien, como ya se ha visto, el régimen federal suizo tiene unas peculiaridades probablemente irrepetibles en cualquier otro país del mundo.

En resumen, la simple predicción de que la competencia fiscal por el capital móvil empuje a los tipos impositivos hacia abajo en una mayoría de escenarios posibles, no implica necesariamente la conveniencia de que una autoridad central deba intervenir con fines armonizadores. Es preciso demostrar, primero, que la distorsión creada afecta de manera importante al bienestar y, segundo, que la medida armonizadora no dejará al conjunto de jurisdicciones en peor situación en términos de bienestar. No hay resultados generales concluyentes de que el balance coste-beneficio de la competencia fiscal se vea perjudicado significativamente ni que las medidas correctoras lo mejoren.

¿Es diferente la competencia fiscal en Europa? A lo largo del presente estudio se ha señalado, no sin razón, que el espacio económico europeo tiene unas connotaciones muy peculiares. Como experiencia de integración económica de países única en el mundo, el estadio actual en que se encuentra previsiblemente se extenderá por varias décadas, sin perjuicio de las nuevas incorporaciones que se vayan produciendo. Si se pretende extraer conclusiones útiles sobre el hecho diferencial europeo para con la competencia fiscal, entonces es preciso considerar en qué medida las diferencias afectan al análisis estándar de dicha competencia y cuáles son las consecuencias.

Diferencias culturales y en idioma: El proceso de integración europea ha derivado en el mayor espacio comercial del mundo, pero donde coexisten más lenguas oficiales que estados, de manera que el nexo cultural, que tanto debe a un idioma común, presenta una debilidad tan solo suplida por un común interés económico que opera para muchos países a modo de protección mutua frente al resto del mundo. Esta última barrera defensiva, también presente en el modelo de federación tradicional, tiene como inconveniente, sin embargo, la otra barrera que representa la diversidad cultural y, sobre todo, el idioma. No es difícil interpretar que esta barrera limita los beneficios que podrían obtenerse de una mayor movilidad del trabajo, aumentando las ineficiencias en los mercados del trabajo locales. La menor competencia por el factor trabajo probablemente esté derivando en mayores costes que beneficios en la UE, lo que en términos netos podría traducirse en un beneficio agregado cesante en el conjunto de la Unión, en relación a lo que ocurre en una federación típica.

Diferencias en renta: Siempre constituye un argumento a favor de la movilidad de factores el hecho de que existan importantes diferencias en renta y riqueza entre territorios. Además, los flujos suelen tener signo contrario cuando se trata del capital (hacia los territorios de menor renta) y del trabajo (hacia los territorios de mayor renta). Es un hecho muy evidente que la ampliación de la UE hacia el Este de Europa ha intensificado los flujos de capital y de trabajo en el sentido descrito. Pocas diferencias hay aquí respecto a una federación tipo, salvo las específicas que dependan de las rigideces en los mercados de capitales (menos frecuentes) y de trabajo (más abundantes). En este punto, las políticas redistributivas habitualmente constituyen un freno a la movilidad del trabajo, pero este fenómeno se produce, en mayor o menor medida, tanto en la UE como en muchas federaciones. Teniendo en cuenta que en los Estados Unidos de América tan solo se han acercado considerablemente las diferencias en renta por habitante entre los estados a partir del último tercio del S. XX, el recorrido para la unión Europea todavía es largo, como largo es el período de espera para que la movilidad de los factores acerque sus retribuciones de manera significativa, sobre todo, en el factor trabajo.

Diferencias institucionales: En este punto la UE suele estar en desventaja con cualquier federación definitivamente asentada. El grado de soberanía que retienen los estados en la UE es muy elevado, sobre todo en materia fiscal, al utilizarse este terreno como contrapartida a la pérdida de soberanía en política monetaria y en el tipo de cambio. Sin embargo, el uso sistemático que la Comisión viene haciendo de este punto flaco para forzar una armonización “fuerte” de los sistemas fiscales, podría responder más a la hipótesis del leviatán que a criterios fundados de eficiencia. Es cierto que en algunas federaciones hay armonización fuerte en la configuración de tributos básicos, pero no es menos cierto que esta armonización se ha centrado, fundamentalmente, en las normas de determinación de la base imponible y en una tipificación de las deducciones a aplicar y, en algunos casos, en el establecimiento de unos generosos márgenes para fijar el tipo de gravamen, como ocurrió con la reforma fiscal de 1986 en los Estados Unidos. Las mayores diferencias de todo tipo que hay entre los estados de la UE en relación a las que puedan existir entre los territorios que integran una federación, es lógico que se correspondan con un mayor grado de diferenciación fiscal. Por tanto, carece de sentido lógico utilizar la armonización fiscal obligatoria para reducir las diferencias institucionales que existen, con toda lógica, entre los estados UE. Es cierto que las mayores diferencias institucionales entre los estados UE provocan, previsiblemente, mayor competencia fiscal, lo cual no implica necesariamente que esta competencia reduzca el bienestar agregado de los ciudadanos de la Unión. ¿Por qué no lo contrario?

Política de cohesión territorial: Qué duda cabe que las políticas de cohesión territorial de la UE han constituido un hecho sin precedentes en el mundo. Jamás se habían destinado tantos recursos de un fondo común para compensar las pérdidas de soberanía de los estados en materia de comercio exterior, así como sus consecuencias en términos de competitividad. En relación a la movilidad de los factores, la política de cohesión facilita la movilidad del capital (motivos de rentabilidad antes de impuestos), al crear más oportunidades de inversión en los territorios donde se actúa, pero neutraliza la movilidad del factor trabajo, en la medida en que las inversiones tienen la propiedad de fijar más a la población en sus lugares de origen. Este era el objetivo pretendido por las teorías del potencial endógeno de desarrollo que tanto proliferaron en los años ochenta y parte de los noventa y que

fueron asumidas por la Comisión Europea. A diferencia de las federaciones, donde este tipo de políticas han tenido un menor alcance, los movimientos de capital inducidos por tales políticas han sido más importantes en Europa, debiendo restarse éstos del saldo potencial de movimientos por motivos fiscales (rentabilidad después de impuestos).

Moneda común: Tampoco existe parangón en el mundo por haber creado en muy pocos años la segunda moneda en importancia por su condición de ser reserva de valor a nivel mundial, como es el euro. Pero, más allá de estas cualidades, la supresión de la barrera cambiaria dentro de la Unión ha impulsado la movilidad del capital y, en menor medida, del trabajo, aunque solo sea por aprovechar los beneficios que ha supuesto la desaparición de este coste de transacción que es el coste directo y el riesgo cambiarios, no solo para el mercado de bienes sino también para el de factores. Ceteris paribus, claramente hay un incentivo para que aumente la movilidad del capital entre los estados de la Unión bajo el criterio de la búsqueda de rentabilidad antes de impuestos. A diferencia de una federación asentada durante muchos años, es de esperar que el impacto de la creación del euro genere una aceleración importante durante varios años en los movimientos de capital entre estados, más intensamente hacia aquéllos recién incorporados y con menor renta per cápita.

A la luz de las anteriores cinco circunstancias diferenciales, no hay indicios claros de que la competencia fiscal en la UE deba ser diferente a la que se da en las federaciones, eso sí, teniendo en cuenta la importancia del momento en que se está desarrollando la construcción europea, inmersa en un proceso más global de mundialización de los mercados. Mientras el capital tiene hoy más incentivos económicos para fluir en Europa que en cualquier federación ya asentada, dadas las disparidades interestatales que todavía existen, el factor trabajo encuentra muchos impedimentos sociológicos, culturales e institucionales para deslocalizarse, a pesar de los favorables incentivos económicos que se derivan de la construcción europea. Sin embargo, nada de esto conduce a pensar que en Europa las condiciones en que se desenvuelve la competencia fiscal sean significativamente diferentes a las existentes en cualquier federación.

¿Es bueno secuestrar la competencia fiscal en el estado autonómico? Como ya se ha señalado en el apartado quinto de este documento, la descentralización del sector público en España constituye ya hoy un hecho de innegable importancia. Pero también es inevitable, legítima y consustancial a la autonomía, la aparición de los primeros episodios de competencia entre gobiernos por atraer bases impositivas móviles. Cuestión distinta es la del establecimiento de los límites a esta competencia fiscal, debiendo situarse éstos en el punto donde la competencia provoca pérdidas de bienestar significativas en el conjunto de las jurisdicciones españolas y no necesariamente en el punto donde tal competencia impide un mayor nivel de provisión de bienes públicos.

Hasta tal punto la incipiente competencia fiscal entre las CCAA sigue una pauta general común a cualquier federación que ya se ha podido constatar cómo las señales de competencia vienen apuntando a los impuestos directos frente a los indirectos y, dentro de aquéllos, a los que gravan factores móviles. Sin embargo, hay otra ineficiencia en el sistema de financiación autonómica que debería ser afrontada antes que las que pudiera provocar la competencia intergubernamental en la actualidad, como es la dualidad incompatible del régimen foral y del común, tanto desde la óptica de la eficiencia como desde la redistributiva. La competencia desigual ya manifestada entre

comunidades que disponen de cierta capacidad normativa sobre el impuesto de sociedades y las que carecen de ella, han provocado la repulsa reiterada de varias instituciones de la UE, al declarar tal práctica competitiva como perjudicial y propia del dumping fiscal, y ello sin que las Comunidades limítrofes hayan podido establecer su propia función de reacción en este impuesto.

En la medida en que parece irreversible la situación creada a partir de 17 gobiernos autónomos cuyo objetivo, ya se enfoque desde el punto de vista neoclásico (maximizar el bienestar de sus residentes) o desde el posicionamiento del leviatán (maximizar el tamaño del sector público), parece centrado en todo caso dentro de los límites de la jurisdicción de cada gobierno, cada vez se hace más perentorio afrontar los cambios constitucionales y normativos necesarios para adecuar el funcionamiento de las altas instituciones del Estado a una realidad territorial muy diferente a la que existía en 1978. La pretensión de que los ciudadanos deban recibir un trato idéntico en términos de servicios públicos, con independencia del lugar donde residan, es inconsistente con el propio concepto de autonomía y de gobierno autónómico, tal y como se concibe. En este sentido, no hay controversia alguna en la literatura económica sobre el hecho de que las políticas igualitarias se gestionan mejor desde un gobierno central y los impuestos necesarios para ello, también.

En la actualidad, el estado autonómico se encuentra ante una falta de definición de objetivos constitucionales claros. Si lo que se pretende es establecer una regla igualitaria a la hora de ordenar la financiación de las regiones con el fin de equiparar el nivel de provisión de servicios públicos de que puede disponer el conjunto de los ciudadanos españoles, entonces sobra el sistema de financiación, las costosas administraciones regionales y hasta las propias instituciones autonómicas: cualquier método alternativo de asignación que se aplique por parte del gobierno central será más eficiente que el actual. No se puede olvidar que la teoría de la descentralización del sector público se basa en las distintas preferencias de los ciudadanos por los bienes públicos.

La existencia de competencia fiscal autonómica es consustancial a la presencia de autonomía financiera. Pero si el objetivo es el logro de un sistema de ingresos autonómico planificado por el Gobierno Central con el fin de financiar un nivel igualitario de provisión de servicios públicos en todo el Estado, entonces habría que replantear previamente el rol constitucional de las jurisdicciones autonómicas. Las crecientes contradicciones en que incurre el estado de las autonomías se verán agravadas por cualquier medida de armonización fiscal fuerte que tienda a igualar la presión fiscal de las CCAA por arriba, acercando al sector público hacia la hipótesis del leviatán. En este peculiar escenario, cualquier atisbo de competencia fiscal mejoraría el balance del coste-beneficio y, por tanto, la eficiencia y el bienestar.

Bibliografía

- Albi Ibáñez, E. (1974): Las transferencias intergeneracionales y la distribución de la renta y el patrimonio; Hacienda Pública Española; 28 pp.153 y ss.
- Albi Ibáñez, E. (1977): El análisis teórico de la distribución patrimonial de los impuestos sobre el patrimonio; Hacienda Pública Española; 45 pp.143 y ss.
- Albi Ibáñez, E. (1986): Las nuevas orientaciones de la teoría de la imposición y la política tributaria; Hacienda Pública Española; 100, pp. 185-204.
- Altshuler, R. & Goodspeed, T. (2002): Follow the leader? Evidence on European and US tax competition; Rutgers University; Departmental Working Papers, 200226.
- Alvarez, X; Alonso, J; Gago, A; González, X (2001): Tendencias recientes de la fiscalidad internacional; Papeles de Economía Española; nº 87; pp. 10-32.
- Anselin, L. (1988): Spatial Econometrics: Methods and Models; Kluwer Academic Publishers: Boston, MA.
- Arcarons, J. y S. Calonge (2003): El Impuesto sobre el Patrimonio: un modelo de microsimulación para el análisis de sus reformas"; en X Encuentro de Economía Aplicada; Tenerife, febrero 2003.
- Arnaiz, G. & Ferrari, I. (1987): Impuesto sobre sucesiones: Datos para un informe; Papeles de Economía Española; 30-31, pp. 249-264.
- Atkinson, A.B.; Stern, N.H. (1974): Pigou, taxation and public goods; Review of Economics Studies; 41, pp. 119-128.
- Auten, G. & D. Joulfaian (1996): Charitable contributions and intergenerational transfers; Journal of Public Economics; 59(1), pp. 89-125.
- Avi-Yonah, R. (2007): Tax Competition, Tax Arbitrage and the International Tax Regime; Bull. For Int'l Tax'n, 61, nº. 4, pp. 130-138.
- Avi-Yonah, R. (2009): The OECD Harmful Tax Competition Report: A Retrospective after a Decade; Brook. J. Int'l, L. 34, nº 3, pp. 783-95.
- Baicker, K. (2000): The Spillover Effects of State Spending; Joint Center for Poverty Research; Working Paper nº 155.
- Baldwin, R. & Krugman, P. (2004): Agglomeration, integration and tax harmonization; European Economic Review, Elsevier, Vol. 48(1), pp. 1-23.
- Barberán Lahuerta, M.A. (2006): Redistribución y progresividad en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; un análisis con datos de panel», XIII Encuentro de Economía Pública, Almería.
- Bartlett, B. (1997): The end of State Tax? Special Report; in Tax Notes, July-7, pp. 105-110.
- Barro, R. J. (1974): Are government bonds net wealth? Journal of Political Economy; n.º 82(6), pp. 1095-1117.
- Bartlett, B. (1997): The end of State Tax? Special Report"; in Tax Notes, July-7, pp. 105-110.

- Bayindir-Upmann, T. (1998): Two Games of Interjurisdictional Competition When Local Governments Provide Industrial Public Goods; *International Tax and Public Finance*, 5; pp. 471-487.
- Bellak, C. & Leibrecht, M. (2009): Do low corporate income tax rates attract FDI? Evidence from Eight Central and East European Countries; *Applied Economics*; Vol. 41(21), September, pp. 2691-2703.
- Besley, T. & Case, A. (1995): Incumbent behavior: vote seeking, tax setting and yardstick competition; *American Economic Review*; 85, pp. 25-45.
- Besley, T. & Rosen, H. (1998): Vertical externalities in tax setting: evidence from gasoline and cigarettes; *Journal of Public Economics*; 70, pp. 383-398.
- Besley, T. & Smart, M. (2001): *Electoral Accountability and Competition among Governments*; London School of Economics; Mimeo.
- Besley, T. & Smart, M. (2005): *Fiscal Restraints and Voter Welfare*; LSE STICERD, Research Paper n° PEPP06.
- Biglaiser, G. & Mezzetti, C. (1997): Politicians' Decision Making with Re-Election Concerns." *Journal of Public Economics*; 66, pp. 425-447.
- Black, D.A. & Hoyt, W.H. (1989): Bidding for Firms; *American Economic Review*; 79, pp. 1249-1256.
- Boadway, R. & Keen, M. (1996): Efficiency and the Optimal Direction of Federal-State Transfers; *International Tax and Public Finance*; 3, pp. 137-155.
- Boadway, R.; Marchand, M. & Vigneault, M. (1998): The Consequences of Overlapping Tax Bases for Redistribution and Public Spending in a Federation; *Journal of Public Economics*; 68, pp. 453-478.
- Boadway, R. (1982): On the method of taxation and the provision of local public goods: Comment; *American Economics Review*; 72, pp. 846-851.
- Bond, E.W. & Gresik, T.A. (1996): Regulation of Multinational Firms with Two Active Governments: A Common Agency Approach; *Journal of Public Economics*; 59 No. 1, January, pp. 33-53.
- Bond, E.W. & Samuelson, L. (1989): Strategic Behavior and the Rules for International Taxation of Capital; *Economic Journal*; 99, pp. 1099-1111.
- Bond, E.W. (1981): Tax Holidays and Industry Behavior; *Review of Economics and Statistics*; 63, pp. 88-95.
- Bosch, N. & Solé-Ollé, A. (2007): Yardstick competition and the political costs of raising taxes: An empirical analysis of Spanish municipalities; *International Tax and Public Finance*, 14(1), 71-92.
- Braid, R.M. (1996): Symmetric Tax Competition with Multiple Jurisdictions in Each Metropolitan Area; *American Economic Review*; 86, n° 5 (December): pp. 1279-1290.
- Brennan, G. & Buchanan, J. (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*; Cambridge University Press; Cambridge.

- Brett, C. & Pinkse, J. (2000): The determinants of municipal tax rates in British Columbia; *Canadian Journal of Economics*; 33, pp. 695–714.
- Bretschger, L. & Hettich, F. (2002): Globalisation, capital mobility and tax competition: theory and evidence for OECD countries; *European Journal of political economy*; Vol. 18, pp. 695-716.
- Britton E. M. (1997): Federal Taxation of Wealth Transfers: 1992-1995"; *Statistics of Income Bulletin*; 16-3 (Winter 1996-1997), pp. 43-46.
- Brown, C. & Oates, W.E. (1987): Assistance to the poor in a federal system; *Journal of Public Economics*; 32, pp. 307–330.
- Brueckner, J.K. (1998): Welfare Reform and Interstate Welfare Competition: Theory and Evidence; *Urban Institute: Assessing the New Federalism*; Occasional Paper n° 21.
- Brülhart, M. & Jametti, M. (2006): Vertical versus horizontal tax externalities: An empirical test; *Journal of Public Economics*; 90, pp. 2027-2062.
- Brülhart, M. & Jametti, M. (2008): Does Tax Competition Tame the Leviathan?; *CEPR Discussion Paper*, No. DP6512.
- Buchanan J.M.; Goetz, C.J. (1972): Efficiency limits of fiscal mobility: An assessment of the Tiebout model; *Journal of Public Economics*; 1, pp. 25-44.
- Bucovetsky, S. (1991): Asymmetric Tax Competition; *Journal of Urban Economics*; 30; pp. 167-181.
- Bucovetsky, S. (1995): Rent Seeking and Tax Competition; *Journal of Public Economics*; 58, pp. 337-363.
- Bucovetsky, S.; Marchand, M. & Pestieau, P. (1998): Tax Competition and Revelation of Preferences for Public Expenditure; *Journal of Urban Economics*; 44; pp. 367-390.
- Bucovetsky, S. & Wilson, J.D. (1991): Tax Competition with Two Tax Instruments; *Regional Science and Urban Economics*; 21; pp. 333-350.
- Bucovetsky, S. & Smart, M. (2006): The efficiency consequences of local revenue equalization: tax competition and tax distortions; *Journal of Public Economic Theory*; 8, pp. 119-144.
- Buettner, T. (2003): Tax Base Effects and Fiscal Externalities of Local Capital Taxation: Evidence from a Panel of German Jurisdictions; *Journal of Urban Economics*; 54, pp. 110-128.
- Buettner, T. & Ruf, M. (2005): Tax incentives and the location of FDI: evidence from a panel of German multinationals; *International Tax and Public Finance*; Springer Vol, 14(2), pp. 151-164.
- Burbidge, J. B. & Myers, G.M. (1994): Population Mobility and Capital Competition; *Regional Science and Urban Economics*; 24, pp. 441-59.
- Cantos, J.M. & García, A. (2005): Ante una revisión del modelo de financiación de las comunidades autónomas; *Depto. de Economía Política y Hacienda Pública (Toledo)*; Universidad de Castilla-La Mancha; Mimeo.

- Carpizio Bergareche, J. & Santaella Vallejo, M. (2007): De los paraísos fiscales y la competencia fiscal perjudicial al 'Global Level Playing Field'. La evolución de los trabajos de la OCDE; Cuadernos de Colaboración; Instituto de Estudios Fiscales, 02/07; Volumen 3/2007.
- Carr, D.L; Markusen, J.R. & Maskus, K.E. (2001): Estimating the knowledge-capital model of the multinational enterprise; *American Economic Review*; 91, pp. 693–708.
- Carrera Poncela, A. (2004): Efecto diferencial del impuesto foral sobre sociedades: algunos cálculos desde Cantabria; *Revista Asturiana de Economía*; nº 31, pp. 95-118.
- Carrera Poncela, A. (2005): Impuesto sobre sociedades y atracción de empresas: el caso vasco visto desde Cantabria; Santander; Universidad de Cantabria.
- Case, A.; Hines, J.; Rosen, H. (1993): Budget spillovers and fiscal policy interdependence; *Journal of Public Economics*; 52, pp. 285-307.
- Cebula, R. J. (2009): Migration and the Tiebout-Tullock Hypothesis Revisited; *The American Journal of Economics and Sociology*; 68 (2): pp. 541-551.
- Checa González, C. (1996): La supresión del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, materiales para la reflexión; Madrid: Ed. Marcial Pons.
- Combrugghe, A. & Tulkens, H. (1990): On Pareto Improving Commodity Tax Changes under Fiscal Competition; *Journal of Public Economics*; V.41; pp. 335-350.
- Crabbe, K. & Vandebussche, H. (2008): Are Your Firm's Taxes Set in Warsaw? Spatial Tax Competition in Europe; Katholieke Universiteit Leuven, LICOS, Discussion Paper, Nº 216/2008.
- Dahlby, B. (1994): The distortionary effect of rising taxes; In: *Robson, R., Scarth, W. (Eds.), Deficit Reduction: What Pain; What Gain*; The C.D. Howe Institute; Toronto.
- Dahlby, B. (1996): Fiscal Externalities and the Design of Government Grants; *International Tax and Public Finance*; 3, pp. 397-412.
- Dahlby, B. & Wilson, L.S. (2003): Vertical fiscal externalities in a federation; *Journal of Public Economics*; 87, pp. 917–930.
- Davies, R.B. & Gresik, T.A. (1998): Tax Competition and Foreign Debt; Working Paper No. 4-98-1. University Park: Department of Economics, Pennsylvania State University.
- Davies, R.B. & Voget, J. (2008): Tax Competition in an Expanding European Union; Oxford University, Centre for Business Taxation; Working Papers, 0830.
- Davies, R.B. (2003): The OECD Model Tax Treaty: Tax Competition and Two-Way Capital Flows; *International Economic Review*, Vol. 44(2), 725-753.
- De Pablos, L. (1985): El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en España y en la Comunidad Económica Europea; *Hacienda Pública Española*; 96, pp. 201-229.
- De Pablos, L. (1990): Una valoración del Impuesto sobre el Patrimonio; Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda.

- De Pablos, L. (2001): La imposición personal sobre la riqueza: su papel en los sistemas tributarios actuales; Hacienda Pública Española; Monografías 2001; pp. 281-322.
- Delgado Rivero, F. J. (2005): El IRPF en España: Comparación mediante microsimulación del impuesto en territorio fiscal común y las haciendas forales; Ed. Instituto Vasco de Administración Pública.
- DePaters, J.A. & Myers, G.M. (1994): Strategic Capital Tax Competition: A Pecuniary Externality and a Corrective Device; *Journal of Urban Economics*; 36: pp. 66-78.
- Desai, M.A.; Foley, C.F. & Hines, J.R. (1999): Are we racing to the bottom? Evidence on the dynamics of international tax competition; *Proceedings of the 91st Annual Conference on Taxation* (Washington D.C.: National Tax Association), p. 176-187.
- Desai, M.A.; Foley, C.F. & Hines, J.R. (2003): Chains of Ownership, Regional Tax Competition, and Foreign Direct Investment; In *Foreign Direct Investment in the Real and Financial Sector of Industrial Countries*; ed. Heinz Herrmann & Robert Lipsey, pp. 61-98; Heidelberg: Springer-Verlag.
- Devereux, M. & Griffith, R. (1998): Taxes and the location of production: evidence from a panel of US multinationals; *Journal of Public Economics*; 68, pp 335.
- Devereux, M.; Griffith, R; Klemm, A. (2002): Corporate income tax reforms and international tax competition; *Economic Policy*; Vol. 17(35), pp. 451-495.
- Devereux, M. & Griffith, R. (2003): Evaluating Tax Policy for Location Decisions; *International Tax and Public Finance*; 10(2), pp. 107-126.
- Devereux, M.; Lockwood, B. & Redoano, M. (2007): Horizontal and vertical indirect tax competition: Theory and some evidence from the USA; *Journal of Public Economics*; 91, pp. 451-479.
- Devereux, M.; Lockwood, B. & Redoano, M. (2008): Do countries compete over corporate tax rates? *Journal of Public Economics*; Elsevier, Vol. 92(5-6), pp. 1210-1235.
- Disdier, A. & Mayer, T. (2004): How different is Eastern Europe?; Structure and determinants of location choices by French firms in Eastern and Western Europe; *Journal of Comparative Economics*; 32 (2), June, pp 280-296.
- Dreher, A. (2006): The influence of globalization on taxes and social policy: An empirical analysis for OECD countries; *European Journal of Political Economy*; 22, pp. 179–201.
- Edwards, J. & Keen, M. (1996): Tax Competition and Leviathan; *European Economic Review*; 40, pp. 113-134.
- Esteller-Moré, A. & Solé-Ollé, A. (2001): Vertical income tax externalities and fiscal interdependence: evidence from the US; *Regional Science and Urban Economics*; 31, pp. 247–272.
- European Commission (1988): Los costes de la no-Europa (Informe Cecchini).
- European Commission (1996): “La fiscalidad en la Unión Europea: Informe sobre la evolución de los sistemas tributarios; Documento Com (96) 546; final de 22 de octubre de 1996.

- European Commission (1998): The EU code of conduct.
- European Commission (2000): Conclusions of the ECOFIN council meeting on 1 December 1997 concerning taxation policy. Official Journal of the European Communities, C2 6/1/98, pp 1.
- European Commission (2001): Company taxation in the internal market; Technical Report 582.
- EUROSTAT (2009): Taxation Trends in the European Union. Main Results; European Commission.
- Feld, L.P. (2000): Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland; Public Choice; Vol. 105(1-2), pp. 125-164.
- Fischel, W.A. (1975): Fiscal and Environmental Considerations in the Location of Firms in Suburban Communities; in *Fiscal Zoning and Land Use Controls*, ed. by Edwin Mills and Wallace Oates; pp. 119-74. Lexington, MA: D.C. Heath.
- Flatters, F.; Henderson, J. V.; Mieszkowski, P. M. (1974): Public goods, efficiency, and regional equalization; Journal of Public Economics; 3, pp. 99-112.
- Flowers, M.R. (1988): Shared tax sources in a leviathan model of federalism; Public Finance Quarterly; 16, pp. 67–77.
- Frank, R. H. (2000): Progressive taxation and the incentive problem; in *J. B. Slemrod, Does Atlas shrug? The economic consequences of taxing the rich*; New York Russell Sage Foundation; Cambridge and London, Harvard University Press cap. 15, pp. 490-507.
- Frey, B. & Eichenberger, R. (1996): To harmonize or to compete? That's not the question; Journal of Public Economics; 60, pp. 335–349.
- Fuest, C., Huber, B. & Mintz, J. (2005): Capital mobility and tax competition: a survey; Foundations and Trends in Microeconomics; Vol. 1, No. 1, pp. 1-62.
- Gale, W. G.; Hines, J. & Slemrod, J. (2001): Rethinking Estate and Gift Taxation; Washington, D. C.; Brookings Institution Press.
- Gale, W. G. y J. Scholz (1994): Intergenerational Transfer and the Accumulation of Wealth; in Journal of Economic Perspectives; 8(4), pp. 145-160.
- García de la Calle, A. & Serrano Antón, F. (2002): La supuesta necesidad de las medidas diseñadas contra la competencia fiscal lesiva y las iniciativas para su control; Noticias de la Unión Europea; n.º 214/2002, 32.
- García Prats, F.A. (2001): Incidencia del Derecho comunitario en la configuración jurídica del Derecho financiero (II): políticas comunitarias con incidencia sobre el derecho financiero; Revista de Derecho Financiero y hacienda Pública; n.º 260/2001; 547 y 548.
- Garretsen, H. & Peeters, P. (2007): Capital mobility, agglomeration and corporate tax rates: is the race to the bottom for real? CESifo Economic Studies, 53, 263–293.
- Gash, A. (2006): Devolution in practice: Potential theoretical frameworks to address the devolution debate; 64th Annual Meeting of the Midwest Political Science Association; Chicago; April, 20-23.

- Giovannini, A. (1989): National Tax Systems versus the European Capital Market; *Economic Policy*; 9 October.
- Gomes, P. y Pouget, F. (2008): Corporate Tax Competition and the Decline of Public Investment; CESifo Working Paper; Series CESifo Working Paper.
- González-Páramo, J. M. (2000): Armonización y competencia fiscal en Europa: situación actual, perspectivas e implicaciones para España; en *T. García Milà [ed.]: Nuevas fronteras de la política económica*; Universitat Pompeu Fabra, CREI; pp. 89-137.
- Gordon, R.H. & MacKie-Mason, J.K. (1995): Why is There Corporate Taxation in a Small Open Economy? The Role of Transfer Pricing and Income Shifting; In *The Effects of Taxation on Multinational Corporations*, ed. M. Feldstein, J. Hines, Jr., and R. Hubbard; Chicago: University of Chicago Press, 1995.
- Gordon, R.H. & Bovenberg, A.L. (1996): Why is Capital so Immobile Internationally? Possible Explanations and Implications for Capital Income Taxation; *American Economic Review*; 86, pp. 1057-1075.
- Gordon, R.H. (1986): Taxation of Investment and Savings in the World Economy; *American Economic Review*; 76; pp. 1086-1102.
- Gordon, R. H. (1992): Can capital income taxes survive in open economies?; *Journal of Finance*, 47, pp. 1159-1180.
- Gresik, T.A. (2001): The Taxing Task of Taxing Transnationals; *Journal of Economic Literature*; 39, pp. 800-838.
- Haslett, D. W. (1997): Distributive justice and inheritance; in *G. Erreygers y T. Vandeveldel, Is inheritance legitimate?*; Berlín: Springer, cap. 6, pp. 133-155.
- Haufler, A; Klemm, A. & Schjelderup, G. (2006): Globalization and the mix of wage and profit taxes; CESifo Working Paper, No. 1678.
- Haufler, A & Wooton, I. (1999): Country Size and Tax Competition for Foreign Direct Investment; *Journal of Public Economics*; 71, pp. 121-139.
- Haufler, A. (1998): Asymmetric Commodity Tax Competition: Comment on de Crombrughe and Tulkens; *Journal of Public Economics*; 67, pp. 135-144.
- Hauptmeier, S.; Mittermaier, F. & Rincke, J. (2009): Fiscal competition over taxes and public inputs; European Central Bank; Working Paper n° 1033, March.
- Helms, L.J. (1985): The effect of state and local taxes on economic growth: a time series-cross section approach; *Review of Economics and Statistics*; 67, pp. 574–582.
- Hindriks, J.; Peralta, S. & Weber, S. (2008): Competing in taxes and investment under fiscal equalization; *Journal of Public Economics*; 92, pp. 2392–2402.
- Hoyt, W.H. & Jensen, R.A. (1996): Precommitment in a System of Hierarchical Governments; *Regional Science and Urban Economics*; 26, pp. 481-504.

- Hoyt, W.H. (1991): Property Taxation, Nash Equilibrium, and Market Power; *Journal of Urban Economics*; 34; pp. 123-3131.
- Ihori, T. (2001): Wealth taxation and economic growth; *Journal Public Economics*; 79(1), pp. 129-148.
- Izquierdo, G. (1997): La armonización y la competencia fiscal: eficiencia frente a equidad; *Hacienda Pública Española*; Monografías; pp. 47-62.
- Janeba, E. (1995): Corporate Income Tax Competition, Double Taxation Treaties, and Foreign Direct Investment; *Journal of Public Economics*; 56, pp. 311-326.
- Janeba, E. (1998): Tax Competition in Imperfectly Competitive Markets; *Journal of International Economics*; 44, pp. 135-153.
- Janeba, E. (2000): Tax Competition When Governments Lack Commitment; *American Economic Review*; 90, pp. 1508-1519.
- Janeba, E. & Peters, W. (1999): Tax Evasion, Tax Competition and the Gains from Nondiscrimination: the Case of Interest Taxation in Europe; *The Economic Journal*; 109(452), pp.93-101.
- Johnson, W.R. (1988): Income redistribution in a federal system; *American Economic Review*; 78, pp. 570–573.
- Johnson, W.R. (1991): Decentralized income redistribution reconsidered; *Economic Inquiry*; 29, pp. 69–78.
- Keen, M. & Kotsogiannis, Ch. (1996): Federalism and Tax Competition; Department of Economics; University of Essex. Mimeo.
- Keen, M. & Kotsogiannis, Ch. (2002): Does federalism lead to excessively high taxes? *American Economic Review*; 92 (1), pp. 363-370.
- Keen, M. & Kotsogiannis, C. (2003): Leviathan and Capital Tax Competition in Federations; *Journal of Public Economic Theory*; 5(2) pp. 177-199.
- Keen, M. & Kotsogiannis, Ch. (2004): Tax competition in federations and the welfare consequences of decentralization; *Journal of Urban Economics*; 56, pp. 397–407.
- Keen, M. & Marchand, M. (1997): Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending; *Journal of Public Economics*, 66, pp. 33-53.
- Kennan, J. & Riezman, R. (1988): Do Big Countries Win Tariff Wars; *International Economic Review*; 29; pp. 81-85.
- King, I.R., McAfee, P. & Welling, L. (1993): Industrial Blackmail: Dynamic Tax Competition and Public Investment; *Canadian Journal of Economics*; 26, pp. 590-608.
- Kirchgassner, G. & Pommerehne, W. (1996): Tax harmonization and tax competition in the European Union: lessons from Switzerland; *Journal of Public Economics*; 60, pp. 351–371.

- Kopczuk, W. & J. Slemrod (2000): The Impact of the Estate Tax on the wealth Accumulation and avoidance behavior of donors; Working Paper Series. Working paper n.º 7960; National Bureau of Economic Research.
- Kotsogiannis, Ch. (2007): Federal tax competition and the efficiency consequences for local taxation of revenue equalization; University of Exeter, Department of Economics; Discussion Papers in Economics, nº 07/01.
- Krogstrup, S. (2004): Are corporate tax burdens racing to the bottom in the European Union? University of Copenhagen (EPRU); Working Paper Series, 04-04.
- Lagares, M. (1972): El Impuesto sobre el Patrimonio. Características y funciones en un sistema tributario; Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Lagares, M. (1975): La distribución de la carga tributaria en España: algunos aspectos de interés para la política fiscal; Hacienda Pública Española; 33, pp. 41-159.
- Lamadrid de Pablo, A. (2005): El Código de Conducta en materia de fiscalidad de las empresas y su relación con el régimen comunitario de las ayudas de estado; Univ. San Pablo CEU; Instituto de Estudios Europeos; Doc. nº 3.
- Lee, K. (2003): Factor Ownership and Governmental Strategic Interaction: An Efficient Nash Equilibrium; Journal of Public Economic theory; 5 (2); pp. 345-361.
- López Casanovas, G; Durán-Sindreu, A. (2008): El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: una valoración de su papel en el sistema tributario y estudio de la corrección de algunas disfunciones observadas en el caso español; InDret, Revista para el Análisis del Derecho; nº 1.
- Maldonado García-Verdugo, A. (2001): Ejercicios sobre competencia fiscal perjudicial en el seno de la Unión Europea y de la OCDE: semejanzas y diferencias; Dirección General de Tributos; Doc. 4/01.
- Manski, C. (1993): Identification of Endogenous Social Effects: The Reflection Problem; Review of Economic Studies; v60, nº 3 (July), pp. 531-542.
- Martin, J.W. (1940): Tax Competition Between States; Annals of the American Academy of Political and Social Science; Vol. 207 (January); pp. 62-69.
- Martin, L. (1997): Bidding for Firms: An Asymmetric Auction Model of Interjurisdictional Competition; Department of Economics, University of Maryland. Mimeo.
- McKinnon, R. (1997): EMU as a device for collective fiscal retrenchment; American Economic Review; 87, pp. 227-229.
- Melguizo, M. (2005a): Herencia versus donaciones en las transmisiones lucrativas de bienes entre padres e hijos: ¿una estrategia de planificación fiscal?, en XII Encuentro de Economía Pública, Palma de Mallorca, febrero.
- Melguizo, M. (2005b): Planificación fiscal en las transmisiones lucrativas de padres a hijos: Aspectos metodológicos y aplicaciones; tesis doctoral de la Universidad de Zaragoza, mimeo.

- Mendoza, E. & Tesar, L. (2005): Why hasn't tax competition triggered a race to the bottom? Some quantitative lessons from the EU; *Journal of Monetary Economics*; 52, pp 163-204.
- Mezzetti, C. (1997): Common Agency with Horizontally Differentiated Principals; *Rand Journal of Economics*; 28, pp. 323-345.
- Mieszkowski, P. & Zodrow, G. (1989): Taxation in the Tiebout Model; *Journal of Economic Literature*; 17, pp. 1089-1146
- Mintz, J. & Tulkens, H. (1986): Commodity Tax Competition Between Member States of a Federation: Equilibrium and Efficiency; *Journal of Public Economics*; 29, pp. 133-172.
- Mirrlees, J.A. (1971): An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation; *Review of Economic Studies*; 38; pp. 175-208.
- Mooij, R.A. & Ederveen, S. (2003): Taxation and foreign direct investment: a synthesis of empirical research; *International Tax and Public Finance*; vol. 10 (6), pp. 673-693.
- Mukand, S. & Rodrik, D. (2005): In search of the holy grail: policy convergence, experimentation, and economic performance; *American Economic Review*; 95 (1), pp 374-383.
- Musgrave, Peggy B. (1991): Merits and Demerits of Fiscal Competition; In: *Rémy Prud'homme, ed.: Public Finance with Several Levels of Government*; The Hague, Foundation of Journal Public Finance, pp. 281-297.
- Musgrave, Peggy B. (2006): Combining Fiscal Sovereignty and Coordination: National Taxation in a globalizing World; In: *Kaul, I. y Conceição, P. (eds.): The New Public Finance Responding to Global Challenges*; Oxford University Press; pp. 167-193.
- Musgrave, R.A. (1959): *The Theory of Public Finance*; McGraw-Hill; New York.
- Musgrave, R.A. (1960): Criteria for foreign tax credit; in "Taxation and operations abroad; Symposium.
- Musgrave, R.A. (1971): Economics of fiscal federalism; *Nebraska Journal of Economics and Business*; 10: pp. 3-13.
- Musgrave, R. A. (1983): Who should tax, where, and what?; In: McLure Jr., C. M. (ed.): *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra, Centre for Research on Federal Financial Relations, pp. 2-19.
- Nalebuff, B. & Stiglitz, J.E. (1983): Prizes and Incentives: Toward a General Theory of Compensation and Competition; *Bell journal of Economics*; Vol. 14, pp. 166-178.
- Noiset, L. (1995): Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods: Comment; *Journal of Urban Economics*; 38; pp. 312-316.
- Oates, W.E. (1972): *Fiscal Federalism*; New York: Harcourt Brace Jovanovich (v.c. *Federalismo fiscal*; Instituto de Estudios de la Administración Local; Madrid, 1977).
- Oates, W.E. (1985): Searching for Leviathan: An Empirical Analysis; *American Economic Review*; 75; pp. 748-757.

- Oates, W.E. (1989): Searching for Leviathan: A Reply and Some Further Reflections; *American Economic Review*; 79; pp. 578-583.
- Oates, W. & Schwab, R. (1996): The theory of regulatory federalism: the case of environmental management; In: Oates, W. (Ed.): *The Economics of Environmental Regulation*; Elgar, Aldershot, pp. 319–331.
- Oates, W.E. (2001): Fiscal competition and European Union: contrasting perspectives; *Regional Science and Urban Economics*; 31, pp. 133–145.
- OCDE, (1991): Taxing profits in a global economy: domestic and international issues; Paris.
- OCDE (1998): Informe sobre Competencia Fiscal Perjudicial: Una Cuestión Global Emergente; Comité de Asuntos Fiscales.
- OCDE (2000): Informe sobre los progresos en la identificación y eliminación de prácticas fiscales perjudiciales; Foro de Competencia Fiscal Perjudicial.
- OCDE (2004): The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2004 Progress Report.
- Overesch, M. & Rincke, J. (2008): Tax Competition in Europe 1980-2007; Evidence from Dynamic Panel Data Estimation; cesifo conference centre; Working Paper. Munich.
- Pauly, M.V. (1973): Income redistribution as a local public good. *Journal of Public Economics*; 2: pp. 35-58.
- Perroni, C; Kimberley, A. (2001): Tiebout with Politics: Capital Tax Competition and Constitutional Choices; *Review of Economics Studies*; 68(1), pp. 133-154.
- Pigou, A.C. (1947): *A Study in Public Finance*; Macmillan; London.
- Rauscher, M. (1996): Interjurisdictional Competition and the Efficiency of the Public Sector: The Triumph of the Market over the State?; Working Paper, 732. Kiel; Institute of World Economics.
- Rauscher, M. (1998): Leviathan and Competition Among Jurisdictions: The Case of Benefit Taxation; *Journal of Urban Economics*, 44; pp. 59-67.
- REAF (2009): Panorama de la Fiscalidad Autonómica 2009 en un escenario de crisis; Servicio de Estudios; REAF. Madrid
- Redoano, M. (2007): Fiscal Interactions Among European Countries: Does the EU Matter?; CSGR Working Paper Serie nº 222/07. Date of the first Paper: 2003.
- Richter, W.F. & Wellisch, D. (1996): The Provision of Local Public Goods and Factors in the Presence of Firm and Household Mobility; *Journal of Public Economics*; 60, pp. 73-93.
- Rubio Guerrero, J. (2001): Los principios básicos de la fiscalidad internacional y la doble imposición internacional; en Cerdón Ezquerro, T. Dir: "Manual de fiscalidad internacional"; Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Rubio Guerrero, J. (2004): Situación actual y perspectivas de futuro de la imposición directa en la Unión Europea; Instituto de Estudios Fiscales; Documento de Trabajo 15/04.

- Ruiz, F. & Gerard, M. (2008): Is there evidence of strategic corporate tax interaction among EU countries; Working Paper, Catholic University of Mons, Munich Personal RePEc Archive (MPRA), Paper N° 10094, August.
- Salvatore, D. (2002): Relative taxation and competitiveness in the European Union: what the European Union can learn from the United States; *Journal of Policy Modeling*, 24, pp 401.
- Sanmartín Jaramillo, P. G. (2004): La neutralidad de los métodos para evitar la doble imposición internacional en un contexto de libre circulación de capitales; *Estudios de Economía aplicada*; vol. 22, nº 1; 2004; pp. 115-137.
- Shleifer, A. (1985): A Theory of Yardstick Competition; *Rand Journal of Economics*; 16(3), pp. 319-327.
- Sinn, H.W. (1992): The Case for European Harmonization; in Georg Winkler, ed., *Tax Harmonization and Financial Liberalization in Europe* (New York: St. Martin's Press, 1992); 5,7.
- Sinn, H.W. (1997): The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition; *Journal of Public Economics*; 66, pp. 247-274.
- Sinn, S. (1992): The taming of leviathan: competition among governments; *Constitutional Political Economy*; 3, pp. 177–196.
- Slemrod, J. (ed.) (2000): Does Atlas Shrug?; The Economic consequences of taxing Rich, New York; Harvard University Press and Russell Sage Foundation.
- Starrett, D. (1980): On the method of local finance and the provision of local public goods; *American Economics Review*; 70, pp. 380-392.
- Stigler, G.J. (1957): The tenable range of functions of local government. In *U.S. Congress, Joint Economic Committee (Ed.), Federal expenditure policy for economic growth and stability*, pp. 213-219. Washington, D.C.
- Stiglitz, J.E. (1977): The theory of local public goods, in “The Economics of Public Services” (M.S. Feldstein and R.F. Inman, Eds.); Macmillan; London.
- Stiglitz, J.E. (1983): The theory of local public goods twenty-five years after Tiebout: A perspective, in “Local Provision of Public Services: The Tiebout Model after Twenty-Five Years” (G. R. Zodrow, Ed.); Academic Press; New York.
- Stewart, K. & Webb, M. (2006): International competition in corporate taxation: evidence from the OECD time series; *Economic Policy*, Vol. 21(45), June, pp.153-201.
- Tannenwald, R. (1998): Devolution: The New Federalism—An Overview; *New England Economic Review* ; may/june, pp. (1998): 1-12.
- Tanzi, V. & Zee, H. (1998): Consequences of the Economic and Monetary Union for the Coordination of Tax Systems in the European Union: Lesson from the US experience; IMF, Working Paper, pp. 98-115.

- Tiebout, C.M. (1956): A pure theory of local expenditures; *Journal of Political Economy*; 64, nº 5, october; pp. 416-424 (v.c. en *Hacienda Pública Española*, nº 50, 1978).
- Tullock, G. (1971): Public Expenditures as Public Goods; *Journal of Political Economy*; 79(5); pp. 913–918.
- Ubago, Y.; Sanz, J.F.; Chocarro, G.; Alvarez, S.; Romero, D. (2005): El impuesto sobre sociedades en la Europa de los veinticinco: un análisis comparado de las principales partidas; *Crónica Tributaria*; nº 114, pp. 107-140.
- Vandenbussche, H. & Crabbe, K. (2006): corporate taxes: the position of Belgium in the enlarged Europe; *Review of Business and Economics*; L1, pp 129-151.
- Vogel, K. (1987): La búsqueda de sistemas fiscales compatibles; en, *Política fiscal en el S. XXI*; Washington.
- Vogel, K. (2002): Which method should the European Community adopt for the avoidance of double taxation?; *Bulletin for International Fiscal Documentation*; vol. 56, nº 1.
- Wei, Shang-Jin (2000): How taxing is corruption on internal investors?; *Review of Economics and Statistics*; 82(1), pp. 1–11.
- Watts, R.L. (2006): *Sistemas federales comparados*; Marcial Pons; Madrid.
- Weingast, B. (1995): The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development; *Journal of Law, Economics and Organization*; 11, pp. 1–31.
- White, M.J. (1975): Firm Location in a Zoned Metropolitan Area; in *Fiscal Zoning and Land Use Controls*; ed. by Edwin Mills and Wallace E. Oates; Lexington, MA: D.C. Heath.
- Wildasin, D.E. (1988): Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition; *Journal of Public Economics*; 35 (2); pp. 229-240.
- Wildasin, D.E. (1989): Interjurisdictional Capital Mobility: Fiscal Externality and a Corrective Subsidy; *Journal of Urban Economics*; 25, pp. 193-212.
- Wildasin, D. E. (1991): Some Rudimentary Duopoly Theory; *Regional Science and Urban Economics*; 21; pp. 393-421.
- Wildasin, D. (1991b): Income redistribution in a common labor market; *American Economic Review*; 81, pp. 757–774.
- Wildasin, D.E. (2005): Fiscal Competition; IFIR Working Paper No. 2005-05, June.
- Wilson, J.D. & Gordon, R.H. (2001): Expenditure Competition; National Bureau of Economic Research; March; Working Paper nº W8189.
- Wilson, J.D. (1986): A Theory of Interregional Tax Competition; *Journal of Urban Economics*; 19, pp. 296-315.
- Wilson, J.D. (1991): Tax Competition with Interregional Differences in Factor Endowments; *Regional Science and Urban Economics*; 21; pp. 423-452.

- Wilson, J.D. (1995): Mobile Labor, Multiple Tax Instruments and Tax Competition; *Journal of Urban Economics*; 38; pp. 333-356.
- Wilson, J.D. (1996): The Tax Treatment of Imperfectly Mobile Firms: Rent-Seeking, Rent-Protection, and Rent-Destruction; In *The Political Economy of Trade Policy: Papers in Honor of Jagdish Bhagwati*, ed. by Robert C. Feenstra, Gene M. Grossman, and Douglas A. Irwin, 225-244. Cambridge, MA: MIT Press.
- Wilson, J.D. (1999): Theories of Tax Competition; *National Tax Journal*; 52, pp. 269- 304.
- Wilson, J.D. & Wildasin, D.E. (2004): Capital tax competition: bane or boon; *Journal of Public Economics*; 88, pp. 1065–1091.
- Zilcha, I. (2003): Intergenerational Transfer, production and income distribution; *Journal of Public Economics*; 87(3-4), pp. 489-513.
- Zodrow, G. R.; Mieszkowski, P. (1986): "Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods"; *Journal of Urban Economics*; 19, pp. 356-370.
- Zou, H. (1996): Taxes, Federal Grants, Local Public Spending and Growth; *Journal of Urban Economics*; 39, pp. 303-317.
- Zubiri Oria, I. (2000): La capacidad normativa de las Comunidades Forales: su extensión al resto de comunidades autónomas; *Papeles de Economía Española*; nº 83; pp. 127-146.

ANEXO I

COMUNIDAD DE MADRID Modificaciones legislativas sobre el IRPF, el Impuesto sobre el Patrimonio (IP) y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISSD)¹¹⁷	
2004	<p>IRPF: se triplica el incremento aplicable en la deducción sobre la cuota autonómica por nacimiento o adopción múltiple; se aumenta la cuantía de la deducción por acogimiento no remunerado de mayores de 65 años y/o discapacitados; se aumenta el límite de la deducción por arrendamiento de vivienda habitual por parte de menores de 35 años; se incrementa el límite a la deducción autonómica por donativos.</p> <p>IP: se incrementa el mínimo exento “con la finalidad de atemperar los efectos de la revisión catastral”.</p> <p>ISSD: se establece una bonificación del 99% de la cuota para los descendientes del causante menores de 21 años, en las adquisiciones mortis causa; se establece una nueva reducción en la base imponible por las adquisiciones inter vivos entre padres e hijos para la adquisición de la primera vivienda habitual.</p>
2005	<p>IRPF: se deflacta la escala autonómica en la cuantía del Índice de Precios al Consumo (IPC) previsto; se mantienen el resto de medidas autonómicas vigentes.</p> <p>IP: se duplica el mínimo exento para discapacitados con un 65% o más de discapacidad y se reduce el período mínimo general de mantenimiento en el patrimonio del adquirente (de 10 a 5 años) de bienes y derechos afectos a actividades económicas para beneficiarse de la exención.</p> <p>ISSD: se amplía la reducción en la base imponible para el cónyuge viudo, para los descendientes del causante y para los ascendientes en línea recta; se aumenta la reducción aplicable a discapacitados.</p>
2006	<p>IRPF: se deflacta la escala autonómica del IRPF por el IPC; se manteniendo las deducciones sobre la cuota vigentes en el año anterior.</p> <p>IP: se mantienen las exenciones vigentes.</p> <p>ISSD: se aumenta la cuantía de la reducción por parentesco aplicable a las adquisiciones mortis causa; se establece una bonificación en la cuota para las adquisiciones inter vivos.</p>
2007	<p>IRPF: se deflacta la escala autonómica y por primera vez una comunidad autónoma rebaja la escala autonómica del IRPF en un punto porcentual; se deflactan los límites que afectan a determinadas deducciones en la cuota del impuesto.</p> <p>IP: se mantienen los mínimos exentos vigentes.</p> <p>ISSD: se amplía el ámbito de aplicación de la bonificación en la cuota para adquisiciones mortis causa, desde la ya vigente para los descendientes del causante menores de 21 años, a todos los descendientes, a los ascendientes y al cónyuge de aquél.</p>
2008	<p>IRPF: se deflacta la escala autonómica en un 2%; se mantienen las deducciones vigentes.</p> <p>IP: se reduce la tarifa del impuesto; se mantienen las modificaciones vigentes¹¹⁸.</p> <p>ISSD: se mantienen las modificaciones vigentes.</p>
2009	<p>IRPF: se crean dos nuevas deducciones; una para compensar el incremento de los costes de la financiación ajena obtenida para inversión en vivienda habitual, y otra por los gastos educativos satisfechos por escolarización obligatoria, gastos complementarios y enseñanza de idiomas; se mantiene la escala de gravamen vigente;</p> <p>IP: se adopta la bonificación en la cuota del 100% prevista por el Gobierno central con carácter general y en el ISSD se mantiene la regulación anterior</p>

¹¹⁷ Modificaciones establecidas en las siguientes leyes de la Comunidad de Madrid: Ley 2/2004, de 31 de mayo; Ley 5/2004, de 28 de diciembre; Ley 7/2005, de 23 de diciembre; Ley 4/2006, de 22 de diciembre; Ley 7/2007, de 21 de diciembre y Ley 3/2008, de 29 de diciembre.

¹¹⁸ Con posterioridad a la promulgación de la Ley 7/2007, de 21 de diciembre, de la Comunidad de Madrid, en la primavera de 2008 y con motivo de la campaña electoral para las elecciones generales, el candidato del Partido Socialista anuncia la Supresión del Impuesto sobre el Patrimonio para 2008 si gana las elecciones. Finalmente, el Impuesto queda neutralizado por Ley 4/2008, de 23 de diciembre, de las Cortes Generales, mediante una bonificación del 100% en la cuota íntegra del impuesto. Entiende el legislador que ninguno de los tres objetivos asignados al impuesto por la Ley 19/1991, de 6 de junio, puede alcanzarse de forma eficaz: función censal y de control del IRPF, mejorar la eficiencia en la asignación del patrimonio y mejorar la justicia redistributiva.

ANEXO II

País Vasco y Navarra: “Vacaciones fiscales” en el Impuesto de Sociedades

Características del paquete de vacaciones fiscales	<ul style="list-style-type: none"> • En 1993, el Lehendakari José Antonio Ardanza alcanza un acuerdo con las Diputaciones Forales vascas para establecer unas medidas de incentivo económico que contemplaban una exención en el IS durante los primeros 10 años de vida de las empresas que se constituyeran en territorio vasco durante 1993-1994. Las empresas debían invertir más de 480.810 euros y crear al menos 10 empleos. Navarra aprueba unas medidas similares en 1993. • En 1995 se establece lo que se denominó “minivacaciones fiscales”, consistentes en deducciones sucesivas del 99%, 75%, 50% y 25% en el IS en años sucesivos, a contar desde el primer año en que la empresa obtuviera beneficios. • En 1996, el conjunto de medidas se complementan con el establecimiento de un crédito fiscal que permitía a las empresas recuperar a través del IS el 45% de la inversión realizada, siempre que ésta superase los 15.025.303 euros.
Benefic. de las medidas	<ul style="list-style-type: none"> • Entre 1993 y 2000, período de vigencia de las medidas, se beneficiaron cerca de 300 empresas, por importe aproximado de 1.800 millones de euros, la mayoría con cargo a las “minivacaciones” de 1995 y al crédito fiscal de 1996.
Cronograma del litigio	<ul style="list-style-type: none"> • La Comunidad Autónoma de La Rioja y la Administración Central del Estado presentaron en 1994 recurso contra estas medidas ante el Tribunal Superior de justicia del País Vasco (TSJPV), al entender que propiciaba fuga de empresas desde otras regiones. • En 1997, el TSJPV no invalida las ayudas pero plantea una “cuestión prejudicial” ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. • En 1997, el gobierno de La rioja presenta una queja ante el Tribunal de Primera Instancia de la UE contra las ayudas fiscales concedidas por la Diputación Foral de Álava a las empresas Daewoo y Ramondín. • En julio de 1999, la comisión Europea abre un procedimiento de investigación. • En febrero de 2000, el Tribunal de justicia de la Unión Europea archiva la causa, después de un Acuerdo entre el Gobierno Español y el de la Comunidad Autónoma Vasca para eliminar las ventajas fiscales. Previamente, la Administración Centras retiró el Recurso ante el TSJPV y éste, hizo lo propio con la “cuestión prejudicial” ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. • El 11 de julio de 2001 la Comisión declara incompatibles con el Tratado de la Unión seis regímenes fiscales en el País Vasco relativos al crédito fiscal aprobado en 1996, así como las “minivacaciones fiscales” establecidas en 1995 en El País Vasco y un régimen similar en Navarra. La CE conminó al Gobierno español a derogar estos regímenes y recuperar el pago de las ayudas ya concedidas, al considerar que se trataba de “ayudas estatales” que merecían la consideración de “ayudas ilegales” por no haber sido notificadas. • El 20 de diciembre de 2001, la Comisión se pronunció de idéntica manera sobre las “vacaciones fiscales” que estuvieron en vigor en el País Vasco entre 1993 y 1995, a las que considera incompatibles con el mercado común. • En marzo de 2002, el Tribunal de primera instancia de la UE, en respuesta a una queja presentada en 1997 por el Gobierno de La Rioja, declara incompatibles con las disposiciones comunitarias las ayudas fiscales concedidas a las empresas Daewoo y Ramondín. • El 5 de marzo de 2003, la Comisión Europea decidió acudir al Tribunal de Justicia de la UE al considerar que España “ha incumplido” seis de las siete decisiones adoptadas por la Comisión en julio de 2001. • 2004: El Tribunal de Justicia de la UE obliga a la empresa Ramondín a devolver ayudas por importe de 10,4 millones de euros. • El 21 de diciembre de 2005, la Comisión también denuncia la inacción de la Administración española sobre las decisiones relativas a las “vacaciones fiscales” vascas que ordenaban a las autoridades españolas recuperar ayudas que fueron declaradas ilegales. • El 14 de diciembre de 2006, el Tribunal de Justicia de la UE condenó a España por no haber acatado la exigencia de la Comisión Europea de recuperar las ayudas concedidas a las empresas. • En junio de 2007, la Comisión Europea abre un nuevo procedimiento sancionador a España por no acatar la exigencia de recuperar las ayudas concedidas a las empresas beneficiarias. • El 20 de septiembre de 2007 el Tribunal de Justicia de la UE condenó, una vez más, a España por las “vacaciones fiscales vascas” concedidas entre 1993 y 1995 y confirmó la obligación de recuperar las ayudas ya desembolsadas, como ya había dicho en otra Resolución de 2001. • Entre el 15-17 de enero de 2008, el Tribunal de Primera Instancia de la UE celebra el juicio sobre las “vacaciones fiscales vascas”, tras recibir los recursos de las Diputaciones de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa y la patronal vasca, Confebask, contra las decisiones de la Comisión Europea. • El 9 de septiembre de 2009, el Tribunal de Primera Instancia de la UE dicta la resolución por la que confirma la ilegalidad de las llamadas “vacaciones fiscales” vascas, 16 años después de su establecimiento y 9 años después de su cese. Según manifiesta la Administración Vasca, los beneficios fiscales obtenidos por las empresas ya han sido devueltos.

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Últimos números publicados

- 159/2000 Participación privada en la construcción y explotación de carreteras de peaje
Ginés de Rus, Manuel Romero y Lourdes Trujillo
- 160/2000 Errores y posibles soluciones en la aplicación del *Value at Risk*
Mariano González Sánchez
- 161/2000 Tax neutrality on saving assets. The spanish case before and after the tax reform
Cristina Ruza y de Paz-Curbera
- 162/2000 Private rates of return to human capital in Spain: new evidence
F. Barceinas, J. Oliver-Alonso, J.L. Raymond y J.L. Roig-Sabaté
- 163/2000 El control interno del riesgo. Una propuesta de sistema de límites
riesgo neutral
Mariano González Sánchez
- 164/2001 La evolución de las políticas de gasto de las Administraciones Públicas en los años 90
Alfonso Utrilla de la Hoz y Carmen Pérez Esparrells
- 165/2001 Bank cost efficiency and output specification
Emili Tortosa-Ausina
- 166/2001 Recent trends in Spanish income distribution: A robust picture of falling income inequality
Josep Oliver-Alonso, Xavier Ramos y José Luis Raymond-Bara
- 167/2001 Efectos redistributivos y sobre el bienestar social del tratamiento de las cargas familiares en
el nuevo IRPF
Nuria Badenes Plá, Julio López Laborda, Jorge Onrubia Fernández
- 168/2001 The Effects of Bank Debt on Financial Structure of Small and Medium Firms in some Euro-
pean Countries
Mónica Melle-Hernández
- 169/2001 La política de cohesión de la UE ampliada: la perspectiva de España
Ismael Sanz Labrador
- 170/2002 Riesgo de liquidez de Mercado
Mariano González Sánchez
- 171/2002 Los costes de administración para el afiliado en los sistemas de pensiones basados en cuentas
de capitalización individual: medida y comparación internacional.
José Enrique Devesa Carpio, Rosa Rodríguez Barrera, Carlos Vidal Meliá
- 172/2002 La encuesta continua de presupuestos familiares (1985-1996): descripción, representatividad
y propuestas de metodología para la explotación de la información de los ingresos y el gasto.
Llorenç Pou, Joaquín Alegre
- 173/2002 Modelos paramétricos y no paramétricos en problemas de concesión de tarjetas de crédito.
Rosa Puertas, María Bonilla, Ignacio Olmeda

- 174/2002 Mercado único, comercio intra-industrial y costes de ajuste en las manufacturas españolas.
José Vicente Blanes Cristóbal
- 175/2003 La Administración tributaria en España. Un análisis de la gestión a través de los ingresos y de los gastos.
Juan de Dios Jiménez Aguilera, Pedro Enrique Barrilao González
- 176/2003 The Falling Share of Cash Payments in Spain.
Santiago Carbó Valverde, Rafael López del Paso, David B. Humphrey
Publicado en "Moneda y Crédito" nº 217, pags. 167-189.
- 177/2003 Effects of ATMs and Electronic Payments on Banking Costs: The Spanish Case.
Santiago Carbó Valverde, Rafael López del Paso, David B. Humphrey
- 178/2003 Factors explaining the interest margin in the banking sectors of the European Union.
Joaquín Maudos y Juan Fernández Guevara
- 179/2003 Los planes de stock options para directivos y consejeros y su valoración por el mercado de valores en España.
Mónica Melle Hernández
- 180/2003 Ownership and Performance in Europe and US Banking – A comparison of Commercial, Co-operative & Savings Banks.
Yener Altunbas, Santiago Carbó y Phil Molyneux
- 181/2003 The Euro effect on the integration of the European stock markets.
Mónica Melle Hernández
- 182/2004 In search of complementarity in the innovation strategy: international R&D and external knowledge acquisition.
Bruno Cassiman, Reinhilde Veugelers
- 183/2004 Fijación de precios en el sector público: una aplicación para el servicio municipal de suministro de agua.
M^a Ángeles García Valiñas
- 184/2004 Estimación de la economía sumergida en España: un modelo estructural de variables latentes.
Ángel Alañón Pardo, Miguel Gómez de Antonio
- 185/2004 Causas políticas y consecuencias sociales de la corrupción.
Joan Oriol Prats Cabrera
- 186/2004 Loan bankers' decisions and sensitivity to the audit report using the belief revision model.
Andrés Guiral Contreras and José A. Gonzalo Angulo
- 187/2004 El modelo de Black, Derman y Toy en la práctica. Aplicación al mercado español.
Marta Tolentino García-Abadillo y Antonio Díaz Pérez
- 188/2004 Does market competition make banks perform well?.
Mónica Melle
- 189/2004 Efficiency differences among banks: external, technical, internal, and managerial
Santiago Carbó Valverde, David B. Humphrey y Rafael López del Paso

- 190/2004 Una aproximación al análisis de los costes de la esquizofrenia en España: los modelos jerárquicos bayesianos
F. J. Vázquez-Polo, M. A. Negrín, J. M. Cavasés, E. Sánchez y grupo RIRAG
- 191/2004 Environmental proactivity and business performance: an empirical analysis
Javier González-Benito y Óscar González-Benito
- 192/2004 Economic risk to beneficiaries in notional defined contribution accounts (NDCs)
Carlos Vidal-Meliá, Inmaculada Domínguez-Fabian y José Enrique Devesa-Carpio
- 193/2004 Sources of efficiency gains in port reform: non parametric malmquist decomposition tfp index for Mexico
Antonio Estache, Beatriz Tovar de la Fé y Lourdes Trujillo
- 194/2004 Persistencia de resultados en los fondos de inversión españoles
Alfredo Ciriaco Fernández y Rafael Santamaría Aquilué
- 195/2005 El modelo de revisión de creencias como aproximación psicológica a la formación del juicio del auditor sobre la gestión continuada
Andrés Guiral Contreras y Francisco Esteso Sánchez
- 196/2005 La nueva financiación sanitaria en España: descentralización y prospectiva
David Cantarero Prieto
- 197/2005 A cointegration analysis of the Long-Run supply response of Spanish agriculture to the common agricultural policy
José A. Mendez, Ricardo Mora y Carlos San Juan
- 198/2005 ¿Refleja la estructura temporal de los tipos de interés del mercado español preferencia por la liquidez?
Magdalena Massot Perelló y Juan M. Nave
- 199/2005 Análisis de impacto de los Fondos Estructurales Europeos recibidos por una economía regional: Un enfoque a través de Matrices de Contabilidad Social
M. Carmen Lima y M. Alejandro Cardenete
- 200/2005 Does the development of non-cash payments affect monetary policy transmission?
Santiago Carbó Valverde y Rafael López del Paso
- 201/2005 Firm and time varying technical and allocative efficiency: an application for port cargo handling firms
Ana Rodríguez-Álvarez, Beatriz Tovar de la Fe y Lourdes Trujillo
- 202/2005 Contractual complexity in strategic alliances
Jeffrey J. Reuer y Africa Ariño
- 203/2005 Factores determinantes de la evolución del empleo en las empresas adquiridas por opa
Nuria Alcalde Fradejas y Inés Pérez-Soba Aguilar
- 204/2005 Nonlinear Forecasting in Economics: a comparison between Comprehension Approach versus Learning Approach. An Application to Spanish Time Series
Elena Olmedo, Juan M. Valderas, Ricardo Gimeno and Lorenzo Escot

- 205/2005 Precio de la tierra con presión urbana: un modelo para España
Esther Decimavilla, Carlos San Juan y Stefan Sperlich
- 206/2005 Interregional migration in Spain: a semiparametric analysis
Adolfo Maza y José Villaverde
- 207/2005 Productivity growth in European banking
Carmen Murillo-Melchor, José Manuel Pastor y Emili Tortosa-Ausina
- 208/2005 Explaining Bank Cost Efficiency in Europe: Environmental and Productivity Influences.
Santiago Carbó Valverde, David B. Humphrey y Rafael López del Paso
- 209/2005 La elasticidad de sustitución intertemporal con preferencias no separables intratemporalmente: los casos de Alemania, España y Francia.
Elena Márquez de la Cruz, Ana R. Martínez Cañete y Inés Pérez-Soba Aguilar
- 210/2005 Contribución de los efectos tamaño, book-to-market y momentum a la valoración de activos: el caso español.
Begoña Font-Belaire y Alfredo Juan Grau-Grau
- 211/2005 Permanent income, convergence and inequality among countries
José M. Pastor and Lorenzo Serrano
- 212/2005 The Latin Model of Welfare: Do 'Insertion Contracts' Reduce Long-Term Dependence?
Luis Ayala and Magdalena Rodríguez
- 213/2005 The effect of geographic expansion on the productivity of Spanish savings banks
Manuel Illueca, José M. Pastor and Emili Tortosa-Ausina
- 214/2005 Dynamic network interconnection under consumer switching costs
Ángel Luis López Rodríguez
- 215/2005 La influencia del entorno socioeconómico en la realización de estudios universitarios: una aproximación al caso español en la década de los noventa
Marta Rahona López
- 216/2005 The valuation of spanish ipos: efficiency analysis
Susana Álvarez Otero
- 217/2005 On the generation of a regular multi-input multi-output technology using parametric output distance functions
Sergio Perelman and Daniel Santin
- 218/2005 La gobernanza de los procesos parlamentarios: la organización industrial del congreso de los diputados en España
Gonzalo Caballero Miguez
- 219/2005 Determinants of bank market structure: Efficiency and political economy variables
Francisco González
- 220/2005 Agresividad de las órdenes introducidas en el mercado español: estrategias, determinantes y medidas de performance
David Abad Díaz

- 221/2005 Tendencia post-anuncio de resultados contables: evidencia para el mercado español
Carlos Forner Rodríguez, Joaquín Marhuenda Fructuoso y Sonia Sanabria García
- 222/2005 Human capital accumulation and geography: empirical evidence in the European Union
Jesús López-Rodríguez, J. Andrés Faiña y Jose Lopez Rodríguez
- 223/2005 Auditors' Forecasting in Going Concern Decisions: Framing, Confidence and Information Processing
Waymond Rodgers and Andrés Guiral
- 224/2005 The effect of Structural Fund spending on the Galician region: an assessment of the 1994-1999 and 2000-2006 Galician CSFs
José Ramón Cancelo de la Torre, J. Andrés Faiña and Jesús López-Rodríguez
- 225/2005 The effects of ownership structure and board composition on the audit committee activity: Spanish evidence
Carlos Fernández Méndez and Rubén Arrondo García
- 226/2005 Cross-country determinants of bank income smoothing by managing loan loss provisions
Ana Rosa Fonseca and Francisco González
- 227/2005 Incumplimiento fiscal en el irpf (1993-2000): un análisis de sus factores determinantes
Alejandro Estellér Moré
- 228/2005 Region versus Industry effects: volatility transmission
Pilar Soriano Felipe and Francisco J. Climent Diranzo
- 229/2005 Concurrent Engineering: The Moderating Effect Of Uncertainty On New Product Development Success
Daniel Vázquez-Bustelo and Sandra Valle
- 230/2005 On zero lower bound traps: a framework for the analysis of monetary policy in the 'age' of central banks
Alfonso Palacio-Vera
- 231/2005 Reconciling Sustainability and Discounting in Cost Benefit Analysis: a methodological proposal
M. Carmen Almansa Sáez and Javier Calatrava Requena
- 232/2005 Can The Excess Of Liquidity Affect The Effectiveness Of The European Monetary Policy?
Santiago Carbó Valverde and Rafael López del Paso
- 233/2005 Inheritance Taxes In The Eu Fiscal Systems: The Present Situation And Future Perspectives.
Miguel Angel Barberán Lahuerta
- 234/2006 Bank Ownership And Informativeness Of Earnings.
Víctor M. González
- 235/2006 Developing A Predictive Method: A Comparative Study Of The Partial Least Squares Vs Maximum Likelihood Techniques.
Waymond Rodgers, Paul Pavlou and Andres Guiral.
- 236/2006 Using Compromise Programming for Macroeconomic Policy Making in a General Equilibrium Framework: Theory and Application to the Spanish Economy.
Francisco J. André, M. Alejandro Cardenete y Carlos Romero.

- 237/2006 Bank Market Power And Sme Financing Constraints.
Santiago Carbó-Valverde, Francisco Rodríguez-Fernández y Gregory F. Udell.
- 238/2006 Trade Effects Of Monetary Agreements: Evidence For Oecd Countries.
Salvador Gil-Pareja, Rafael Llorca-Vivero y José Antonio Martínez-Serrano.
- 239/2006 The Quality Of Institutions: A Genetic Programming Approach.
Marcos Álvarez-Díaz y Gonzalo Caballero Miguez.
- 240/2006 La interacción entre el éxito competitivo y las condiciones del mercado doméstico como determinantes de la decisión de exportación en las Pymes.
Francisco García Pérez.
- 241/2006 Una estimación de la depreciación del capital humano por sectores, por ocupación y en el tiempo.
Inés P. Murillo.
- 242/2006 Consumption And Leisure Externalities, Economic Growth And Equilibrium Efficiency.
Manuel A. Gómez.
- 243/2006 Measuring efficiency in education: an analysis of different approaches for incorporating non-discretionary inputs.
Jose Manuel Cordero-Ferrera, Francisco Pedraja-Chaparro y Javier Salinas-Jiménez
- 244/2006 Did The European Exchange-Rate Mechanism Contribute To The Integration Of Peripheral Countries?.
Salvador Gil-Pareja, Rafael Llorca-Vivero y José Antonio Martínez-Serrano
- 245/2006 Intergenerational Health Mobility: An Empirical Approach Based On The Echp.
Marta Pascual and David Cantarero
- 246/2006 Measurement and analysis of the Spanish Stock Exchange using the Lyapunov exponent with digital technology.
Salvador Rojí Ferrari and Ana Gonzalez Marcos
- 247/2006 Testing For Structural Breaks In Variance With additive Outliers And Measurement Errors.
Paulo M.M. Rodrigues and Antonio Rubia
- 248/2006 The Cost Of Market Power In Banking: Social Welfare Loss Vs. Cost Inefficiency.
Joaquín Maudos and Juan Fernández de Guevara
- 249/2006 Elasticidades de largo plazo de la demanda de vivienda: evidencia para España (1885-2000).
Desiderio Romero Jordán, José Félix Sanz Sanz y César Pérez López
- 250/2006 Regional Income Disparities in Europe: What role for location?.
Jesús López-Rodríguez and J. Andrés Faña
- 251/2006 Funciones abreviadas de bienestar social: Una forma sencilla de simultaneizar la medición de la eficiencia y la equidad de las políticas de gasto público.
Nuria Badenes Plá y Daniel Santín González
- 252/2006 "The momentum effect in the Spanish stock market: Omitted risk factors or investor behaviour?".
Luis Muga and Rafael Santamaría
- 253/2006 Dinámica de precios en el mercado español de gasolina: un equilibrio de colusión tácita.
Jordi Perdiguero García

- 254/2006 Desigualdad regional en España: renta permanente versus renta corriente.
José M. Pastor, Empar Pons y Lorenzo Serrano
- 255/2006 Environmental implications of organic food preferences: an application of the impure public goods model.
Ana Maria Aldanondo-Ochoa y Carmen Almansa-Sáez
- 256/2006 Family tax credits versus family allowances when labour supply matters: Evidence for Spain.
José Felix Sanz-Sanz, Desiderio Romero-Jordán y Santiago Álvarez-García
- 257/2006 La internacionalización de la empresa manufacturera española: efectos del capital humano genérico y específico.
José López Rodríguez
- 258/2006 Evaluación de las migraciones interregionales en España, 1996-2004.
María Martínez Torres
- 259/2006 Efficiency and market power in Spanish banking.
Rolf Färe, Shawna Grosskopf y Emili Tortosa-Ausina.
- 260/2006 Asimetrías en volatilidad, beta y contagios entre las empresas grandes y pequeñas cotizadas en la bolsa española.
Helena Chuliá y Hipòlit Torró.
- 261/2006 Birth Replacement Ratios: New Measures of Period Population Replacement.
José Antonio Ortega.
- 262/2006 Accidentes de tráfico, víctimas mortales y consumo de alcohol.
José M^a Arranz y Ana I. Gil.
- 263/2006 Análisis de la Presencia de la Mujer en los Consejos de Administración de las Mil Mayores Empresas Españolas.
Ruth Mateos de Cabo, Lorenzo Escot Mangas y Ricardo Gimeno Nogués.
- 264/2006 Crisis y Reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Las Limitaciones de la Política Económica en Europa.
Ignacio Álvarez Peralta.
- 265/2006 Have Child Tax Allowances Affected Family Size? A Microdata Study For Spain (1996-2000).
Jaime Vallés-Giménez y Anabel Zárate-Marco.
- 266/2006 Health Human Capital And The Shift From Foraging To Farming.
Paolo Rungo.
- 267/2006 Financiación Autonómica y Política de la Competencia: El Mercado de Gasolina en Canarias.
Juan Luis Jiménez y Jordi Perdiguero.
- 268/2006 El cumplimiento del Protocolo de Kyoto para los hogares españoles: el papel de la imposición sobre la energía.
Desiderio Romero-Jordán y José Félix Sanz-Sanz.
- 269/2006 Banking competition, financial dependence and economic growth
Joaquín Maudos y Juan Fernández de Guevara
- 270/2006 Efficiency, subsidies and environmental adaptation of animal farming under CAP
Werner Kleinhanß, Carmen Murillo, Carlos San Juan y Stefan Sperlich

- 271/2006 Interest Groups, Incentives to Cooperation and Decision-Making Process in the European Union
A. Garcia-Lorenzo y Jesús López-Rodríguez
- 272/2006 Riesgo asimétrico y estrategias de momentum en el mercado de valores español
Luis Muga y Rafael Santamaría
- 273/2006 Valoración de capital-riesgo en proyectos de base tecnológica e innovadora a través de la teoría de opciones reales
Gracia Rubio Martín
- 274/2006 Capital stock and unemployment: searching for the missing link
Ana Rosa Martínez-Cañete, Elena Márquez de la Cruz, Alfonso Palacio-Vera and Inés Pérez-Soba Aguilar
- 275/2006 Study of the influence of the voters' political culture on vote decision through the simulation of a political competition problem in Spain
Sagrario Lantarón, Isabel Lillo, M^a Dolores López and Javier Rodrigo
- 276/2006 Investment and growth in Europe during the Golden Age
Antonio Cubel and M^a Teresa Sanchis
- 277/2006 Efectos de vincular la pensión pública a la inversión en cantidad y calidad de hijos en un modelo de equilibrio general
Robert Meneu Gaya
- 278/2006 El consumo y la valoración de activos
Elena Márquez y Belén Nieto
- 279/2006 Economic growth and currency crisis: A real exchange rate entropic approach
David Matesanz Gómez y Guillermo J. Ortega
- 280/2006 Three measures of returns to education: An illustration for the case of Spain
María Arrazola y José de Hevia
- 281/2006 Composition of Firms versus Composition of Jobs
Antoni Cunyat
- 282/2006 La vocación internacional de un holding tranviario belga: la Compagnie Mutuelle de Tramways, 1895-1918
Alberte Martínez López
- 283/2006 Una visión panorámica de las entidades de crédito en España en la última década.
Constantino García Ramos
- 284/2006 Foreign Capital and Business Strategies: a comparative analysis of urban transport in Madrid and Barcelona, 1871-1925
Alberte Martínez López
- 285/2006 Los intereses belgas en la red ferroviaria catalana, 1890-1936
Alberte Martínez López
- 286/2006 The Governance of Quality: The Case of the Agrifood Brand Names
Marta Fernández Barcala, Manuel González-Díaz y Emmanuel Raynaud
- 287/2006 Modelling the role of health status in the transition out of malthusian equilibrium
Paolo Rungo, Luis Currais and Berta Rivera
- 288/2006 Industrial Effects of Climate Change Policies through the EU Emissions Trading Scheme
Xavier Labandeira and Miguel Rodríguez

- 289/2006 Globalisation and the Composition of Government Spending: An analysis for OECD countries
Norman Gemmell, Richard Kneller and Ismael Sanz
- 290/2006 La producción de energía eléctrica en España: Análisis económico de la actividad tras la liberalización del Sector Eléctrico
Fernando Hernández Martínez
- 291/2006 Further considerations on the link between adjustment costs and the productivity of R&D investment: evidence for Spain
Desiderio Romero-Jordán, José Félix Sanz-Sanz and Inmaculada Álvarez-Ayuso
- 292/2006 Una teoría sobre la contribución de la función de compras al rendimiento empresarial
Javier González Benito
- 293/2006 Agility drivers, enablers and outcomes: empirical test of an integrated agile manufacturing model
Daniel Vázquez-Bustelo, Lucía Avella and Esteban Fernández
- 294/2006 Testing the parametric vs the semiparametric generalized mixed effects models
María José Lombardía and Stefan Sperlich
- 295/2006 Nonlinear dynamics in energy futures
Mariano Matilla-García
- 296/2006 Estimating Spatial Models By Generalized Maximum Entropy Or How To Get Rid Of W
Esteban Fernández Vázquez, Matías Mayor Fernández and Jorge Rodríguez-Valez
- 297/2006 Optimización fiscal en las transmisiones lucrativas: análisis metodológico
Félix Domínguez Barrero
- 298/2006 La situación actual de la banca online en España
Francisco José Climent Diranzo y Alexandre Momparler Pechuán
- 299/2006 Estrategia competitiva y rendimiento del negocio: el papel mediador de la estrategia y las capacidades productivas
Javier González Benito y Isabel Suárez González
- 300/2006 A Parametric Model to Estimate Risk in a Fixed Income Portfolio
Pilar Abad and Sonia Benito
- 301/2007 Análisis Empírico de las Preferencias Sociales Respecto del Gasto en Obra Social de las Cajas de Ahorros
Alejandro Esteller-Moré, Jonathan Jorba Jiménez y Albert Solé-Ollé
- 302/2007 Assessing the enlargement and deepening of regional trading blocs: The European Union case
Salvador Gil-Pareja, Rafael Llorca-Vivero y José Antonio Martínez-Serrano
- 303/2007 ¿Es la Franquicia un Medio de Financiación?: Evidencia para el Caso Español
Vanessa Solís Rodríguez y Manuel González Díaz
- 304/2007 On the Finite-Sample Biases in Nonparametric Testing for Variance Constancy
Paulo M.M. Rodrigues and Antonio Rubia
- 305/2007 Spain is Different: Relative Wages 1989-98
José Antonio Carrasco Gallego

- 306/2007 Poverty reduction and SAM multipliers: An evaluation of public policies in a regional framework
Francisco Javier De Miguel-Vélez y Jesús Pérez-Mayo
- 307/2007 La Eficiencia en la Gestión del Riesgo de Crédito en las Cajas de Ahorro
Marcelino Martínez Cabrera
- 308/2007 Optimal environmental policy in transport: unintended effects on consumers' generalized price
M. Pilar Socorro and Ofelia Betancor
- 309/2007 Agricultural Productivity in the European Regions: Trends and Explanatory Factors
Roberto Ezcurra, Belen Iraizoz, Pedro Pascual and Manuel Rapún
- 310/2007 Long-run Regional Population Divergence and Modern Economic Growth in Europe: a Case Study of Spain
María Isabel Ayuda, Fernando Collantes and Vicente Pinilla
- 311/2007 Financial Information effects on the measurement of Commercial Banks' Efficiency
Borja Amor, María T. Tascón and José L. Fanjul
- 312/2007 Neutralidad e incentivos de las inversiones financieras en el nuevo IRPF
Félix Domínguez Barrero
- 313/2007 The Effects of Corporate Social Responsibility Perceptions on The Valuation of Common Stock
Waymond Rodgers , Helen Choy and Andres Guiral-Contreras
- 314/2007 Country Creditor Rights, Information Sharing and Commercial Banks' Profitability Persistence across the world
Borja Amor, María T. Tascón and José L. Fanjul
- 315/2007 ¿Es Relevante el Déficit Corriente en una Unión Monetaria? El Caso Español
Javier Blanco González y Ignacio del Rosal Fernández
- 316/2007 The Impact of Credit Rating Announcements on Spanish Corporate Fixed Income Performance: Returns, Yields and Liquidity
Pilar Abad, Antonio Díaz and M. Dolores Robles
- 317/2007 Indicadores de Lealtad al Establecimiento y Formato Comercial Basados en la Distribución del Presupuesto
Cesar Augusto Bustos Reyes y Óscar González Benito
- 318/2007 Migrants and Market Potential in Spain over The XXth Century: A Test Of The New Economic Geography
Daniel A. Tirado, Jordi Pons, Elisenda Paluzie and Javier Silvestre
- 319/2007 El Impacto del Coste de Oportunidad de la Actividad Emprendedora en la Intención de los Ciudadanos Europeos de Crear Empresas
Luis Miguel Zapico Aldeano
- 320/2007 Los belgas y los ferrocarriles de vía estrecha en España, 1887-1936
Alberte Martínez López
- 321/2007 Competición política bipartidista. Estudio geométrico del equilibrio en un caso ponderado
Isabel Lillo, M^a Dolores López y Javier Rodrigo
- 322/2007 Human resource management and environment management systems: an empirical study
M^a Concepción López Fernández, Ana M^a Serrano Bedía and Gema García Piqueres

- 323/2007 Wood and industrialization. evidence and hypotheses from the case of Spain, 1860-1935.
Iñaki Iriarte-Goñi and María Isabel Ayuda Bosque
- 324/2007 New evidence on long-run monetary neutrality.
J. Cunado, L.A. Gil-Alana and F. Perez de Gracia
- 325/2007 Monetary policy and structural changes in the volatility of us interest rates.
Juncal Cuñado, Javier Gomez Biscarri and Fernando Perez de Gracia
- 326/2007 The productivity effects of intrafirm diffusion.
Lucio Fuentelsaz, Jaime Gómez and Sergio Palomas
- 327/2007 Unemployment duration, layoffs and competing risks.
J.M. Arranz, C. García-Serrano and L. Toharia
- 328/2007 El grado de cobertura del gasto público en España respecto a la UE-15
Nuria Rueda, Begoña Barruso, Carmen Calderón y M^a del Mar Herrador
- 329/2007 The Impact of Direct Subsidies in Spain before and after the CAP'92 Reform
Carmen Murillo, Carlos San Juan and Stefan Sperlich
- 330/2007 Determinants of post-privatisation performance of Spanish divested firms
Laura Cabeza García and Silvia Gómez Ansón
- 331/2007 ¿Por qué deciden diversificar las empresas españolas? Razones oportunistas versus razones económicas
Almudena Martínez Campillo
- 332/2007 Dynamical Hierarchical Tree in Currency Markets
Juan Gabriel Brida, David Matesanz Gómez and Wiston Adrián Risso
- 333/2007 Los determinantes sociodemográficos del gasto sanitario. Análisis con microdatos individuales
Ana María Angulo, Ramón Barberán, Pilar Egea y Jesús Mur
- 334/2007 Why do companies go private? The Spanish case
Inés Pérez-Soba Aguilar
- 335/2007 The use of gis to study transport for disabled people
Verónica Cañal Fernández
- 336/2007 The long run consequences of M&A: An empirical application
Cristina Bernad, Lucio Fuentelsaz and Jaime Gómez
- 337/2007 Las clasificaciones de materias en economía: principios para el desarrollo de una nueva clasificación
Valentín Edo Hernández
- 338/2007 Reforming Taxes and Improving Health: A Revenue-Neutral Tax Reform to Eliminate Medical and Pharmaceutical VAT
Santiago Álvarez-García, Carlos Pestana Barros y Juan Prieto-Rodriguez
- 339/2007 Impacts of an iron and steel plant on residential property values
Celia Bilbao-Terol
- 340/2007 Firm size and capital structure: Evidence using dynamic panel data
Victor M. González and Francisco González

- 341/2007 ¿Cómo organizar una cadena hotelera? La elección de la forma de gobierno
Marta Fernández Barcala y Manuel González Díaz
- 342/2007 Análisis de los efectos de la decisión de diversificar: un contraste del marco teórico “Agencia-
Stewardship”
Almudena Martínez Campillo y Roberto Fernández Gago
- 343/2007 Selecting portfolios given multiple eurostoxx-based uncertainty scenarios: a stochastic goal pro-
gramming approach from fuzzy betas
Enrique Ballester, Blanca Pérez-Gladish, Mar Arenas-Parra and Amelia Bilbao-Terol
- 344/2007 “El bienestar de los inmigrantes y los factores implicados en la decisión de emigrar”
Anastasia Hernández Alemán y Carmelo J. León
- 345/2007 Governance Decisions in the R&D Process: An Integrative Framework Based on TCT and Know-
ledge View of The Firm.
Andrea Martínez-Noya and Esteban García-Canal
- 346/2007 Diferencias salariales entre empresas públicas y privadas. El caso español
Begoña Cueto y Nuria Sánchez- Sánchez
- 347/2007 Effects of Fiscal Treatments of Second Home Ownership on Renting Supply
Celia Bilbao Terol and Juan Prieto Rodríguez
- 348/2007 Auditors’ ethical dilemmas in the going concern evaluation
Andres Guiral, Waymond Rodgers, Emiliano Ruiz and Jose A. Gonzalo
- 349/2007 Convergencia en capital humano en España. Un análisis regional para el periodo 1970-2004
Susana Morales Sequera y Carmen Pérez Esparrells
- 350/2007 Socially responsible investment: mutual funds portfolio selection using fuzzy multiobjective pro-
gramming
Blanca M^a Pérez-Gladish, Mar Arenas-Parra , Amelia Bilbao-Terol and M^a Victoria Rodríguez-
Uría
- 351/2007 Persistencia del resultado contable y sus componentes: implicaciones de la medida de ajustes por
devengo
Raúl Iñiguez Sánchez y Francisco Poveda Fuentes
- 352/2007 Wage Inequality and Globalisation: What can we Learn from the Past? A General Equilibrium
Approach
Concha Betrán, Javier Ferri and Maria A. Pons
- 353/2007 Eficacia de los incentivos fiscales a la inversión en I+D en España en los años noventa
Desiderio Romero Jordán y José Félix Sanz Sanz
- 354/2007 Convergencia regional en renta y bienestar en España
Robert Meneu Gaya
- 355/2007 Tributación ambiental: Estado de la Cuestión y Experiencia en España
Ana Carrera Poncela
- 356/2007 Salient features of dependence in daily us stock market indices
Luis A. Gil-Alana, Juncal Cuñado and Fernando Pérez de Gracia
- 357/2007 La educación superior: ¿un gasto o una inversión rentable para el sector público?
Inés P. Murillo y Francisco Pedraja

- 358/2007 Effects of a reduction of working hours on a model with job creation and job destruction
Emilio Domínguez, Miren Ullibarri y Idoya Zabaleta
- 359/2007 Stock split size, signaling and earnings management: Evidence from the Spanish market
José Yagüe, J. Carlos Gómez-Sala and Francisco Poveda-Fuentes
- 360/2007 Modelización de las expectativas y estrategias de inversión en mercados de derivados
Begoña Font-Belaire
- 361/2008 Trade in capital goods during the golden age, 1953-1973
M^a Teresa Sanchis and Antonio Cubel
- 362/2008 El capital económico por riesgo operacional: una aplicación del modelo de distribución de pérdidas
Enrique José Jiménez Rodríguez y José Manuel Fera Domínguez
- 363/2008 The drivers of effectiveness in competition policy
Joan-Ramon Borrell and Juan-Luis Jiménez
- 364/2008 Corporate governance structure and board of directors remuneration policies: evidence from Spain
Carlos Fernández Méndez, Rubén Arrondo García and Enrique Fernández Rodríguez
- 365/2008 Beyond the disciplinary role of governance: how boards and donors add value to Spanish foundations
Pablo De Andrés Alonso, Valentín Azofra Palenzuela y M. Elena Romero Merino
- 366/2008 Complejidad y perfeccionamiento contractual para la contención del oportunismo en los acuerdos de franquicia
Vanessa Solís Rodríguez y Manuel González Díaz
- 367/2008 Inestabilidad y convergencia entre las regiones europeas
Jesús Mur, Fernando López y Ana Angulo
- 368/2008 Análisis espacial del cierre de explotaciones agrarias
Ana Aldanondo Ochoa, Carmen Almansa Sáez y Valero Casanovas Oliva
- 369/2008 Cross-Country Efficiency Comparison between Italian and Spanish Public Universities in the period 2000-2005
Tommaso Agasisti and Carmen Pérez Esparrells
- 370/2008 El desarrollo de la sociedad de la información en España: un análisis por comunidades autónomas
María Concepción García Jiménez y José Luis Gómez Barroso
- 371/2008 El medioambiente y los objetivos de fabricación: un análisis de los modelos estratégicos para su consecución
Lucía Avella Camarero, Esteban Fernández Sánchez y Daniel Vázquez-Bustelo
- 372/2008 Influence of bank concentration and institutions on capital structure: New international evidence
Víctor M. González and Francisco González
- 373/2008 Generalización del concepto de equilibrio en juegos de competición política
M^a Dolores López González y Javier Rodrigo Hitos
- 374/2008 Smooth Transition from Fixed Effects to Mixed Effects Models in Multi-level regression Models
María José Lombardía and Stefan Sperlich

- 375/2008 A Revenue-Neutral Tax Reform to Increase Demand for Public Transport Services
Carlos Pestana Barros and Juan Prieto-Rodríguez
- 376/2008 Measurement of intra-distribution dynamics: An application of different approaches to the European regions
Adolfo Maza, María Hierro and José Villaverde
- 377/2008 Migración interna de extranjeros y ¿nueva fase en la convergencia?
María Hierro y Adolfo Maza
- 378/2008 Efectos de la Reforma del Sector Eléctrico: Modelización Teórica y Experiencia Internacional
Ciro Eduardo Bazán Navarro
- 379/2008 A Non-Parametric Independence Test Using Permutation Entropy
Mariano Matilla-García and Manuel Ruiz Marín
- 380/2008 Testing for the General Fractional Unit Root Hypothesis in the Time Domain
Uwe Hassler, Paulo M.M. Rodrigues and Antonio Rubia
- 381/2008 Multivariate gram-charlier densities
Esther B. Del Brio, Trino-Manuel Níguez and Javier Perote
- 382/2008 Analyzing Semiparametrically the Trends in the Gender Pay Gap - The Example of Spain
Ignacio Moral-Arce, Stefan Sperlich, Ana I. Fernández-Saínz and Maria J. Roca
- 383/2008 A Cost-Benefit Analysis of a Two-Sided Card Market
Santiago Carbó Valverde, David B. Humphrey, José Manuel Liñares Zegarra and Francisco Rodríguez Fernández
- 384/2008 A Fuzzy Bicriteria Approach for Journal Deselection in a Hospital Library
M. L. López-Avello, M. V. Rodríguez-Uría, B. Pérez-Gladish, A. Bilbao-Terol, M. Arenas-Parra
- 385/2008 Valoración de las grandes corporaciones farmacéuticas, a través del análisis de sus principales intangibles, con el método de opciones reales
Gracia Rubio Martín y Prosper Lamothe Fernández
- 386/2008 El marketing interno como impulsor de las habilidades comerciales de las pyme españolas: efectos en los resultados empresariales
M^a Leticia Santos Vijande, M^a José Sanzo Pérez, Nuria García Rodríguez y Juan A. Trespalacios Gutiérrez
- 387/2008 Understanding Warrants Pricing: A case study of the financial market in Spain
David Abad y Belén Nieto
- 388/2008 Aglomeración espacial, Potencial de Mercado y Geografía Económica: Una revisión de la literatura
Jesús López-Rodríguez y J. Andrés Faíña
- 389/2008 An empirical assessment of the impact of switching costs and first mover advantages on firm performance
Jaime Gómez, Juan Pablo Maícas
- 390/2008 Tender offers in Spain: testing the wave
Ana R. Martínez-Cañete y Inés Pérez-Soba Aguilar

- 391/2008 La integración del mercado español a finales del siglo XIX: los precios del trigo entre 1891 y 1905
Mariano Matilla García, Pedro Pérez Pascual y Basilio Sanz Carnero
- 392/2008 Cuando el tamaño importa: estudio sobre la influencia de los sujetos políticos en la balanza de bienes y servicios
Alfonso Echazarra de Gregorio
- 393/2008 Una visión cooperativa de las medidas ante el posible daño ambiental de la desalación
Borja Montaña Sanz
- 394/2008 Efectos externos del endeudamiento sobre la calificación crediticia de las Comunidades Autónomas
Andrés Leal Marcos y Julio López Laborda
- 395/2008 Technical efficiency and productivity changes in Spanish airports: A parametric distance functions approach
Beatriz Tovar & Roberto Rendeiro Martín-Cejas
- 396/2008 Network analysis of exchange data: Interdependence drives crisis contagion
David Matesanz Gómez & Guillermo J. Ortega
- 397/2008 Explaining the performance of Spanish privatised firms: a panel data approach
Laura Cabeza Garcia and Silvia Gomez Anson
- 398/2008 Technological capabilities and the decision to outsource R&D services
Andrea Martínez-Noya and Esteban García-Canal
- 399/2008 Hybrid Risk Adjustment for Pharmaceutical Benefits
Manuel García-Goñi, Pere Ibern & José María Inoriza
- 400/2008 The Team Consensus–Performance Relationship and the Moderating Role of Team Diversity
José Henrique Dieguez, Javier González-Benito and Jesús Galende
- 401/2008 The institutional determinants of CO₂ emissions: A computational modelling approach using Artificial Neural Networks and Genetic Programming
Marcos Álvarez-Díaz , Gonzalo Caballero Miguez and Mario Soliño
- 402/2008 Alternative Approaches to Include Exogenous Variables in DEA Measures: A Comparison Using Monte Carlo
José Manuel Cordero-Ferrera, Francisco Pedraja-Chaparro and Daniel Santín-González
- 403/2008 Efecto diferencial del capital humano en el crecimiento económico andaluz entre 1985 y 2004: comparación con el resto de España
M^a del Pópulo Pablo-Romero Gil-Delgado y M^a de la Palma Gómez-Calero Valdés
- 404/2008 Análisis de fusiones, variaciones conjeturales y la falacia del estimador en diferencias
Juan Luis Jiménez y Jordi Perdiguero
- 405/2008 Política fiscal en la ue: ¿basta con los estabilizadores automáticos?
Jorge Uxó González y M^a Jesús Arroyo Fernández
- 406/2008 Papel de la orientación emprendedora y la orientación al mercado en el éxito de las empresas
Óscar González-Benito, Javier González-Benito y Pablo A. Muñoz-Gallego
- 407/2008 La presión fiscal por impuesto sobre sociedades en la unión europea
Elena Fernández Rodríguez, Antonio Martínez Arias y Santiago Álvarez García

- 408/2008 The environment as a determinant factor of the purchasing and supply strategy: an empirical analysis
Dr. Javier González-Benito y MS Duilio Reis da Rocha
- 409/2008 Cooperation for innovation: the impact on innovatory effort
Gloria Sánchez González and Liliana Herrera
- 410/2008 Spanish post-earnings announcement drift and behavioral finance models
Carlos Forner and Sonia Sanabria
- 411/2008 Decision taking with external pressure: evidence on football manager dismissals in argentina and their consequences
Ramón Flores, David Forrest and Juan de Dios Tena
- 412/2008 Comercio agrario latinoamericano, 1963-2000: aplicación de la ecuación gravitacional para flujos desagregados de comercio
Raúl Serrano y Vicente Pinilla
- 413/2008 Voter heuristics in Spain: a descriptive approach elector decision
José Luís Sáez Lozano and Antonio M. Jaime Castillo
- 414/2008 Análisis del efecto área de salud de residencia sobre la utilización y acceso a los servicios sanitarios en la Comunidad Autónoma Canaria
Ignacio Abásolo Alessón, Lidia García Pérez, Raquel Aguiar Ibáñez y Asier Amador Robayna
- 415/2008 Impact on competitive balance from allowing foreign players in a sports league: an analytical model and an empirical test
Ramón Flores, David Forrest & Juan de Dios Tena
- 416/2008 Organizational innovation and productivity growth: Assessing the impact of outsourcing on firm performance
Alberto López
- 417/2008 Value Efficiency Analysis of Health Systems
Eduardo González, Ana Cárcaba & Juan Ventura
- 418/2008 Equidad en la utilización de servicios sanitarios públicos por comunidades autónomas en España: un análisis multinivel
Ignacio Abásolo, Jaime Pinilla, Miguel Negrín, Raquel Aguiar y Lidia García
- 419/2008 Piedras en el camino hacia Bolonia: efectos de la implantación del EEES sobre los resultados académicos
Carmen Florido, Juan Luis Jiménez e Isabel Santana
- 420/2008 The welfare effects of the allocation of airlines to different terminals
M. Pilar Socorro and Ofelia Betancor
- 421/2008 How bank capital buffers vary across countries. The influence of cost of deposits, market power and bank regulation
Ana Rosa Fonseca and Francisco González
- 422/2008 Analysing health limitations in spain: an empirical approach based on the european community household panel
Marta Pascual and David Cantarero

- 423/2008 Regional productivity variation and the impact of public capital stock: an analysis with spatial interaction, with reference to Spain
Miguel Gómez-Antonio and Bernard Fingleton
- 424/2008 Average effect of training programs on the time needed to find a job. The case of the training schools program in the south of Spain (Seville, 1997-1999).
José Manuel Cansino Muñoz-Repiso and Antonio Sánchez Braza
- 425/2008 Medición de la eficiencia y cambio en la productividad de las empresas distribuidoras de electricidad en Perú después de las reformas
Raúl Pérez-Reyes y Beatriz Tovar
- 426/2008 Acercando posturas sobre el descuento ambiental: sondeo Delphi a expertos en el ámbito internacional
Carmen Almansa Sáez y José Miguel Martínez Paz
- 427/2008 Determinants of abnormal liquidity after rating actions in the Corporate Debt Market
Pilar Abad, Antonio Díaz and M. Dolores Robles
- 428/2008 Export led-growth and balance of payments constrained. New formalization applied to Cuban commercial regimes since 1960
David Matesanz Gómez, Guadalupe Fugarolas Álvarez-Ude and Isis Mañalich Gálvez
- 429/2008 La deuda implícita y el desequilibrio financiero-actuarial de un sistema de pensiones. El caso del régimen general de la seguridad social en España
José Enrique Devesa Carpio y Mar Devesa Carpio
- 430/2008 Efectos de la descentralización fiscal sobre el precio de los carburantes en España
Desiderio Romero Jordán, Marta Jorge García-Inés y Santiago Álvarez García
- 431/2008 Euro, firm size and export behavior
Silviano Esteve-Pérez, Salvador Gil-Pareja, Rafael Llorca-Vivero and José Antonio Martínez-Serrano
- 432/2008 Does social spending increase support for free trade in advanced democracies?
Ismael Sanz, Ferran Martínez i Coma and Federico Steinberg
- 433/2008 Potencial de Mercado y Estructura Espacial de Salarios: El Caso de Colombia
Jesús López-Rodríguez y Maria Cecilia Acevedo
- 434/2008 Persistence in Some Energy Futures Markets
Juncal Cunado, Luis A. Gil-Alana and Fernando Pérez de Gracia
- 435/2008 La inserción financiera externa de la economía francesa: inversores institucionales y nueva gestión empresarial
Ignacio Álvarez Peralta
- 436/2008 ¿Flexibilidad o rigidez salarial en España?: un análisis a escala regional
Ignacio Moral Arce y Adolfo Maza Fernández
- 437/2009 Intangible relationship-specific investments and the performance of r&d outsourcing agreements
Andrea Martínez-Noya, Esteban García-Canal & Mauro F. Guillén
- 438/2009 Friendly or Controlling Boards?
Pablo de Andrés Alonso & Juan Antonio Rodríguez Sanz

- 439/2009 La sociedad Trenor y Cía. (1838-1926): un modelo de negocio industrial en la España del siglo XIX
Amparo Ruiz Llopis
- 440/2009 Continental bias in trade
Salvador Gil-Pareja, Rafael Llorca-Vivero & José Antonio Martínez Serrano
- 441/2009 Determining operational capital at risk: an empirical application to the retail banking
Enrique José Jiménez-Rodríguez, José Manuel Fera-Domínguez & José Luis Martín-Marín
- 442/2009 Costes de mitigación y escenarios post-kyoto en España: un análisis de equilibrio general para España
Mikel González Ruiz de Eguino
- 443/2009 Las revistas españolas de economía en las bibliotecas universitarias: ranking, valoración del indicador y del sistema
Valentín Edo Hernández
- 444/2009 Convergencia económica en España y coordinación de políticas económicas. un estudio basado en la estructura productiva de las CC.AA.
Ana Cristina Mingorance Arnáiz
- 445/2009 Instrumentos de mercado para reducir emisiones de co2: un análisis de equilibrio general para España
Mikel González Ruiz de Eguino
- 446/2009 El comercio intra e inter-regional del sector Turismo en España
Carlos Llano y Tamara de la Mata
- 447/2009 Efectos del incremento del precio del petróleo en la economía española: Análisis de cointegración y de la política monetaria mediante reglas de Taylor
Fernando Hernández Martínez
- 448/2009 Bologna Process and Expenditure on Higher Education: A Convergence Analysis of the EU-15
T. Agasisti, C. Pérez Esparrells, G. Catalano & S. Morales
- 449/2009 Global Economy Dynamics? Panel Data Approach to Spillover Effects
Gregory Daco, Fernando Hernández Martínez & Li-Wu Hsu
- 450/2009 Pricing levered warrants with dilution using observable variables
Isabel Abinzano & Javier F. Navas
- 451/2009 Information technologies and financial performance: The effect of technology diffusion among competitors
Lucio Fuentelsaz, Jaime Gómez & Sergio Palomas
- 452/2009 A Detailed Comparison of Value at Risk in International Stock Exchanges
Pilar Abad & Sonia Benito
- 453/2009 Understanding offshoring: has Spain been an offshoring location in the nineties?
Belén González-Díaz & Rosario Gandoy
- 454/2009 Outsourcing decision, product innovation and the spatial dimension: Evidence from the Spanish footwear industry
José Antonio Belso-Martínez

- 455/2009 Does playing several competitions influence a team's league performance? Evidence from Spanish professional football
Andrés J. Picazo-Tadeo & Francisco González-Gómez
- 456/2009 Does accessibility affect retail prices and competition? An empirical application
Juan Luis Jiménez and Jordi Perdiguero
- 457/2009 Cash conversion cycle in smes
Sonia Baños-Caballero, Pedro J. García-Teruel and Pedro Martínez-Solano
- 458/2009 Un estudio sobre el perfil de hogares endeudados y sobreendeudados: el caso de los hogares vascos
Alazne Mujika Alberdi, Iñaki García Arrizabalaga y Juan José Gibaja Martíns
- 459/2009 Imposing monotonicity on outputs in parametric distance function estimations: with an application to the spanish educational production
Sergio Perelman and Daniel Santin
- 460/2009 Key issues when using tax data for concentration analysis: an application to the Spanish wealth tax
José M^a Durán-Cabré and Alejandro Esteller-Moré
- 461/2009 ¿Se está rompiendo el mercado español? Una aplicación del enfoque de feldstein –horioka
Saúl De Vicente Queijeiro, José Luis Pérez Rivero y María Rosalía Vicente Cuervo
- 462/2009 Financial condition, cost efficiency and the quality of local public services
Manuel A. Muñiz & José L. Zafra
- 463/2009 Including non-cognitive outputs in a multidimensional evaluation of education production: an international comparison
Marián García Valiñas & Manuel Antonio Muñiz Pérez
- 464/2009 A political look into budget deficits. The role of minority governments and oppositions
Albert Falcó-Gimeno & Ignacio Jurado
- 465/2009 La simulación del cuadro de mando integral. Una herramienta de aprendizaje en la materia de contabilidad de gestión
Elena Urquía Grande, Clara Isabel Muñoz Colomina y Elisa Isabel Cano Montero
- 466/2009 Análisis histórico de la importancia de la industria de la desalinización en España
Borja Montaña Sanz
- 467/2009 The dynamics of trade and innovation: a joint approach
Silviano Esteve-Pérez & Diego Rodríguez
- 468/2009 Measuring international reference-cycles
Sonia de Lucas Santos, Inmaculada Álvarez Ayuso & M^a Jesús Delgado Rodríguez
- 469/2009 Measuring quality of life in Spanish municipalities
Eduardo González Fidalgo, Ana Cárcaba García, Juan Ventura Victoria & Jesús García García
- 470/2009 ¿Cómo se valoran las acciones españolas: en el mercado de capitales doméstico o en el europeo?
Begoña Font Belaire y Alfredo Juan Grau Grau
- 471/2009 Patterns of e-commerce adoption and intensity. evidence for the european union-27
María Rosalía Vicente & Ana Jesús López

- 472/2009 On measuring the effect of demand uncertainty on costs: an application to port terminals
Ana Rodríguez-Álvarez, Beatriz Tovar & Alan Wall
- 473/2009 Order of market entry, market and technological evolution and firm competitive performance
Jaime Gomez, Gianvito Lanzolla & Juan Pablo Maicas
- 474/2009 La Unión Económica y Monetaria Europea en el proceso exportador de Castilla y León (1993-2007): un análisis de datos de panel
Almudena Martínez Campillo y M^a del Pilar Sierra Fernández
- 475/2009 Do process innovations boost SMEs productivity growth?
Juan A. Mañez, María E. Rochina Barrachina, Amparo Sanchis Llopis & Juan A. Sanchis Llopis
- 476/2009 Incertidumbre externa y elección del modo de entrada en el marco de la inversión directa en el exterior
Cristina López Duarte y Marta M^a Vidal Suárez
- 477/2009 Testing for structural breaks in factor loadings: an application to international business cycle
José Luis Cendejas Bueno, Sonia de Lucas Santos, Inmaculada Álvarez Ayuso & M^a Jesús Delgado Rodríguez
- 478/2009 ¿Esconde la rigidez de precios la existencia de colusión? El caso del mercado de carburantes en las Islas Canarias
Juan Luis Jiménez y Jordi Perdiguero
- 479/2009 The poni test with structural breaks
Antonio Aznar & María-Isabel Ayuda
- 480/2009 Accuracy and reliability of Spanish regional accounts (CRE-95)
Verónica Cañal Fernández
- 481/2009 Estimating regional variations of R&D effects on productivity growth by entropy econometrics
Esteban Fernández-Vázquez y Fernando Rubiera-Morollón
- 482/2009 Why do local governments privatize the provision of water services? Empirical evidence from Spain
Francisco González-Gómez, Andrés J. Picazo-Tadeo & Jorge Guardiola
- 483/2009 Assessing the regional digital divide across the European Union-27
María Rosalía Vicente & Ana Jesús López
- 484/2009 Measuring educational efficiency and its determinants in Spain with parametric distance functions
José Manuel Cordero Ferrera, Eva Crespo Cebada & Daniel Santín González
- 485/2009 Spatial analysis of public employment services in the Spanish provinces
Patricia Suárez Cano & Matías Mayor Fernández
- 486/2009 Trade effects of continental and intercontinental preferential trade agreements
Salvador Gil-Pareja, Rafael Llorca-Vivero & José Antonio Martínez-Serrano
- 487/2009 Testing the accuracy of DEA for measuring efficiency in education under endogeneity
Salvador Gil-Pareja, Rafael Llorca-Vivero & José Antonio Martínez-Serrano
- 488/2009 Measuring efficiency in primary health care: the effect of exogenous variables on results
José Manuel Cordero Ferrera, Eva Crespo Cebada & Luis R. Murillo Zamorano

- 489/2009 Capital structure determinants in growth firms accessing venture funding
Marina Balboa, José Martí & Álvaro Tresierra
- 490/2009 Determinants of debt maturity structure across firm size
Victor M. González
- 491/2009 Análisis del efecto de la aplicación de las NIIF en la valoración de las salidas a bolsa
Susana Álvarez Otero y Eduardo Rodríguez Enríquez
- 492/2009 An analysis of urban size and territorial location effects on employment probabilities: the spanish case
Ana Viñuela-Jiménez, Fernando Rubiera-Morollón & Begoña Cueto
- 493/2010 Determinantes de la estructura de los consejos de administración en España
Isabel Acero Fraile y Nuria Alcalde Fradejas
- 494/2010 Performance and completeness in repeated inter-firm relationships: the case of franchising
Vanessa Solis-Rodriguez & Manuel Gonzalez-Diaz
- 495/2010 A Revenue-Based Frontier Measure of Banking Competition
Santiago Carbó, David Humphrey & Francisco Rodríguez
- 496/2010 Categorical segregation in social networks
Antoni Rubí-Barceló
- 497/2010 Beneficios ambientales no comerciales de la directiva marco del agua en condiciones de escasez: análisis económico para el Guadalquivir
Julia Martin-Ortega, Giacomo Giannoccaro y Julio Berbel Vecino
- 498/2010 Monetary integration and risk diversification in eu-15 sovereign debt markets
Juncal Cuñado & Marta Gómez-Puig
- 499/2010 The Marshall Plan and the Spanish autarky: A welfare loss analysis
José Antonio Carrasco Gallego
- 500/2010 The role of learning in firm R&D persistence
Juan A. Mañez, María E. Rochina-Barrachina, Amparo Sanchis-Llopis & Juan A. Sanchis-Llopis
- 501/2010 Is venture capital more than just money?
Marina Balboa, José Martí & Nina Zieling
- 502/2010 On the effects of supply strategy on business performance: do the relationships among generic competitive objectives matter?
Javier González-Benito
- 503/2010 Corporate cash holding and firm value
Cristina Martínez-Sola, Pedro J. García-Teruel & Pedro Martínez-Solano
- 504/2010 El impuesto de flujos de caja de sociedades: una propuesta de base imponible y su aproximación contable en España
Lourdes Jerez Barroso y Joaquín Texeira Quirós
- 505/2010 The effect of technological, commercial and human resources on the use of new technology
Jaime Gómez & Pilar Vargas

- 506/2010 ¿Cómo ha afectado la fiscalidad a la rentabilidad de la inversión en vivienda en España?
Un análisis para el periodo 1996 y 2007
Jorge Onrubia Fernández y María del Carmen Rodado Ruiz
- 507/2010 Modelización de flujos en el análisis input-output a partir de la teoría de redes
Ana Salomé García Muñiz
- 508/2010 Export-led-growth hypothesis revisited. a balance of payments approach for Argentina, Brazil, Chile and Mexico
David Matesanz Gómez & Guadalupe Fugarolas Álvarez-Ude
- 509/2010 Realised hedge ratio properties, performance and implications for risk management: evidence from the spanish ibex 35 spot and futures markets
David G McMillan & Raquel Quiroga García
- 510/2010 Do we sack the manager... or is it better not to? Evidence from Spanish professional football
Francisco González-Gómez, Andrés J. Picazo-Tadeo & Miguel Á. García-Rubio
- 511/2010 Have Spanish port sector reforms during the last two decades been successful? A cost frontier approach
Ana Rodríguez-Álvarez & Beatriz Tovar
- 512/2010 Size & Regional Distribution of Financial Behavior Patterns in Spain
Juan Antonio Maroto Acín, Pablo García Estévez & Salvador Roji Ferrari
- 513/2010 The impact of public reforms on the productivity of the Spanish ports: a parametric distance function approach
Ramón Núñez-Sánchez & Pablo Coto-Millán
- 514/2010 Trade policy versus institutional trade barriers: an application using “good old” ols
Laura Márquez-Ramos, Inmaculada Martínez-Zarzoso & Celestino Suárez-Burguet
- 515/2010 The “Double Market” approach in venture capital and private equity activity: the case of Europe
Marina Balboa & José Martí
- 516/2010 International accounting differences and earnings smoothing in the banking industry
Marina Balboa, Germán López-Espinosa & Antonio Rubia
- 517/2010 Convergence in car prices among European countries
Simón Sosvilla-Rivero & Salvador Gil-Pareja
- 518/2010 Effects of process and product-oriented innovations on employee downsizing
José David Vicente-Lorente & José Ángel Zúñiga-Vicente
- 519/2010 Inequality, the politics of redistribution and the tax-mix
Jenny De Freitas
- 520/2010 Efectos del desajuste educativo sobre el rendimiento privado de la educación: un análisis para el caso español (1995-2006)
Inés P. Murillo, Marta Rahona y M^a del Mar Salinas
- 521/2010 Structural breaks and real convergence in opec countries
Juncal Cuñado
- 522/2010 Human Capital, Geographical location and Policy Implications: The case of Romania
Jesús López-Rodríguez, Andres Faiña y Bolea Cosmin-Gabriel

- 523/2010 Organizational unlearning context fostering learning for customer capital through time: lessons from SMEs in the telecommunications industry
Anthony K. P. Wensley, Antonio Leal-Millán, Gabriel Cepeda-Carrión & Juan Gabriel Cegarra-Navarro
- 524/2010 The governance threshold in international trade flows
Marta Felis-Rota
- 525/2010 The intensive and extensive margins of trade decomposing exports growth differences across Spanish regions
Asier Minondo Uribe-Etxeberria & Francisco Requena Silvente
- 526/2010 Why do firms locate r&d outsourcing agreements offshore? the role of ownership, location, and externalization advantages
Andrea Martínez-Noya, Esteban García-Canal & Mauro f. Guillén
- 527/2010 Corporate Taxation and the Productivity and Investment Performance of Heterogeneous Firms: Evidence from OECD Firm-Level Data
Norman Gemmell, Richard Kneller, Ismael Sanz & José Félix Sanz-Sanz
- 528/2010 Modelling Personal Income Taxation in Spain: Revenue Elasticities and Regional Comparisons
John Creedy & José Félix Sanz-Sanz
- 529/2010 Mind the Remoteness!. Income disparities across Japanese Prefectures
Jesús López-Rodríguez, Daisuke Nakamura
- 530/2010 El nuevo sistema de financiación autonómica: descripción, estimación empírica y evaluación
Antoni Zabalza y Julio López Laborda
- 531/2010 Markups, bargaining power and offshoring: an empirical assessment
Lourdes Moreno & Diego Rodríguez
- 532/2010 The snp-dcc model: a new methodology for risk management and forecasting
Esther B. Del Brio, Trino-Manuel Níguez & Javier Perote
- 533/2010 El uso del cuadro de mando integral y del presupuesto en la gestión estratégica de los hospitales públicos
David Naranjo Gil
- 534/2010 Análisis de la efectividad de las prácticas de trabajo de alta implicación en las fábricas españolas
Daniel Vázquez-Bustelo y Lucía Avella Camarero
- 535/2010 Energía, innovación y transporte: la electrificación de los tranvías en España, 1896-1935
Alberte Martínez López
- 536/2010 La ciudad como negocio: gas y empresa en una región española, Galicia 1850-1936
Alberte Martínez López y Jesús Mirás Araujo
- 537/2010 To anticipate or not to anticipate? A comparative analysis of opportunistic early elections and incumbents' economic performance
Pedro Riera Sagrera
- 538/2010 The impact of oil shocks on the Spanish economy
Ana Gómez-Loscos, Antonio Montañés & María Dolores Gadea

- 539/2010 The efficiency of public and publicly-subsidized high schools in Spain. evidence from pisa-2006
María Jesús Mancebón, Jorge Calero, Álvaro Choi & Domingo P. Ximénez-de-Embún
- 540/2010 Regulation as a way to force innovation: the biodiesel case
Jordi Perdigueró & Juan Luis Jiménez
- 541/2010 Pricing strategies of Spanish network carrier
Xavier Fageda, Juan Luis Jiménez & Jordi Perdigueró
- 542/2010 Papel del posicionamiento del distribuidor en la relación entre la marca de distribuidor y lealtad al establecimiento comercial
Oscar González-Benito y Mercedes Martos-Partal
- 543/2010 How Bank Market Concentration, Regulation, and Institutions Shape the Real Effects of Banking Crises
Ana I. Fernández, Francisco González & Nuria Suárez
- 544/2010 Una estimación del comercio interregional trimestral de bienes en España mediante técnicas de interpolación temporal
Nuria Gallego López, Carlos Llano Verduras y Julián Pérez García
- 545/2010 Puerto, empresas y ciudad: una aproximación histórica al caso de Las Palmas de Gran Canaria
Miguel Suárez, Juan Luis Jiménez y Daniel Castillo
- 546/2010 Multinationals in the motor vehicles industry: a general equilibrium analysis for a transition economy
Concepción Latorre & Antonio G. Gómez-Plana
- 547/2010 Core/periphery scientific collaboration networks among very similar researchers
Antoni Rubí-Barceló
- 548/2010 Basic R&D in vertical markets
Miguel González-Maestre & Luis M. Granero
- 549/2010 Factores condicionantes de la presión fiscal de las entidades de crédito españolas, ¿existen diferencias entre bancos y cajas de ahorros?
Ana Rosa Fonseca Díaz, Elena Fernández Rodríguez y Antonio Martínez Arias
- 550/2010 Analyzing an absorptive capacity: Unlearning context and Information System Capabilities as catalysts for innovativeness
Gabriel Cepeda-Carrión, Juan Gabriel Cegarra-Navarro & Daniel Jimenez-Jimenez
- 551/2010 The resolution of banking crises and market discipline: international evidence
Elena Cubillas, Ana Rosa Fonseca & Francisco González
- 552/2010 A strategic approach to network value in information markets
Lucio Fuentelsaz, Elisabet Garrido & Juan Pablo Maicas
- 553/2010 Accounting for the time pattern of remittances in the Spanish context
Alfonso Echazarra
- 554/2010 How to design franchise contracts: the role of contractual hazards and experience
Vanesa Solis-Rodriguez & Manuel Gonzalez-Diaz

- 555/2010 Una teoría integradora de la función de producción al rendimiento empresarial
Javier González Benito
- 556/2010 Height and economic development in Spain, 1850-1958
Ramón María-Dolores & José Miguel Martínez-Carrión
- 557/2010 Why do entrepreneurs use franchising as a financial tool? An agency explanation
Manuel González-Díaz & Vanesa Solís-Rodríguez
- 558/2010 Explanatory Factors of Urban Water Leakage Rates in Southern Spain Why do entrepreneurs use franchising as a financial tool? An agency explanation
Francisco González-Gómez, Roberto Martínez-Espiñeira, Maria A. García-Valiñas & Miguel Á. García Rubio
- 559/2010 Los rankings internacionales de las instituciones de educación superior y las clasificaciones universitarias en España: visión panorámica y prospectiva de futuro.
Carmen Pérez-Esparrells y José M^a Gómez-Sancho.
- 560/2010 Análisis de los determinantes de la transparencia fiscal: Evidencia empírica para los municipios catalanes
Alejandro Esteller Moré y José Polo Otero
- 561/2010 Diversidad lingüística e inversión exterior: el papel de las barreras lingüísticas en los procesos de adquisición internacional
Cristina López Duarte y Marta M^a Vidal Suárez
- 562/2010 Costes y beneficios de la competencia fiscal en la Unión Europea y en la España de las autonomías
José M^a Cantos, Agustín García Rico, M^a Gabriela Lagos Rodríguez y Raquel Álamo Cerrillo