

LA DESCENTRALIZACION DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y REFLEXIONES SOBRE EL CASO VASCO

Ana CARRERA PONCELA
José María PEREZ DE VILLARREAL
Departamento de Economía
Universidad de Cantabria

RESUMEN: En este trabajo, en primer lugar, resumimos la doctrina del Federalismo Fiscal sobre la descentralización de impuestos y aplicamos sus enseñanzas teóricas básicas al impuesto sobre sociedades. En segundo lugar, analizamos la justificación y los motivos por los que la CAPV dispone de autonomía normativa en el impuesto sobre sociedades así como las consecuencias teóricas de este hecho sobre las Comunidades limítrofes. Por último se esbozan una serie de conclusiones y se plantean algunos interrogantes.

ABSTRACT: This paper begins by resuming the theoretical justification for a fiscal decentralized system and particularly focuses on the corporate income tax case. 'Pro' and 'contra' arguments are reviewed with the conclusion there's no strong support to decentralize the corporate income tax. The paper goes on to disclose the real reasons why the basque jurisdictional governments possess the power to levy this tax of their own and to explore the neighbourhood effects of the late tax reform in Basque Country.

PALABRAS CLAVE: Federalismo Fiscal, Impuesto sobre Sociedades, Descentralización Impositiva, Competencia Fiscal.

1. INTRODUCCIÓN

En el verano de 1996, las Diputaciones de los tres Territorios Históricos que componen la Comunidad Autónoma del País Vasco sembraron de preocupación las comunidades vecinas, como Cantabria, al poner en marcha en su ámbito foral una reforma del Impuesto sobre Sociedades que entraña notables diferencias con respecto a la normativa común del impuesto, recogida en la Ley 43/1995, de 28 de Diciembre.

Zubiri (1997) estudia la justificación y los efectos económicos del Impuesto de Sociedades, destacando que, si bien la decisión de invertir es relativamente insensible a este impuesto, una vez decidida la inversión, el emplazamiento de ésta sí puede estar

más motivado por los factores fiscales. El trabajo de Comisión de Comunidades Europeas (1992), también conocido por Informe Ruding, es quizás el documento auxiliar más completo para abordar la cuestión de la incidencia fiscal en la localización de las actividades empresariales.

En este trabajo tratamos de poner orden en las ideas al respecto y de aclarar los fundamentos económicos de la autonomía normativa de las Diputaciones forales vascas en materia del Impuesto de Sociedades, para lo cual revisamos las conclusiones básicas de la teoría del federalismo fiscal aplicables a este caso (Sección 2). Posteriormente (Sección 3), abordamos la cuestión de los posibles efectos de vecindad que la iniciativa fiscal vasca de 1996 puede provocar en las regiones limítrofes, apuntando varias conjeturas.

2- FEDERALISMO FISCAL, DESCENTRALIZACIÓN FISCAL E IMPUESTO DE SOCIEDADES.

En primer lugar, basándonos en Albi et al. (1994, cap 18), resumimos el consenso existente entre los teóricos del federalismo fiscal sobre la conveniencia, y pautas adecuadas, de la descentralización de los impuestos en general. En un segundo apartado, nos centraremos en el análisis de los argumentos a favor y en contra de la descentralización del Impuesto de Sociedades.

2.1.- Federalismo Fiscal y Descentralización Fiscal.

La intervención del Sector Público en la economía se justifica por razones de eficiencia, de equidad y de estabilización macroeconómica. En consecuencia, el dilema entre la centralización del poder decisorio (en materia de gastos e ingresos) y su reparto entre gobierno central y gobiernos de ámbito territorial (regionales y locales) debería resolverse en función de su contribución a estos objetivos.

La aseveración de que la política de gasto es más adecuada que la de los ingresos para alcanzar estos objetivos es generalmente compartida. Junto a ésta apreciación, la Teoría del Federalismo Fiscal añade que la centralización del gasto es más apropiada para lograr los objetivos de equidad y de estabilización, mientras que su descentralización es una estrategia más adecuada para promover la eficiencia.

La descentralización de impuestos se asocia, como consecuencia lógica, con esta descentralización del gasto. Si los gobiernos territoriales saben mejor que los centrales "cuánto y en qué gastar" (son más eficientes en la provisión de los bienes y servicios públicos locales), sería absurdo negarles los instrumentos necesarios para determinar libremente el nivel de ingresos necesario para cubrir este gasto. En otras palabras, si un gobierno local o regional no puede decidir cuánto ingresar tampoco puede programar su política de gasto de forma eficiente.

Sin embargo, la descentralización de los impuestos no produce, per se, ganancias claras de eficiencia, equidad o gestión. De ahí que su objetivo básico no es alterar la asignación y distribución de recursos sino dotar a los gobiernos de los

instrumentos necesarios para financiar el gasto (nivel y composición) que se corresponda con una situación económica eficiente. De hecho, cuando los gobiernos territoriales lo utilizan como instrumento de reasignación frecuentemente provocan fallos de eficiencia, equidad y gestión.

El párrafo anterior sugiere que el diseño de cualquier descentralización de impuestos no deja de ser un ejercicio de compromiso entre dos necesidades: la de otorgar a los gobiernos territoriales suficiente discrecionalidad para determinar su nivel de ingresos y la de conseguir, al mismo tiempo, que los márgenes de manobra concedidos no pongan en peligro el logro de la eficiencia y la equidad. Esta reflexión lleva a postular el cumplimiento de dos principios básicos en todo proceso de descentralización: el "principio de suficiencia", es decir, que la capacidad fiscal asignada sea suficientemente flexible para ajustar los ingresos a las necesidades de gasto y el "principio de neutralidad", que limita esta capacidad a ser mero instrumento de financiación del gasto y no un arma al servicio de la asignación de recursos.

La descentralización de impuestos admite distintas variantes. Así se pueden compartir entre los dos niveles de gobierno, central y territorial, (caso de impuestos compartidos) o se pueden repartir, es decir, asignar unos al gobierno central y otros al territorial (caso de impuestos exclusivos). También se puede descentralizar la recaudación manteniendo centralizada la capacidad normativa (caso de impuestos cedidos) o descentralizar también ésta última (caso de impuestos propios). Por último cabe combinar ambas características, dando origen a impuestos compartidos en recaudación y capacidad normativa, impuestos propios exclusivos, e impuestos participados en recaudación pero no en normativa.

Los problemas de "presión fiscal indirecta" (costes para el contribuyente de afrontar diseños y gestión de los impuestos distintos en cada nivel de gobierno) y de "sobreimposición" de las bases correspondientes cuando varios niveles de gobierno utilizan el mismo impuesto, aconsejan repartir impuestos más que compartirlos. Sin embargo, la vía del reparto también es problemática por dos razones: son pocas las fuentes tributarias relevantes, es decir, las que tienen significativo poder recaudatorio (IRPF, IS e IVA) y, además, en el caso de estos impuestos, conviene gestionarlos conjuntamente, debido a innegables sinergias informativas que favorecen el control mutuo. Por tanto, en la práctica, resulta inevitable compartir uno o más impuestos y, en consecuencia, es necesario establecer mecanismos de coordinación que amortigua en los problemas típicos de los impuestos compartidos.

Por otra parte, parece natural que la descentralización fluya vía impuestos propios más que por vía impuestos cedidos, ya que los primeros permiten a los gobiernos territoriales determinar con más libertad su nivel de ingresos. Sin embargo, esta vía entraña el riesgo de generar competencia fiscal entre los distintos gobiernos regionales, con posibles efectos negativos sobre la eficiencia y la equidad.

La competencia fiscal se aviva en función de la movilidad interterritorial de los factores productivos (trabajo y capital). Estos tenderán a localizarse en aquellos territorios donde mejor trato fiscal se conceda a sus rentas. Conforme la movilidad sea

más perfecta (menores barreras y costes de desplazamiento) mayor será la tentación de los gobiernos regionales para atraer los factores más productivos. Esto puede producir efectos externos negativos en otras zonas desencadenando reacciones compensatorias. La situación final puede ser, en muchos casos, peor para todos que la inicial. Supongamos, por ejemplo, que una región baja los impuestos para atraer recursos de otras zonas. Si éstas reaccionan y bajan también los suyos, la fuga se desactiva, pero ambas regiones pierden, en principio, ingresos tributarios, viéndose abocadas a reducir sus gastos y a perder, por lo mismo, bienestar.

La existencia de efectos externos interterritoriales obliga a los gobiernos a introducir consideraciones estratégicas en el diseño de sus políticas fiscales. De este modo, la teoría del federalismo fiscal se inspira en algunos resultados de la teoría de juegos. Esta nos dice que competir (maximizar el interés propio) no siempre es la mejor estrategia. La cooperación, a veces (muchas veces), conduce a mejores resultados para todos (optimalidad de Pareto). Sin embargo, cooperar tampoco es fácil o plausible en muchas circunstancias. El ejemplo del "dilema del prisionero" es muy ilustrativo en este sentido.

Los acuerdos cooperativos entre distintos gobiernos territoriales serán tanto más viables cuanto más fiables o blindados sean, cuanto menor número de jurisdicciones se vean implicadas, conforme más simétricas u homogéneas sean éstas y cuanto más visibles o tangibles sean las ganancias de la cooperación. La fiabilidad o blindaje depende de la capacidad efectiva de sancionar al transgresor en términos de cantidad (tamaño de amenaza o represalia) y de prontitud (dentro del ciclo político). Los acuerdos entre pocos son más estables (controlables) que entre muchos. La falta de simetría (hay regiones pobres y ricas, industrializadas y no, etc.) hace que las ganancias se distribuyan desigualmente, surgiendo entonces problemas de negociación que dificultan el logro de pactos. Por último, estos pactos son más difíciles de hacer cuando no se puede cuantificar o valorar con precisión las ganancias resultantes.

Precisamente, los efectos externos interregionales se caracterizan a veces por su ambigüedad y complejidad, de modo que no son fáciles de precisar y menos de cuantificar. No sólo hay varios efectos (fiscales y económicos, tanto directos como indirectos o inducidos) que se producen conjuntamente, sino que sus signos, intensidades y alcances no siempre son iguales. El efecto total, o neto, depende de las diferencias de tamaño o estructura (incluyendo preferencias de la gente) entre las distintas regiones, del tipo de impuesto modificado, así como de otros factores culturales y sociales.

El mito de Tiebout ayuda a ponderar esta última idea. Según éste, los ciudadanos "votan con los pies", es decir, tienden a alojarse en aquellas jurisdicciones que ofrecen las combinaciones de servicios e impuestos más ajustadas a sus preferencias. La competencia jurisdiccional se establece en términos más amplios: no sólo importan las rebajas fiscales, sino también sus repercusiones en la gama de servicios públicos, en otros impuestos y en todo aquello a donde llega el sector público

territorial. Los ciudadanos hacen valoraciones globales, según sus gustos y posibilidades, y en consecuencia eligen jurisdicción moviéndose.

Análogamente a lo que sucede en un mercado competitivo, la competencia en el campo del sector público introduce disciplina entre los gobiernos regionales y sus ciudadanos, y como resultado promueve la eficiencia. Los gobiernos regionales se hacen diligentes y los ciudadanos se alojan en los distritos deseados. Obviamente, este mundo feliz depende de que efectivamente la gente pueda votar con los pies, es decir, de que haya suficiente movilidad. Pero, al margen de este supuesto, las ideas de Tiebout son acertadas en un punto: la incidencia de un incentivo fiscal debe valorarse desde distintos ángulos de vista, y no de forma miope. Ante posibles migraciones, entran en juego otras consideraciones.

2.2. Descentralización del Impuesto de Sociedades

Apliquemos, a continuación, las enseñanzas básicas de la teoría del federalismo fiscal al caso de Impuesto sobre Sociedades. Como podemos ya intuir, de esta teoría no se desprende que existan motivos que categóricamente inviten a descentralizar el IS, pero tampoco existen razones suficientemente poderosas como para no hacerlo. Lo que ofrece esta teoría es una serie de argumentos a favor y en contra, que es necesario sopesar y que se exponen a continuación.

La batería de razones que se utilizan para recelar de la descentralización y subrayar sus riesgos pueden agruparse en cuatro:

1) Ineficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, motivada por los "efectos de empobrecimiento" que generan en las jurisdicciones vecinas las rebajas fiscales destinadas a traer bases imponibles. Estos efectos externos no se internalizan, es decir, no se tienen en cuenta por la región causante al diseñar su política fiscal. De ahí que su combinación gasto-impuestos sea subóptima, como lo será también la de la zona perjudicada. Para entenderlo mejor, supongamos que son los propios ciudadanos los que desean que las empresas sean mejor tratadas fiscalmente a fin de que se reactive la actividad económica en su zona, y que a cambio están dispuestos a asumir recortes en el gasto público. En principio puede parecer que esta nueva política fiscal es óptima. Sin embargo, no lo es. Tales ciudadanos se olvidan del coste que exportan a sus vecinos. Estos pierden bienestar (por pérdida de bases imponibles no pueden garantizarse su nivel óptimo de gasto público). De tenerlos en cuenta, la combinación gasto-impuestos de la jurisdicción donde se otorga el incentivo fiscal sería más alta.

2) Ineficiencia en la asignación interterritorial del capital, motivada por la caída fiscal que introduce la rebaja del IS entre las productividades marginales de las distintas regiones. El IS se puede considerar como un impuesto sobre el capital societario. Si se reduce unilateralmente en una región, los capitales fluyen hacia ella hasta que se igualen las productividades marginales fiscalmente netas. Esto implica que los recursos se han distribuido de tal modo que su productividad marginal bruta en el área de la rebaja es menor que en las otras. No es una asignación óptima en el sentido de Pareto, pues no se maximiza la producción conjunta o nacional (de todas las zonas). Para que

esto se logre, es necesario que se cumpla la igualdad entre productividades marginales brutas.

3) Falta de equidad intrajurisdiccional. El recorte fiscal sobre una base imponible móvil, como el beneficio empresarial, puede implicar una falta de equidad respecto a otras bases imponibles menos móviles (prototipo de ellas son los bienes inmuebles), que pasarán a ser las principales fuentes de ingresos tributarios. Si las jurisdicciones donde se rebaja la fiscalidad de las empresas pretendiesen conservar sus niveles de gasto público, las fuentes tributarias más enraizadas experimentarían una mayor presión fiscal. Esta recomposición del sistema fiscal puede no ser equitativa.

4) Aumento de la presión fiscal indirecta. Si las empresas tienen establecimientos productivos o de venta en distintas jurisdicciones, la diferenciación del impuesto sobre sociedades, debido a la discrecionalidad normativa, puede complicar notablemente la gestión del tributo y aumentar la presión fiscal indirecta de las empresas. Además, habrá problemas para determinar qué parte de los beneficios globales corresponden a cada jurisdicción. La posibilidad de fraude también será mayor. Así pues, la descentralización del IS atenta contra el principio de sencillez administrativa.

También existen líneas de defensa, a modo de contra-argumentación, dentro de la Teoría del Federalismo Fiscal que pueden oponerse al pesimismo esbozado en los puntos anteriores:

1') A modo de elogio del "mal menor", suele argüirse que, si conviene descentralizar el gasto por motivos de eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, conviene también descentralizar, con capacidad normativa, alguno de los impuestos con mayor potencial recaudatorio, y ello en virtud del "principio de suficiencia". Entre los tres impuestos candidatos, Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), e Impuesto sobre Sociedades (IS), éste último presenta, globalmente, menores inconvenientes para afrontar el compromiso entre el "principio de suficiencia", el "principio de neutralidad" y el "principio de simplicidad" (o de mínima presión fiscal indirecta).

2') Determinadas consideraciones en torno a la economía productiva refuerzan esta opción. Favorecer la fiscalidad de las empresas, se arguye, es promover la inversión empresarial y favorecer el crecimiento. Quien no apuesta por la economía productiva pierde a la larga, tanto en producción y empleo como en recaudación (por incremento en la base imponible). Por lo mismo, las iniciativas de esta índole tenderán a generalizarse. Es de suponer, pues, que un gobierno regional espere racionalmente (hipótesis de expectativas racionales) que los otros jugarán a rebajas fiscales, por lo que estratégicamente le convendrá sumarse a este movimiento, para lo cual requerirán márgenes de maniobra normativa. Según este enfoque, no hay "dilema del prisionero", por que el Equilibrio de Nash en este juego de largo plazo es un Optimo de Pareto.

3') Además, los efectos externos tienden a compensarse, de modo que no hay "exportación neta de males". En esta línea de argumentación se subraya que el "efecto

de sustitución" (desplazamiento de actividades empresariales de un territorio al otro) es más débil que el "efecto de renta" (aumento de producción en el territorio de las rebajas fiscales que induce, vía comercio exterior, una animación productiva en las regiones vecinas).

4') Por último, principios adecuados de gravamen pueden evitar que surjan distorsiones en la localización de las bases tributarias. Así, en teoría, la aplicación del principio de residencia con crédito fiscal pleno o exención en origen podría favorecer la asignación eficiente de los recursos y dificultar las estrategias de competencia fiscal. Pero, esta práctica que es utilizada a nivel internacional tiene más dificultades de ponerse en práctica a nivel interterritorial dentro de un Estado Federal.

5') Finalmente, también se advierte que hay que distinguir entre diversidad fiscal y competencia fiscal. Esta última puede entrañar problemas y generar efectos negativos, pero no así la primera, sobre todo cuando refleja la existencia de diferencias regionales de tipo estructural que conllevan necesidades de bienes y servicios públicos distintas. Además, la descentralización tributaria promueve la corresponsabilidad fiscal, haciendo a los Gobiernos más diligentes y responsables ante los ciudadanos. La coordinación entre jurisdicciones puede ser suficiente para corregir determinadas fricciones, y por el contrario, la uniformidad tributaria, y todavía más, la centralización pueden llegar a ser estrategias inadecuadas.

Resumiendo, la descentralización del Impuesto sobre Sociedades no cuenta, ciertamente, con apoyos teóricos incuestionables. Los riesgos de descentralizar existen y no son desdeñables. Sin embargo, tampoco se está ya tan cerca de la tesis de R.A. Musgrave que en su momento defendió categóricamente que toda base imponible móvil debe someterse a un sistema fiscal centralizado. Las razones que hace años atrás convencían, ahora sólo persuaden. La valoración de los riesgos se ha hecho más ponderada.

De hecho, el IS está descentralizado en algunos países, y esto significa que o bien se ignoran los costes de la descentralización o bien se considera que éstos no son muy importantes o simplemente se acepta la descentralización por razones políticas o históricas (como parece ser el caso del País Vasco).

3. EL CASO DEL PAÍS VASCO: JUSTIFICACIÓN Y EFECTOS.

En primer lugar, advertimos sobre los verdaderos fundamentos de la descentralización del impuesto sobre sociedades en la CAPV, para, posteriormente, hacemos eco de las consecuencias económicas que este hecho puede producir sobre las regiones limítrofes.

3.1.- Fundamentos de la Descentralización

Como se sabe, en el diseño del Estado de las Autonomías canonizado por la Constitución de 1978, se reconoce el "hecho diferencial" de las Provincias Vasca y Navarra. Retomando el espíritu del sistema de conciertos económicos vigentes en estos

territorios desde mediados del siglo XIX, en nuestra Carta Magna se contempla un régimen especial de relaciones financieras (sistema foral) aplicable exclusivamente a estas Comunidades Autónomas.

La existencia de dos sistemas diferentes de financiación autonómica en España se basa, por tanto, no en razones económicas, sino en el deseo político de reestablecer unas situaciones diferenciales de las que, en el pasado, habían gozado las Provincias Vascas y Navarra. Por tanto, no son motivos de eficiencia y equidad, sino políticos, los que fundamentan la autonomía normativa sobre el impuesto de sociedades en el País Vasco. Nadie duda que, sin el derecho político a un sistema de financiación propio, reconocido por la historia (Conciertos firmados en 1877, 1887, 1900 y 1925) y en la Constitución Española de 1978, hoy el IS no estaría descentralizado por razones estrictamente económicas.

Por tanto, la regulación (sujeta a ciertos principios de armonización), gestión, inspección, recaudación y apropiación de esta figura tributaria cae bajo la responsabilidad de las Diputaciones Forales. Se trata de un impuesto concertado, pero que salvaguarda básicamente, las propiedades de exclusividad y autonomía normativa. Así, como principio general, se establece que tributen en exclusiva por este impuesto en la CAPV las empresas pequeñas y grandes que operan exclusivamente en esta comunidad. El resto de empresas tributan en proporción a la cifra relativa de negocios que realicen en ella.

Sin embargo, la autonomía fiscal de las Diputaciones Forales está sujeta a dos tipos de criterios restrictivos. Unos son de carácter general y otros, más específicos, se establecen en función de cada impuesto. Como limitaciones generales, se establece que los sistemas tributarios forales han de respetar el principio de solidaridad, han de someterse a los Tratados o Convenios Internacionales firmados por el Estado Español y deben armonizarse, coordinarse y colaborar con el Estado respetando la uniformidad de algunos elementos fiscales, evitando normas que impliquen competencia fiscal desleal con el Estado, exigiendo iguales tipos de retención del IRPF e IS que en territorio común y no implicando una presión fiscal efectiva global inferior a la que exista en el resto del Estado. En cuanto a los criterios específicos establecidos para el IS, se concede autonomía normativa plena para las empresas que tributen en exclusiva en la CAPV y no hay autonomía alguna para las empresas que tributen en cifra relativa realizando menos del 25% de sus operaciones en territorio foral.

Comparando los criterios generales con los específicos, es fácil de comprender por qué se han producido fricciones entre la Administración Central y las Forales en materia del Impuesto sobre Sociedades. Mientras que los criterios específicos dan, en algunos casos, potestad discrecional plena, los generales prohíben prácticas de competencia fiscal desleal. Sin pretender hacer un análisis jurídico depurado, cabe insinuar, como se hace en Zubiri y Vallejo (1995), que hay cierto conflicto entre los criterios generales y los específicos.

3.2.- Consecuencias de la Descentralización.

Aunque no haya argumento económico suficientemente sólido como para disipar toda duda o interrogante sobre la conveniencia de descentralizar el impuesto sobre sociedades, sin embargo, una vez aceptada la autonomía fiscal por razones políticas, cabe argüir motivos económicos para justificar determinados usos, prácticas o ejercicios de esta autonomía.

En este sentido, las Diputaciones Forales han hecho uso de su autonomía normativa en el IS en varias ocasiones (vacaciones fiscales de 1988, actualización de balances sin peaje y reforma del impuesto en 1996) con el fin de lograr la consecución de determinados objetivos económicos. En concreto, en el menú de intenciones que acompaña al texto legal de la reforma del impuesto de 1996, hay varias vertientes que se pretenden potenciar. Así, por una parte, se trata de mejorar y desarrollar el propio entramado empresarial vasco, fortaleciendo la estructura y capitalización de las empresas, evitando la penalización fiscal de algunos aspectos de la actividad empresarial y garantizando un nivel adecuado y competitivo de la tributación de las empresas. Pero también es indudable que se atiende al frente exterior, haciendo guiños al ahorro, capital e iniciativa empresarial externos y reforzando la competitividad de las empresas vascas frente a las empresas del entorno.

No es sorprendente, por tanto, que esta iniciativa foral haya preocupado a las comunidades limítrofes, como la Rioja, Castilla - León y Cantabria, no tanto por el riesgo de fuga hacia la CAPV de actividades y empresas preexistentes en estas regiones, como por el temor de pérdida de atractivo relativo como zona de acogida de nuevas inversiones productivas, teniendo en cuenta además que éstas regiones limítrofes no disponen "per se" de autonomía normativa para reaccionar adecuadamente ante iniciativas fiscales, como las forales, tan favorables para las empresas. En este sentido cabe afirmar que su situación es todavía más grave: no es que estén sometidas a una posible competencia fiscal, sino que ni siquiera pueden competir directamente, puesto que corresponde a la Administración Central el poder de reacción.

Es claro que las diferencias entre la normativa común y la normativa foral del impuesto siguen siendo importantes y favorables a ésta última, a pesar de las modificaciones introducidas en las Leyes Presupuestarias de 1997 y 1998, como se pone de manifiesto en Allende et al. (1997). Por tanto, cabe preguntarse si éstas diferencias pueden tener como consecuencia el fenómeno de deslocalización de las inversiones por motivos fiscales, fundamento del temor, como ya se ha señalado, de las regiones limítrofes.

En los apartados siguientes resumimos las conclusiones pertinentes del Informe Ruding, tanteamos la importancia económica (como carga fiscal) del Impuesto de Sociedades en España y en una región frontera con el País Vasco, como es Cantabria, y finalmente esbozamos algunas conjeturas sobre la posible incidencia del caso fiscal vasco sobre las regiones limítrofes.

3.2.1) Las Conclusiones del Informe Ruding

En este informe sobre la fiscalidad de las empresas presentado por la Comisión de las Comunidad Europea en 1992 se reconoce que la lista de factores determinantes de las inversión reales transfronterizas es larga y compleja (calidad y coste del factor trabajo, infraestructuras, proximidad de los mercados, y otros muchos) de modo que rara vez las diferencias fiscales entre países resultan ser el elemento clave. Sin embargo, esta apreciación no implica que el factor fiscal sea desdeñable.

En el trabajo dirigido por Onno Ruding se resumen diversos estudios econométricos y sondeos a empresas realizados en los años setenta y ochenta con la siguiente valoración global:

"La conclusión general que se desprende de todos ellos es que, a pesar de las importantes incertidumbres que subsisten en relación a los efectos cuantitativos del impuesto de sociedades sobre las inversiones extranjeras directas, la fiscalidad ejerce manifiestamente una influencia a veces considerable sobre la distribución geográfica de las inversiones de las empresas" (pp. 104).

Especialmente reveladora es la encuesta realizada por el propio equipo Ruding entre empresas multinacionales europeas. En el Cuadro 1 se muestran las respuestas a la pregunta más básica. Un 48% de las empresas contestaron que los impuestos son un factor importante en la decisión de dónde localizar una planta productiva. El comentario textual que se hace en el informe es el siguiente:

"Se trata de una cifra muy elevada que debe ser considerada como uno de los resultados más importantes de la encuesta. Indica que, aproximadamente en la mitad de decisiones de este tipo, la fiscalidad es un factor importante en la elección del país donde se pretende implantar una instalación de producción" (Página 108).

Resumiendo, a tenor del Informe Ruding, habría que contestar en los siguientes términos a las siguientes preguntas:

- 1) **¿Es pertinente** el factor fiscal para tomar decisiones en materia inversiones transfronterizas directas ? Respuesta: **casi siempre.**
- 2) **¿Es importante** ?. Respuesta: **frecuentemente.**
- 3) **¿Es decisivo** ?. Respuesta: **rara vez.**

CUADRO 1
PREGUNTA BÁSICA :

"La elección de una actividad puede estar influenciada en mayor o menor medida por el régimen fiscal del país en cuestión. Para la elección de un país donde las siguientes actividades podrían ser implantadas, en cuántos casos la fiscalidad sería una consideración pertinente y un factor importante en su decisión?"

	Porcentaje de respuestas				Número de Respuestas
	Siempre	Habitualmente	A veces	Nunca	
Instalación de Producción					
Consideración pertinente	43.6	28.2	20.4	7.9	624
Factor importante	22.0	25.6	33.7	18.7	555
Punto de Venta					
Consideración pertinente	30.0	27.9	25.9	16.2	641
Factor importante	14.1	23.7	31.9	30.4	562
Centro de Coordinación					
Consideración pertinente	46.2	23.7	21.9	8.2	392
Factor importante	34.5	22.1	26.7	16.7	348
Centro de I+D					
Consideración pertinente	31.2	27.5	28.1	13.2	349
Factor importante	15.3	25.9	33.6	25.2	313
Centro de Servicios Financieros					
Consideración pertinente	63.86	21.3	9.6	5.4	447
Factor importante	52.6	25.7	12.9	8.8	397

Fuente: Informe Ruding (1992)

En este punto conviene hacer una matización. Los flujos de inversión entre regiones de un mismo país no revisten tanta complejidad y dificultades como los que se producen entre distintos países. Las diferencias regionales no suelen ser tan profundas

como las nacionales. Por ejemplo, para una empresa multinacional con sede matriz en Indonesia, la elección entre el País Vasco, la Rioja o Cantabria para ubicar un centro productivo en España es bastante más simple que si se tuviera que optar entre el País Vasco y el Norte de Italia. De ahí que, 'ceteris paribus', las diferencias de fiscalidad se tornen más importantes. En estos casos, y este es precisamente el que se plantea con la reforma del IS en el País Vasco, las respuestas anteriores deberían matizarse en los términos siguientes: 1) Siempre; 2) Con bastante frecuencia; 3) Algunas veces.

Finalmente, conviene prestar especial atención a las observaciones de L. Papke (1987) que ponen de manifiesto que la magnitud de la incidencia fiscal en los flujos de inversión inter-regionales depende crucialmente de los sectores u actividades económicas involucradas. No hay incidencia homogénea. Mientras que unos sectores albergan elasticidades de reacción muy altas, otros reaccionan menos sensiblemente. También es especialmente oportuna la advertencia emanada del sondeo empresarial de G. Wilson (1991), que llama la atención sobre la importancia (como factor de localización industrial) de los servicios públicos que acompañan compensatoriamente a los impuestos. En nuestro caso, nos encontramos con una paradoja preocupante, pues, en el País Vasco, a un impuesto sobre beneficios empresariales menos oneroso acompaña una oferta de servicios y ayudas a las empresas por parte del sector público más generosa.

3.2.2 - Importancia económica del Impuesto de Sociedades

A fin de ponderar mejor el "efecto de vecindad" de la reforma fiscal vasca conviene tener en cuenta tanto el número de empresas que pagan efectivamente (contribuyentes) este impuesto en las regiones limítrofes como la magnitud de la carga fiscal soportada (cuota líquida media). Como región representativa de estas últimas hemos elegido a Cantabria.

En el Cuadro 2 se muestran algunas cifras relativas a la recaudación del Impuesto de Sociedades en esta comunidad autónoma en 1994. Como se puede observar en él, sólo un 33,25 % de las empresas declarantes (cuyo número es 5.314) son efectivamente contribuyentes, es decir, presentan una cuota líquida positiva. De éstas, la gran mayoría (1695), que en general son empresas de reducida dimensión (volumen de negocio inferior a 1000 millones de pesetas), contribuyen solamente con el 24 % de la recaudación, rondando la cuota líquida media en torno a los dos millones de pesetas. Las empresas de tamaño mayor soportan unas cargas más altas (su cuota líquida media es de 156 millones de pesetas), representando el 76 % de la recaudación, pero son muy pocas (72), y además su carga fiscal en relación a su escala de negocio no es exagerada.

CUADRO 2

Comunidad de Cantabria, 1994.	
Nº de declarantes	Declarantes con CL >0
5.314	33,25 %
De las Empresas Contribuyentes:	
72 empresas (4% de D) con vol. op.>1.000 millones pagaron más del 76%, siendo su CL media 156 millones	
1695 empresas con vol. op. <1.000 millones pagaron el 24%, siendo su CL media de 2 millones.	
El 17,4% (5,7% de D), cuyo vol. de op.>250 millones aportaron el 87,14% de la CL total	
El 82,6% (27,45% D), cuyo vol. de op.<250 millones aportaron el 12,86% de la CL total	

Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria de la Administración Tributaria (1995).

CUADRO 3

Territorio Común, 1994.		
Declarantes (D)	D con BI >0	D con CL>0
536.227	39,7 %	35 % (88% de D con BI>0)
Del total de declarantes:		
El 6% contribuyen con el 87,4% de la CL		
El 1,4% contribuyen con el 75% de la CL		
El 0,13% contribuyen con el 50,79% de la CL		
Todos ellos son empresas con vol. op. > 250 millones		

Fuente: Memoria de la Administración Tributaria (1995).

En las demás comunidades autónomas próximas al País Vasco y sometidas al régimen fiscal común la situación no parece muy diferente a la de Cantabria. Al menos, si nos guiamos por los porcentajes de distribución recaudatoria correspondientes al conjunto de España y que se muestran en el Cuadro 3. Baste señalar en este sentido que, según los datos de la Administración Tributaria referidos también a 1994, sólo el 1,4% del total de declarantes en territorio común contribuyeron con el 75% de la Cuota Líquida.

3.2.3.- Algunas Conjeturas

Los apartados anteriores nos permiten hacer las siguientes conjeturas sobre la existencia o no de riesgos de desplazamiento de empresas hacia la CAPV:

1.- Respecto a las empresas de reducida dimensión ya operantes en una región limítrofe, al hecho de que contribuyen relativamente poco en el Impuesto de Sociedades hay que unir los cambios introducidos en los Presupuestos del Estado de 1997 y 1998, los cuales aminoran, significativamente en algunos aspectos (tipo impositivo, por ejemplo), las diferencias fiscales que existían tras aprobarse la reforma foral. Por tanto, el riesgo de que emigren a la CAPV parece muy pequeño.

2.- Tampoco parece importante el riesgo de que las empresas medianas y grandes se desplacen. Comparando el coste total del desplazamiento con los posibles ahorros fiscales a lo largo de un horizonte de años razonable, es bastante verosímil conjeturar que el Valor Actualizado Neto (VAN) de proyectos de desplazamiento resultaría negativo para la gran mayoría de estas empresas, incluso en presencia de ventajas fiscales importantes, debido a los altos costes de renuncia (de instalaciones y clientes) en que incurrirían.

3.- Sin embargo, algunas empresas medianas y grandes podrían considerar expandirse en el País Vasco sin renunciar a sus bases actuales de producción y mercado. De acuerdo con las normas forales, éstas empresas podrían acogerse al régimen fiscal vasco si cambiasen su domicilio fiscal y sus operaciones en el País Vasco superasen el 25 % del volumen total de negocio. En este caso no habría riesgo recaudatorio para sus regiones de origen, pues el IS no está cedido, pero sí cierto riesgo de extra-regionalización del dinamismo empresarial y, consiguientemente, de la producción y del empleo potenciales.

4.- Por último, debido a su régimen foral más ventajoso, 'ceteris paribus', el País Vasco gana en atractivo a sus regiones limítrofes como zona de emplazamiento de empresas multinacionales y centros de coordinación. Creemos que el Informe Ruding es, en este sentido, bastante claro.

4.- CONCLUSIONES.

No hay argumentos económicos suficientemente sólidos que justifiquen la descentralización del impuesto sobre sociedades. La teoría del federalismo fiscal, aun

teniendo en cuenta las matizaciones favorables de sus desarrollos más recientes, no permite concluir categóricamente, en base a razones de bienestar colectivo, que sea conveniente asignar competencias normativas en este impuesto a las distintas jurisdicciones que componen un Estado Federal. Aunque nuestro Estado de las Autonomías no se ajuste estrictamente a este concepto político, la analogía es suficiente como para afirmar que, si el País Vasco tiene competencias en materia fiscal, ello no se debe a que convenga económicamente al conjunto de España sino a otras razones.

Como el "hecho diferencial vasco" está asumido política e históricamente, y su traducción en el campo fiscal implica autonomía normativa, nos hemos preguntado por el impacto económico que esta asunción política, y más concretamente, la reforma del impuesto aprobada por las Haciendas Forales en 1996, puede provocar en las regiones limítrofes. En este sentido, cabe descartar que empresas ya establecidas en estas regiones, sobre todo si son pequeñas, se desplacen a la CAPV por meras razones fiscales. Menos descartable es que algunas empresas de mayor dimensión acaricien la idea de expandirse en el País Vasco en más del 25 % de su negocio y de cambiar su domicilio fiscal. Más cierto es que determinadas inversiones nuevas, sobre todo procedentes del exterior, recalen preferentemente en el País Vasco, ya que existe evidencia no desdeñable de que la fiscalidad, si bien no es un factor primordial, sí es generalmente pertinente, y en algunas circunstancias importante.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS:

- Albi, E; Contreras, C; González Páramo, J.M. y Zubiri, I. (1994): *Teoría de la Hacienda Pública*. Ariel Economía, Madrid, 2ª ed.
- Allende, J y otros (1997): *Guía del Impuesto sobre Sociedades en el País Vasco*, CISS. Valencia, 1ª ed.
- Comisión de Comunidades Europeas (1992): *Rapport du comité de réflexion des experts independants sur la fiscalité des entreprises*.
- Memoria de la Administración Tributaria (1995): Ministerio de Economía y Hacienda. Secretaría de Estado de Hacienda.
- Papke, L. (1987): "Subnational taxation and capital mobility: estimates of tax prices elasticities", *National Tax Journal*, vol 40. pp 179-197.
- Wilson, G. (1991) "The role of taxes in location and sourcing decisions", documento preparado para la conferencia del National Bureau of Economic Research, Nueva York.
- Zubiri, I y Vallejo, M (1995): *Un análisis metodológico y empírico del sistema del cupo*, Fundación BBV, Madrid.
- Zubiri, I (1997): *La justificación y los efectos económicos del Impuesto de Sociedades*, *Ekonomiaz*, nº 38.
- Albi, E; Contreras, C; González Páramo, J.M. y Zubiri, I. (1994): *Teoría de la Hacienda Pública*. Ariel Economía, Madrid, 2ª ed.
- Albi, E. (1997): *El futuro de los sistemas tributarios europeos*, *Ekonomiaz*, nº 38.

- Allende, I y otros (1997): *Guía del Impuesto sobre Sociedades en el País Vasco*, CISS.Valencia, 1TM ed.
- Bacchetta, P. y Caminal, R. (1991): *¿Es deseable la coordinación internacional de la imposición sobre el capital?*, Moneda y Crédito, nº 192.
- Boskin, M. y Gale, W. (1987): "New results on the effects of tax policies in the international location of investment" en Feldstein, M.: *The effects of taxation on capital accumulation*, University of Chicago Press.
- Burguet Verde, R y Vega Redondo, F. (1992): Competencia intergubernamental en un Estado Federal, *Revista Española de Economía*, vol 9, núm 1, pags
- Comisión de Comunidades Europeas (1992): Rapport du comité de réflexion des experts independants sur la fiscalité des entreprises.
- Damus, S., Hobson, P. y Thirsk, W. (1991): "Foreign tax credits, the supply of foreign capital, and tax exporting: A numerical general equilibrium model of corporate tax reform in Canada", *Journal of Public Economics*, vol.45, p. 29-46.
- Grubert, H. y Mutti, J. (1991): "Taxes, tariffs and transfer-pricing in multinational corporate decision-making", Working paper.
- Hartman, D. (1981): "Domestic tax policy and foreign investment: Some evidence", NBER working paper, nº 784.
- Hartman, D. (1984): "Tax policy and foreign direct investment in the United States", *National Tax Journal*, vol. 37, p. 475-487.
- Hartman, D. y Frisch, D. (1983): "Taxation and the location of U.S. investment abroad", NBER Working paper, nº 1241.
- Horst, T. (1977): "American taxation of multinational firms", *American Economic Review*, vol. 67, p. 376-389.
- Jun, J. (1990): "US tax policy and direct investment abroad" en Razin, A. y Slemrod, J.: *Taxation in the global economy*, University of Chicago Press.
- Memoria de la Administración Tributaria (1995): Ministerio de Economía y Hacienda. Secretaría de Estado de Hacienda.
- Papke, L. (1987): "Subnational taxation and capital mobility: estimates of tax price elasticities", *National Tax Journal*, vol 40. pp 179-197.
- Snoy, B. (1975): *Taxes on direct investment income in the EEC: A legal and economic analysis*, Praeger Publishers, New York.
- Wilson, G. (1991) "The role of taxes in location and sourcing decisions", documento preparado para la conferencia del National Bureau of Economic Research, Nueva York.
- Young, K. (1988): "The effects of the taxes and rates of return on foreign direct investment in the United States", *National Tax Journal*, vol. 41 p.109-121.
- Zubiri, I y Vallejo, M (1995): *Un análisis metodológico y empírico del sistema del cupo*, Fundación BBV, Madrid.
- Zubiri, I (1997): *La justificación y los efectos económicos del Impuesto de Sociedades*, *Ekonomiaz*, nº 38.