

# 5. La importancia de la competencia fiscal en la construcción europea

La influencia del sector público en las decisiones de los agentes económicos se redobla gracias a las diferencias normativas, regulatorias e impositivas entre los estados de la UE

Javier Santacruz, Universidad de Essex

La influencia del sector público en las decisiones de los agentes económicos ha sido estudiada con profusión en los últimos decenios, en gran parte gracias a la Teoría de la Elección Pública. En ella se contempla al Estado como un agente más que toma sus decisiones con arreglo a sus intereses, maximizando su poder, influencia o presupuesto. En este sentido, los instrumentos de política fiscal tanto por la vía de los ingresos como

por la vía de los gastos son un elemento muy importante a tener en cuenta en la asignación de los recursos.

Esta influencia del sector público se redobla gracias a la existencia de diferencias normativas, regulatorias e impositivas entre los Estados, particularmente los que conforman el club de la Unión Europea. Las diversas regulaciones crean amplias oportunidades de arbitraje fiscal, las cuales, pueden ser aprovechadas por las empresas y las familias. Estas diferencias se han consagrado como instrumento de atracción de inversiones por parte de los Estados. Es a lo que se denomina competencia fiscal.

#### **INSTRUMENTOS DE COMPETENCIA FISCAL**

Los países europeos pueden competir en el terreno fiscal a través de medidas provenientes de la vía de los ingresos o de los gastos. En el primer caso se encuentran las modificaciones de las figuras tributarias, reformas de la normativa fiscal y el establecimiento de beneficios fiscales. En el segundo caso, los Estados compiten por la provisión de mejores y más eficientes bienes públicos locales.

Sobre la producción y uso de las medidas centradas en el gasto públi-

co existe una gran controversia en la Teoría Económica. Gracias a los avances en los últimos decenios, se puede mostrar que la provisión de mercado es más eficiente que la provisión pública. Mediante contratos privados, asociaciones de empresarios, reglas de asignación que revelan las preferencias de las partes y una clara definición de los derechos de propiedad, es posible someter el problema de los bienes públicos a una solución de mercado.

Dejando aparte esta controversia, los instrumentos por la vía de los ingresos se resumen en: *-Imposición directa*. La modificación de figuras tributarias como el Impuesto de la Renta (IRPF) o el Impuesto de Sociedades afecta de forma muy importante a las decisiones de familias y empresas, ya que son impuestos y regulaciones no neutrales a la actividad económica. Son especialmente relevantes a la hora de examinar la competitividad de la economía de un país.

En el siguiente gráfico se muestra una comparativa del Impuesto sobre la Renta, en el cual se observan grandes diferencias entre los miembros de la UE. La dispersión es mayor en torno al tipo marginal del IRPF, en cual

el mínimo es del 10% (Bulgaria o Rumanía) y el máximo es el 56% (Suecia). En el caso del tipo medio efectivo

sobre el trabajo, la media de la UE-27 está en el entorno del 30%.

Gráfico I: Tipo medio efectivo sobre el trabajo (2011)

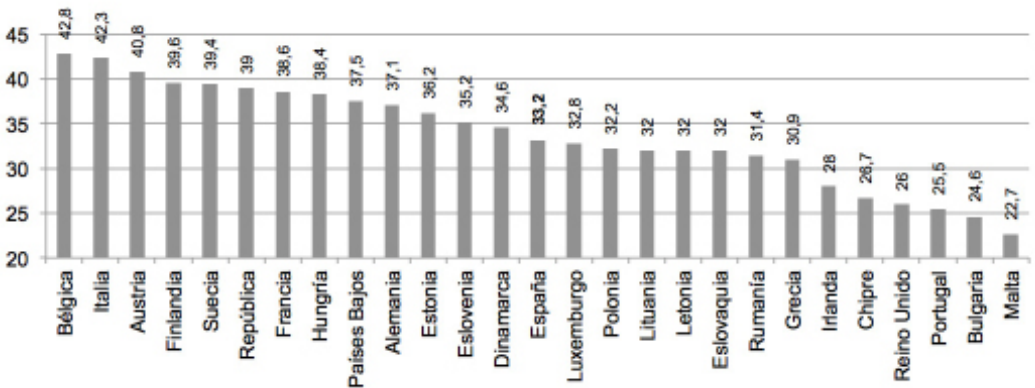
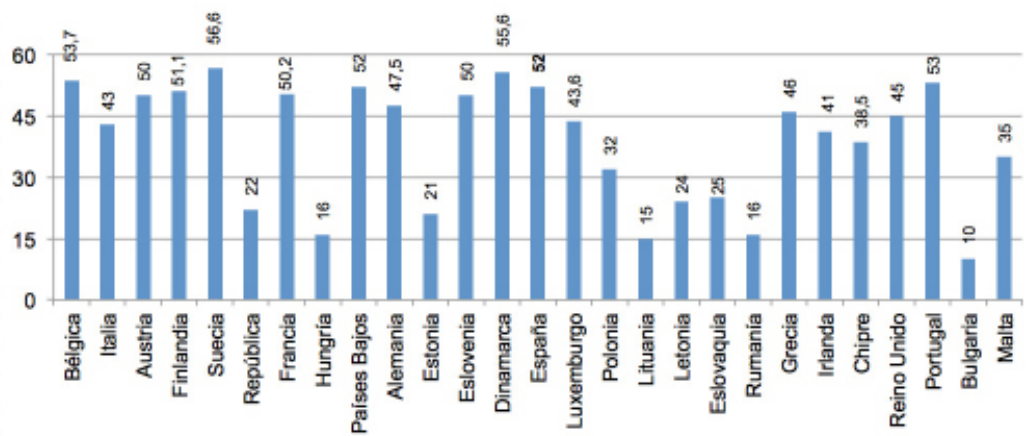


Gráfico II: Tipo marginal del IRPF



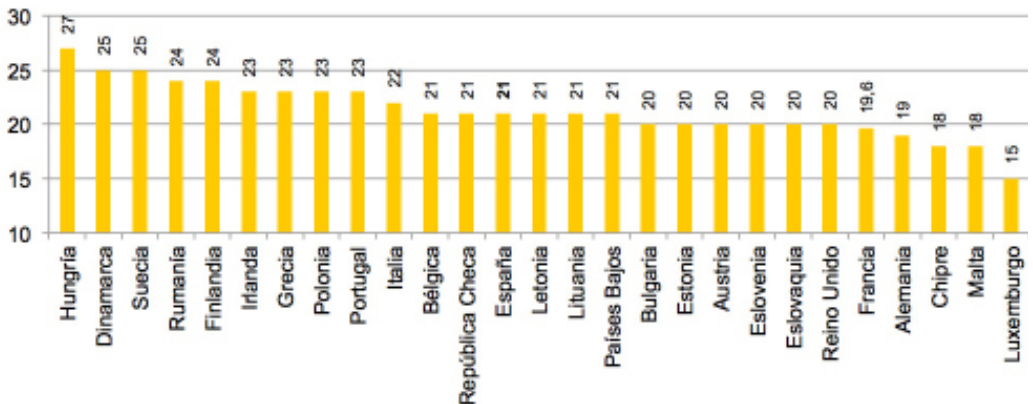
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat. Tipos marginales oficiales en 2013.

*-Imposición indirecta.* Impuestos como el IVA no generan grandes efectos sobre la competencia fiscal, puesto que no existe prácticamente varianza en los tipos impositivos actualmente. Desde hace varios años, la Comisión Europea recomienda la armonización

de los tipos impositivos sobre el consumo, estableciendo un tipo general no inferior al 15% y un tipo reducido no inferior al 5%.

Esta cuestión puede verse reflejada en el siguiente gráfico que muestra cuáles son los tipos generales del IVA:

Gráfico III: Comparación entre los impuestos sobre el consumo (IVA)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat. Tipos oficiales en 2013.

*-Regulación fiscal.* Las barreras legales generan costes de transacción que pueden encarecer enormemente la actividad económica y originan incentivos suficientes para crear redes de elusión fiscal. Por ello, muchos Estados europeos como Luxemburgo o Alemania ofrecen a los individuos marcos fisca-

les flexibles y simples. Esto exige una reducción sustancial del aparato burocrático y de los costes de información.

*-Beneficios fiscales:* La aplicación de reducciones en la base imponible, deducciones de la cuota o exenciones temporales o permanentes, es la otra cara de la moneda de la política

fiscal. Así, el uso de beneficios o castigos fiscales reduce el tipo efectivo del impuesto que se paga. En este sentido, los individuos con rentas altas y las empresas de mayor facturación buscan sistemas tributarios donde las reducciones en la base imponible sean considerables. Aquí se encuentran beneficios fiscales como la tributación familiar, las aportaciones a planes privados de pensiones, las exenciones por inversiones de gran alcance o las exenciones por transmisión de inmuebles y otros elementos patrimoniales.

Una posible vía de competencia fiscal que podría encuadrarse en el anterior epígrafe de beneficios fiscales, es la ayuda pública a determinadas industrias o sectores. Sin embargo, los tratados de la Unión dejan clara la ilegalidad de estas ayudas, en tanto en cuanto son medidas perjudiciales para la competencia entre los Estados miembros.

Existe una especie de cláusula de nación más favorecida, la cual consiste en que si se presta apoyo a una determinada industria, los demás países también deben recibir ayudas equivalentes a la primera y, de esta forma, evitar distorsiones en el régimen de competencia.

---

El proceso de rivalidad entre estados para atraer capitales puede entenderse como un juego en varias etapas

---

En esta tesitura se encuentra España, puesto que entre 2005 y 2007 otorgó ayudas públicas a la industria naval a través de una compleja red de beneficios fiscales, empleando tipos impositivos diferentes en función de los intermediarios que participaban en la compra de embarcaciones.

### TEORÍA DE JUEGOS

El análisis de competencia fiscal puede enfocarse a través de la Teoría de los Juegos. El proceso de rivalidad entre Estados para atraer capitales puede entenderse como un juego en varias etapas.

En primer lugar, esto es un juego puesto que se trata de una situación en la que interactúan dos o más agentes, tomando decisiones que condicionan la elección de los demás jugadores. Es decir, un jugador toma su mejor decisión teniendo en cuenta la elección realizada por los demás participantes.

### Planteamiento del juego

En segundo lugar, es un juego en varias etapas –juego consecutivo– dado que existe un individuo que toma una primera decisión y detrás de ella, los restantes jugadores toman las suyas. Este esquema analítico se aplica a la competencia fiscal tomando como jugadores a las distintas Haciendas. Los jugadores interactúan a través de dos elementos: un objetivo y una estrategia. La meta es maximizar su función objetivo –obtener los mejores resultados–, la cual, puede ser maximizar la recaudación fiscal. La estrategia es la guía de actuación del agente para conseguir sus objetivos.

Cualquiera de las formas con que los Estados compiten para atraer capital –regulaciones, tipos impositivos o beneficios fiscales– serán las distintas estrategias de un juego determinado. Si un gobierno decide reducir los tipos impositivos sobre el ahorro, los demás jugadores actuarán en consecuencia. En este sentido, la modificación de los impuestos sobre el ahorro es la estrategia que adopta un jugador, en primer lugar, y que después es imitada por los demás.

Los resultados del juego dependen de la capacidad de reacción de los Estados ante las decisiones de sus socios, la existencia de barreras de entrada y de la

disponibilidad de información. La existencia de barreras es un condicionante no pequeño a la hora de competir en el “mercado fiscal”. Cuestiones como la falta de competencias, retroactividad de las leyes, conflictos jurídicos o querellas de naturaleza política son las barreras más comunes que una hacienda se puede encontrar a la hora de aplicar una determinada medida para arrebatar cuota de mercado al resto de competidores.

Por último, en la estructura del juego se supone que la información es pública, común (compartida por todos los jugadores) y neutral (no se puede sacar ventaja competitiva con su manejo). Sin embargo, en este “mercado fiscal” puede haber información privada nacida de contratos o pactos entre gobiernos y empresas para establecerse en un país. Lógicamente, estos acuerdos no son conocidos a priori por el resto de jugadores y, por tanto, un jugador puede contar con una posición ventajosa gracias a esta información.

### Equilibrio del juego: Nash

Todos los juegos poseen un equilibrio. La noción de equilibrio, llamado equilibrio de Nash, cabe entenderse como la acción que es más probable que ocurra dados los elementos del juego y supo-

niendo que los agentes son racionales.

La solución de Nash del juego de la competencia fiscal posee una estructura muy parecida al planteamiento de un oligopolio de Stackelberg, también conocido como oligopolio líder-seguidor. Aquí existe un ente líder, el cual toma decisiones antes que el resto y, después, los competidores –seguidores– emiten sus mejores respuestas en función del primero.

En el campo de la competencia fiscal, un Estado miembro es el que da el primer paso, sea por la vía de los ingresos o por la de los gastos. Marca el camino de los demás puesto que con su elección provoca la movilidad de los factores productivos hacia su jurisdicción con un doble efecto: por un lado, aumenta su base imponible mientras que, por otro lado, reduce la base imponible del lugar donde antes estuvieran ubicados dichos factores.

Las conjeturas que pueden hacerse acerca del equilibrio de Nash están plasmadas en un documento de trabajo del BCE publicado en 2009. En él se estiman las mejores respuestas –también llamadas funciones de reacción– de un juego simultáneo en el que compiten dos gobiernos por atraer personas, ofreciendo un bien público –por ejemplo una ca-

rrera– y un impuesto para financiarlo. Este planteamiento es diferente al del modelo desarrollado anteriormente. Sin embargo, son de gran utilidad las conclusiones que se obtienen.

Con datos de 1.100 municipios radicados en el l nder alemán de Baden-Württemberg entre los años 1998 y 2004, los autores muestran un resultado que puede ser extrapolable al modelo de juego consecutivo anterior.

Por un lado, las jurisdicciones mejoran la calidad del bien público local hasta un punto en el que el retorno marginal de la inversión es igual al coste marginal de su provisión. Por otro lado, los municipios compiten entre sí reduciendo impuestos a sus ciudadanos hasta un punto en el que la recaudación marginal es igual al gasto de la última unidad monetaria destinada a generar bien público local.

Los resultados indicados en la tabla con rectángulo rojo expresan (por orden de filas) la modificación del tipo efectivo que pagan los vecinos, la recaudación fiscal, el desempleo y la población ante una variación en el tipo impositivo del impuesto considerado. Es especialmente importante el cambio en la población de un municipio cuando se modifica en

un punto porcentual el tipo impositivo. El efecto que genera esta medida es aparentemente reducido, aunque si se compara con el resto de variables, es uno de los más destacados en términos estadísticos. Esta evidencia empírica ilustra las ideas enunciadas con anterioridad.

Los gobiernos compiten fiscalmente bajando los impuestos y reduciendo los costes generados por la administración y gestión de los impuestos. Si el objetivo es “ganar cuota de mercado” nunca, como era de esperar, los gobiernos suben los impuestos.

Tabla I: Principales resultados del modelo empírico

Spatial metric/Dependent variable	W15km pop adj		W10 nearest pop adj	
	T	S	T	S
	<b>0.263***</b>	-387	<b>0.211***</b>	-505*
	(0.050)	(352)	(0.039)	(263)
Neighbors' tax rate	<b>Efecto sobre el tipo efectivo</b> -0.000	<b>0.328***</b>	-0.000	<b>0.215***</b>
	(0.000)	(0.081)	(0.000)	(0.060)
Neighbors' public input	-	<b>1658***</b>	-	<b>1591**</b>
		(568)		(632)
Own public input	<b>0.00002***</b>	-	<b>0.00001***</b>	-
	(5D-06)		(5D-06)	
Marginal contribution rate	<b>0.098***</b>	-372	<b>0.093**</b>	-438
	(0.037)	(278)	(0.036)	(282)
Unconditional transfers	<b>-0.00003***</b>	<b>0.261***</b>	<b>-0.00003***</b>	<b>0.259***</b>
	(7D-06)	(0.054)	(7D-06)	(0.057)
Fiscal capacity	<b>Efecto sobre la capacidad fiscal</b> -0.002	<b>87.7***</b>	<b>-0.003**</b>	<b>84.7***</b>
	(0.002)	(11.7)	(0.001)	(11.8)
Specific grants for local roads	-	<b>1.17***</b>	-	<b>1.17***</b>
		(0.044)		(0.044)
Other specific grants	<b>0.00001*</b>	0.016	<b>0.00001*</b>	0.019
	(7D-06)	(0.047)	(6D-06)	(0.048)
Debt service	<b>0.00004***</b>	<b>-0.166***</b>	<b>0.00004***</b>	<b>-0.153***</b>
	(6D-06)	(0.050)	(6D-06)	(0.050)
Unemployment	<b>Efecto sobre el desempleo</b> -1.41***	179	<b>-1.15***</b>	232*
	(0.314)	(147)	(0.306)	(134)
Population (1,000s)	<b>0.0002***</b>	0.133	<b>0.0002***</b>	0.198
	(0.00002)	(0.203)	(0.00002)	(0.228)
Pop. density	<b>Efecto sobre la población</b> 0.000	-8.43	0.000	<b>-15.8**</b>
			(0.000)	(6.19)



### CONDUCTA DE FAMILIAS Y EMPRESAS

La modificación de cualquiera de los tipos impositivos o del marco de provisión de bienes públicos es una variable clave en las elecciones de consumidores y empresarios. A la hora de tomar una decisión (sea fijar su residencia, realizar una inversión importante o trasladar su capital), el marco regulatorio fiscal es especialmente relevante y primordial para los individuos.

En virtud de lo anterior, los agentes económicos llevan a cabo una planificación fiscal que en ningún momento es aislada y, la cual, forma parte de un conjunto más amplio de variables y parámetros que condicionan la decisión final. Si se trasciende de las demás variables (supuesto teórico que se realiza en innumerables ocasiones en Economía) un agente se trasladará al lugar cuya legislación tributaria sea más favorable o tenga menor riesgo regulatorio. En este sentido, una familia o una empresa decidirán moverse hacia aquella región que le proporcione mayores ventajas en el terreno fiscal.

Este movimiento de personas y capitales en función de los incentivos fiscales sigue el llamado Modelo de Tiebout o modelo del votante con los pies. Desde esta perspectiva –nacida de la Teoría

del federalismo fiscal– los individuos muestran su acuerdo o desacuerdo con el marco regulatorio quedándose o yéndose del lugar en el que han domiciliado sus inversiones. Si en una jurisdicción aumentan considerablemente los censos de empresas y de población, puede ser un síntoma claro de la existencia de un marco fiscal adecuado para crear riqueza o laxo en materia de regulación.

Como puede verse de forma sencilla, la existencia de jurisdicciones más permisivas en términos fiscales lleva a un movimiento espontáneo de los agentes del mercado, aprovechando la oportunidad de arbitraje que se les presenta. Sin embargo, no debe olvidarse el resto de variables que actúan simultáneamente en la decisión de los individuos. Por ello, no es extraño observar cómo, en ciertas ocasiones, los agentes opten por quedarse en el lugar en el que están en vez de moverse hacia otro país o hacia otra región, cuando lo aconsejable desde el punto de vista fiscal es la migración.

Las razones que justifican esta conducta se materializan en barreras como el arraigo familiar, dificultades idiomáticas, pago de “mordidas” por deslocalizar empresas, grado de desarrollo del mercado donde se esté trabajando, movilidad del factor capital, la liquidez del

mercado inmobiliario u otras barreras de carácter subjetivo que elevan los costes de salida hasta niveles prohibitivos.

La existencia de estas barreras impide la convergencia fiscal de los diferentes sistemas tributarios. Si uno o varios Estados miembros ponen en marcha reducciones de los tipos impositivos y reformas en la estructura burocrática del sistema fiscal, ellos ganarán recaudación mientras otros la perderán. Por ello, los Estados que sufren la pérdida

de bases imponibles deben poner en marcha las mismas medidas hasta lograr la convergencia de todas ellas.

### COMPETENCIA FISCAL ENTRE ESTADOS

Entre los elementos más importantes de competencia fiscal –en términos de recaudación– destaca el Impuesto de Sociedades (IS). A continuación, se presentan diversas medidas tomadas en los tres campos de actuación de la competencia fiscal expuestos con anterioridad:

Tabla II: Comparativa de varios Estados miembros con el Impuesto de Sociedades

#### Alemania:

- Impuesto de tramo único al 15%
- Reducción de trámites burocráticos y ventanilla única para PYMES.
- Empresas de más de 500.000€ de facturación no pagan impuesto hasta que no se cobran las facturas

#### Reino Unido:

- Tramo único del 28% para grandes y medianas empresas y un 22% para PYMES con pago escalonado en tres años
- Ampliación del período de compensación de las pérdidas fiscales hasta tres años y con un máximo de 500.000 libras esterlinas
- Bonificaciones para la inversión en I+D y ampliación de la amortización fiscal de nuevas inversiones.

#### Irlanda:

- Mantenimiento de un tipo impositivo del 12,5% a pesar del rescate europeo

#### Francia:

- Tipo general del 33,33% y tipo reducido del 15% para PYMES hasta 38.120€ de facturación
- Supresión del pago mínimo del impuesto a empresas con facturación igual o inferior a 400.000€ anuales
- Deducción en cuota del 30% de los gastos de investigación y desarrollo (I+D)

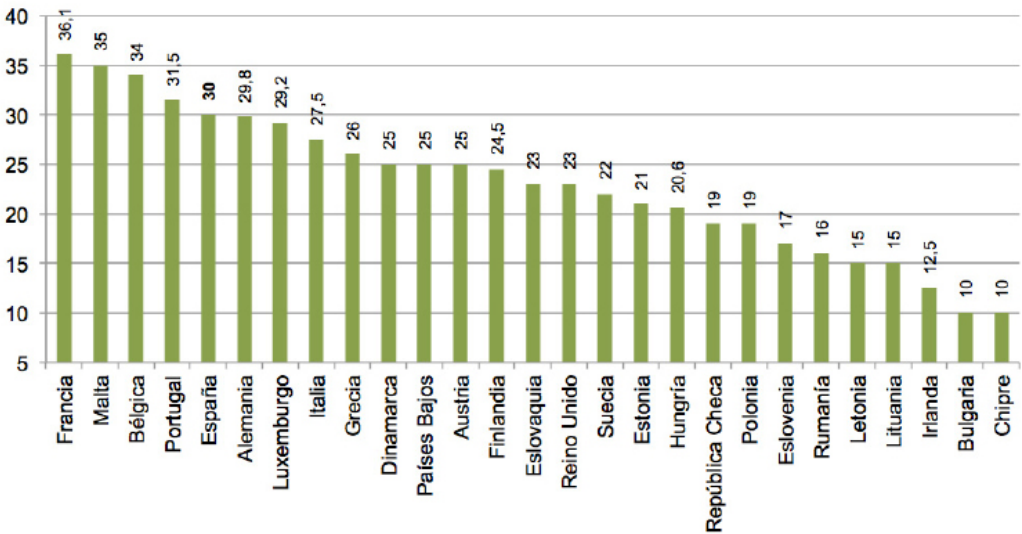
#### Luxemburgo:

- Tipo impositivo del 10,5%
- Bonificaciones en cuota por la contratación de parados de larga duración y mayores de 45 años
- Las Instituciones de Inversión Colectiva tributan al 0,1%
- Existencia de un régimen de empresa matriz y filial con exención total sobre los dividendos bajo determinadas condiciones

Una visión general de la aplicación del Impuesto de Sociedades se da en el siguiente gráfico. En él puede observarse

una gran varianza en los tipos oficiales, siendo ésta el catalizador de los movimientos empresariales en Europa.

Gráfico IV: Impuesto de Sociedades



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat. Tipos oficiales en 2013.

### CONCLUSIONES

En definitiva, la competencia fiscal se desenvuelve en una especie de “mercado fiscal” en el que los Estados compiten ofreciendo un marco fiscal más o menos favorable a los intereses del sector privado. La competencia fiscal es un elemento favorable para la creación de riqueza, aunque todos los esfuerzos de los organismos europeos vayan precisamente en la dirección contraria.

### Referencias

- Hauptmeier, S; F. Mittermaier y J. Rincke (2009): *Fiscal competition over taxes and public inputs*, Documento de Trabajo del BCE, nº1033, marzo de 2009.
- Comisión Europea (2013): *Taxation Trends in the European Union*, Datos procedentes de Eurostat, Anexo I, mayo de 2013.