

XVII ENCUENTRO DE ECONOMÍA PÚBLICA

4-5 de Febrero de 2010, Murcia

CONSIDERACIONES SOBRE LA COMPETENCIA FISCAL EN EUROPA*

José María Cantos ^(a)
Agustín García Rico ^(b)
M^a Gabriela Lagos Rodríguez ^(c)
Antonio Olaya Iniesta ^(d)
Raquel Álamo Cerrillo ^(e)
Universidad de Castilla-La Mancha

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, a su delimitación y a la ordenación de las conclusiones alcanzadas con el fin de servir de guía a la toma de decisiones. Este trabajo 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.

Palabras clave: *competencia fiscal, externalidades fiscales, armonización fiscal*

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 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.

Keywords: *tax competition, fiscal externalities, tax harmonization.*

^(a) 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

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

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

^(d) Catedrático de Economía Aplicada. Facultad de Ciencias Económicas y empresariales de Albacete. Universidad de Castilla-La Mancha. antonio.olaya@uclm.es

^(e) Profesora Ayudante. Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca. Universidad de Castilla-La Mancha. raquel.alamo@uclm.es

* Los autores agradecen la ayuda financiera del Proyecto Ref. UCLM-UCTR080214, a la Fundación de las Cajas de Ahorro (FUNCAS)

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.

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 se han trasladado los planteamientos teóricos básicos de la literatura económica sobre competencia entre gobiernos europeos 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 sobre competencia fiscal en Europa.

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.

Con esta finalidad, el presente trabajo se estructura de la siguiente manera. En el apartado segundo repasamos algunos enfoques de la literatura empírica sobre competencia fiscal en el ámbito europeo, planteando algunas hipótesis orientadoras de la investigación, para dirigirnos finalmente hacia el debate sobre la armonización fiscal en los impuestos que gravan los factores móviles. En el apartado tercero esbozamos una discusión abierta en torno a cuatro conclusiones.

2. 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 soberanos². Precisamente, el largo y complejo proceso de creación de la Unión Europea ha venido a ocupar un espacio creciente de 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 fiscales³.

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 las cuestiones científico-técnicas generalmente ya resueltas en muchas federaciones.

El interés de políticos e investigadores por conocer la posible existencia de interdependencia entre tipos impositivos del impuesto de sociedades en Europa, 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 Unión⁴. 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%.

² 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.

³ 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 2/4/2009 la OCDE ha sacado 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 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

⁴ Los nuevos países que se incorporaron en 2004 fueron: Polonia, República checa, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta and Chipre. Posteriormente, ingresaron Rumanía y Bulgaria.

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 una carrera a la baja con el tipo impositivo del impuesto de sociedades, idea de la que también ha participado reiteradamente la Comisión Europea en dos intentos poco fructíferos 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 EU, 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, entre las cuales, se encuentran el uso de supuestos altamente restrictivos por los modelos empíricos o la falta de elementos a controlar en el análisis⁵.

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”⁶. 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.

2.1. 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

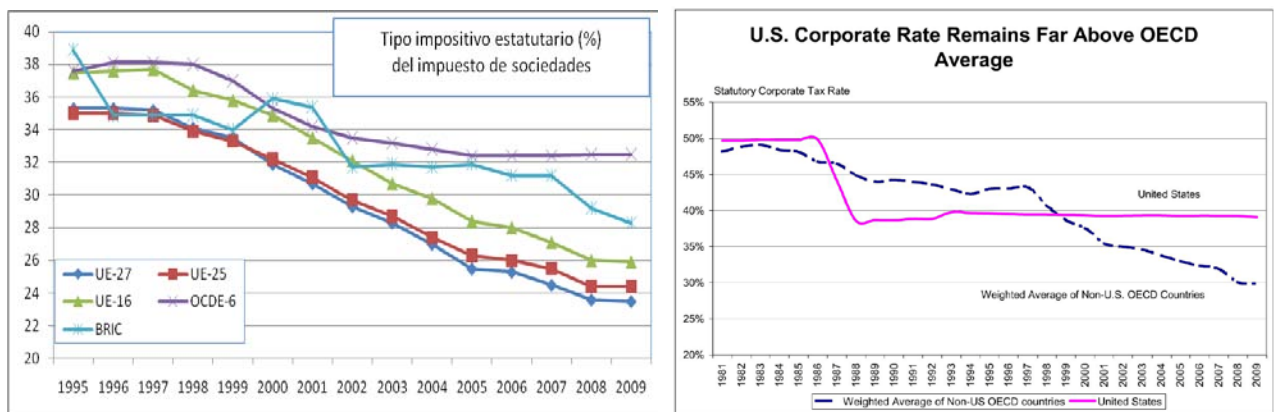
⁵ En efecto, como afirma Krogstrup, hay numerosas razones que determinan la localización del capital, además de las fiscales: la dotación de infraestructuras, la situación geográfica de un país, el acceso a los mercados nacional e internacionales, el nivel educativo y la formación de los trabajadores, 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 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.

⁶ 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.

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).

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 basan 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 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, una manera muy extendida de comprobar si existe interdependencia en 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.

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.⁷ 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

⁷ 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 en Europa, encontrando evidencia del “efecto vecindad” en la medida en que los tipos interactúan con los de los países vecinos en un juego de Nash, aunque siguen la iniciativa de EEUU 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 el gráfico adjunto, la rebaja norteamericana alcanzó unos 12 puntos porcentuales y desató inmediatamente una carrera a la baja en el resto de países de la OCDE (Fuente para el gráfico: Tax Foundation).

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. Este último hallazgo trae a escena la importancia de la reciente incorporación a la UE de países de la Europa Central y Oriental y sus repercusiones en cuestiones fiscales en sus países vecinos y en el 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 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 ya miembros. 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 plausible⁸.

Lo primero que puede observarse al visualizar los datos de Eurostat 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 otros 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 encuentran cuando se relacionan las tasas de beneficio del capital después de impuestos con los cambios fiscales: la

⁸ La hipótesis 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 elegirían tipos impositivos más bajos.

respuesta para los países europeos ante una subida de tipos impositivos es tres veces superior a la media mundial⁹.

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 la actualidad 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 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 son propios, a su vez, de 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 los de los países de la UE-25 y, dentro de éstos diferenciar, a su vez, aquellos que son “vecinos” de los nuevos Estados miembros y los que no lo son¹⁰. 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 puede haber 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										
	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			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

⁹ 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.

¹⁰ 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.

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 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 de competitividad del país, mientras que lo relevante para competir fiscalmente son los cambios que se producen. 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.

2.3. 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, con el fin de obtener evidencia de las múltiples hipótesis que se pueden formular para 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 caso¹¹. 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.

Esta última posibilidad 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 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 exención¹². Si, desde el punto de vista de la eficiencia económica, los sistemas tributarios deberían ser neutrales en términos de decisiones económicas, entonces habría que analizar el papel de los impuestos en las decisiones de inversión del

¹¹ 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.

¹² 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 en la literatura 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).

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.

Esta idea ha sido contrastada 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 marginal¹³. 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 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 país¹⁴.

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

¹³ Los autores encuentran que un incremento de 10 puntos porcentuales en el tipo impositivo legal reduce la inversión directa en, aproximadamente, un 20%.

¹⁴ Para un mayor detalle, véase EUROSTAT (2009): Taxation trends in the European Union.

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 localizarla en el Reino Unido. 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 fiscal¹⁵. 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 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 propiedad¹⁶.

La señalada importancia de encontrar una unidad apropiada de la variable impositiva se acrecienta cuando, como venimos observando en los últimos 15 años, se observa que mientras los tipos estatutarios vienen cayendo sistemáticamente, las bases impositivas se han ido ampliando (Devereux, Griffith y Klemm, 2002 y Vandenbussche 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, suponen que hay movilidad de las empresas, donde los países compiten considerando, bien el tipo impositivo estatutario o

¹⁵ 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.

¹⁶ Wei (2000), estima que la diferencia entre los niveles de corrupción de Singapur y México tendrían el mismo efecto sobre la inversión directa extranjera que un incremento en el tipo impositivo del 18% al 50%.

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, el impacto del impuesto puede ser medido por el tipo impositivo medio efectivo más bien que por el impacto del 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 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 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 el factor de la 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 Crabbé (2008) presentan un modelo que, a nuestro juicio, es donde se 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 los 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) sobre la competencia fiscal en la Unión Europea ampliada pretende ser clarificador sobre la necesaria especificación de los objetivos de los trabajos empíricos y sobre la metodología que debería utilizarse. Su objetivo normalizador deberá, no obstante, enfrentarse 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 responde a los cambios tributarios de los países de su entorno de manera diferente, dependiendo de si éstos forman parte o no de la UE, llegando a demostrar, incluso, que el grado de competencia no sólo depende 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 investigación¹⁷.

2.5. 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 en 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 los tipos efectivos marginales y de confirmar que la competencia fiscal es ajena a aspectos como el tamaño de la población, 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 previos¹⁸. 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 dispares¹⁹.

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

¹⁷ Véase Altshuler y Goodspeed (2002), Ruiz y Gerard (2007) o Vandenbussche y Crabbe (2008), entre otros.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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 sobre el 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 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.

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 en la nueva localización. Por lo general, los países grandes tienden a ser rentables, ya que tienen muchos consumidores 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.

2.6. ¿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 Cecchini²⁰. 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, bajarán 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 Unión Europea.

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 IGM, 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 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

²⁰ 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.

Austria. Toda una propuesta, en cualquiera de sus versiones, en defensa de la armonización fiscal para los impuestos que gravan factores móviles.

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 Unión europea 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 más²¹. Lo cierto es que en presencia de competencia fiscal por el capital móvil, cabría plantearse, como así lo hizo la Comisión Europea, la necesidad de la armonización fiscal para evitar los ineficientemente bajos tipos impositivos y nivel 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 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 de gravamen entre los países con altos tipos y los que tienen tipos bajos, acabará perjudicando a todos los países implicados.

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 indiferente²². 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 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.

Con motivo 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 de la armonización de los tipos estatutarios del 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

²¹ Citaremos solamente el trabajo empírico de Brühlhart 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.

²² Similar propuesta realizan Janeba y Peters (1999) cuando analizaron el problema que representaba el muy diferente gravamen de 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.

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, sugieren que 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 deseabilidad de acometer 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 de un país solo refleja los costes de la imposición sin tener en cuenta los beneficios proporcionados por los impuestos recaudados, en tanto 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 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 pagan²³”.

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 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

²³ 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.

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 es 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 adversa²⁴. 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 características que le permite 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 del 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.

2.7. 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. A pesar de la dificultad que entraña el contraste empírico de muchos modelos, puede decirse que, referido al escenario europeo y a pesar de que también hay resultados diferentes, mayoritariamente se demuestra que existe competencia fiscal por el capital móvil que impulsa a la baja a los tipos impositivos estatutarios, que dicha competencia se ha incrementado conforme la Unión Europea 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 idea-fuerza de una necesaria armonización fiscal para las rentas del capital puede decirse que constituya una conclusión generalmente aceptada desde un punto de vista estrictamente económico.

²⁴ 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.

De las tres hipótesis que hemos formulado al inicio de este apartado, 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.

3. Discusión de conclusiones.

El propósito de este trabajo 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.

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:

A) La equidad agrava las ineficiencias de la competencia fiscal. 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 federación²⁵. Brown y Oates (1987) y Wildasin (1991), 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.

²⁵ 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.

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. 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 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 economía²⁶. 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 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 Unión Europea, 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

²⁶ 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.

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.

B) Lo importante: saber 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 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 general²⁷. 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

²⁷ Otras propuestas que han sufrido el revés final han sido la elaboración del código “ético-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.

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 que soportan sobre el presupuesto alegando falta de competencia.

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.

C) El limitado alcance del “race to the 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 de 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.

D) ¿Por qué debería ser 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 existen 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, 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.

Bibliografía

- Altshuler, R. & Goodspeed, T. (2002): Follow the leader? Evidence on European and US tax competition; Rutgers University; Departmental Working Papers, 200226.
- Anselin, L. (1988): Spatial Econometrics: Methods and Models; Kluwer Academic Publishers: Boston, MA.
- Baldwin, R. & Krugman, P. (2004): Agglomeration, integration and tax harmonization; European Economic Review, Elsevier, Vol. 48(1), pp. 1-23.
- 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. & Smart, M. (2001): Electoral Accountability and Competition among Governments; London School of Economics; Mimeo.
- Biglaiser, G. & Mezzetti, C. (1997): Politicians' Decision Making with Re-Election Concerns." Journal of Public Economics; 66, pp. 425-447.
- 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.
- 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.
- Brown, C. & Oates, W.E. (1987): Assistance to the poor in a federal system; Journal of Public Economics; 32, pp. 307-330.
- 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.
- Bucovetsky, S. (1991): Asymmetric Tax Competition; Journal of Urban Economics; 30; pp. 167-181.
- Bucovetsky, S.; Marchand, M. & Pestieau, P. (1998): Tax Competition and Revelation of Preferences for Public Expenditure; Journal of Urban Economics; 44; pp. 367-390.
- 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.
- Carr, D.L; Markusen, J.R. & Maskus, K.E. (2001): Estimating the knowledge-capital model of the multinational enterprise; *American Economic Review*; 91, 693–708.
- Case, A.; Hines, J.; Rosen, H. (1993): Budget spillovers and fiscal policy interdependence; *Journal of Public Economics*; 52, pp. 285-307.
- Davies, R.B. & Voget, J. (2008): Tax Competition in an Expanding European Union; Oxford University, Centre for Business Taxation; Working Papers, 0830.
- 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. (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.
- 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.
- 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.

- 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.
- Gresik, T.A. (2001): The Taxing Task of Taxing Transnationals; Journal of Economic Literature; 39, pp. 800-838.
- Haufler, A; Klemm, A. & Schjelderup, G. (2006): Globalization and the mix of wage and profit taxes; CESifo Working Paper, No. 1678.
- 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.
- 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.
- Keen, M. & Kotsogiannis, Ch. (2002): Does federalism lead to excessively high taxes? American Economic Review; 92 (1), pp. 363-370.
- 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.
- Krogstrup, S. (2004): Are corporate tax burdens racing to the bottom in the European Union? University of Copenhagen (EPRU); Working Paper Series, 04-04.
- 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.
- McKinnon, R. (1997): EMU as a device for collective fiscal retrenchment; American Economic Review; 87, pp. 227–229.
- 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 163204.
- 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, R.A. (1959): The Theory of Public Finance; McGraw-Hill; New York.
- Musgrave, R.A. (1971): Economics of fiscal federalism; Nebraska Journal of Economics and Business; 10: pp. 3-13.
- 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.
- 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. & 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.
- 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.
- Rauscher, M. (1998): Leviathan and Competition Among Jurisdictions: The Case of Benefit Taxation; *Journal of Urban Economics*, 44; pp. 59-67.
- 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.
- 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 Nº 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.
- Shleifer, A. (1985): A Theory of Yardstick Competition; *Rand Journal of Economics*; 16(3), pp. 319-327.
- 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.
- 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.
- 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).
- Vandenbussche, H. & Crabbe, K. (2006): corporate taxes: the position of Belgium in the enlarged Europe; *Review of Business and Economics*; L1, pp 129-151.
- Wei, Shang-Jin (2000): How taxing is corruption on internal investors?; *Review of Economics and Statistics*; 82(1), pp. 1-11.
- 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.
- 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): 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. (1991): Tax Competition with Interregional Differences in Factor Endowments; *Regional Science and Urban Economics*; 21; pp. 423-452.
- 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.
- 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.