

Crecimiento equitativo y competencia fiscal



Informe de Christian Saint-Étienne y Jacques Le Cacheux

La competencia fiscal no para de crecer con la llegada de los nuevos países miembros a la Unión europea. En estas condiciones, Francia está mal posicionada si consideramos el peso de las deducciones sobre los agentes económicos más dinámicos y más móviles a nivel internacional.

El informe propone una reforma fiscal basada en algunos principios básicos. El sistema fiscal saldría sensiblemente transformado: baja de las tasas medias y marginales del IRPP (Impuesto sobre la renta de personas físicas) y disminución drástica del número de grupos impositivos, reducción del IS (Impuesto sobre las empresas) a 18 %, aumento de la CSG (Contribución social generalizada) a 13 % y ampliación de su base impositiva, sustitución del ISF (Impuesto de solidaridad sobre la fortuna) por un impuesto sobre las rentas de la fortuna (IRF), eliminación de cierto número de nichos impositivos... Pero el cuociente familiar y la prima para el empleo no son cuestionados e incluso son revalorizados.

Los autores se pronuncian por cambios rápidos y globales. El debate ha sido lanzado. Ahora corresponde a los responsables públicos sacar las conclusiones que consideren fecundas.

El alto nivel de gastos públicos en Francia impone la deducción de recursos fiscales importantes. Estos son realizados mediante tasas marginales muy elevadas sobre bases impositivas muy estrechas debido a la acumulación de nichos fiscales. Esto confiere al sistema fiscal francés una falta de eficacia y una equidad horizontal relativamente baja. Por otra parte, la competencia fiscal se desarrolla en Europa, lo que hace temer a los autores deslocalizaciones masivas de las empresas y de las familias más acomodadas. Para erradicar este movimiento, ellos proponen una reforma fiscal de gran envergadura en relación a la CSG (Contribución social generalizada), la imposición de las empresas y de las familias. Una primera simulación muestra que una tasa única de imposición de 13 % no cambiaría las tasas de deducciones obligatorias. El informe propone enseguida una reforma que diferencia la imposición de las empresas y de las familias.

Este informe ha sido discutido en sesión plenaria del Consejo de Análisis Económico (CAE) el 8 de marzo de 2005, y después el 13 de julio de 2005 en presencia del Primer ministro. Este Boletín, publicado bajo la responsabilidad de la célula permanente, presenta las principales conclusiones obtenidas por los autores.

Algunas características del sistema fiscal francés

El sistema fiscal francés se caracteriza por la coexistencia de tasas nominales de imposición elevadas y de bases impositivas estrechas, debido especialmente a la existencia de una multitud de nichos fiscales. En comparación con los otros países de la zona euro, el nivel de las deducciones obligatorias (44,8 % del PIB en 2003) es superior de 5,4 puntos. Esta diferencia puede atribuirse por mitad a la diferencia de cotizaciones sociales. Aparte de éstas, la diferencia se explica por el impuesto sobre los salarios y por el impuesto profesional. Los impuestos están concentrados en los factores más dinámicos y más móviles. Al integrar la prima para el empleo, la parte del IRPP pagada por los dos deciles superiores pasó del 78,8 % en 2000 a 90,8 % en 2003. Estas altas tasas sobre bases impositivas estrechas conducen a un rendimiento fiscal muy limitado.

Una competencia fiscal en pleno desarrollo en Europa

El informe pone de manifiesto una competencia fiscal en pleno desarrollo dentro de la Unión europea. La armonización es rechazada explícitamente por el Reino Unido, España e Irlanda. La mayoría de los 10 nuevos estados miembros trata de acelerar su recuperación económica favoreciendo la instalación en sus territorios de los factores de producción móviles gracias a tasas impositivas muy atractivas. El principal vector de esta competencia fiscal es el impuesto sobre las empresas y, en menor proporción, aquél sobre el ahorro. Las comparaciones internacionales se basan en el cálculo de las tasas nominales, de las tasas implícitas y de las tasas efectivas. Las tasas de imposición implícitas son de tipo retrospectivo y miden el impuesto efectivamente pagado sobre el excedente neto de explotación. Las tasas efectivas son prospectivas y son calculadas considerando el tipo

impositivo que sería aplicado a una misma hipotética inversión. Devereux y Griffith han mostrado que las decisiones de localización de actividades dependen de las tasas efectivas medias, mientras que las decisiones de inversiones incrementales se basan en las tasas marginales efectivas. Sin embargo, medir las disparidades de imposición de las empresas es un ejercicio difícil incluso para las empresas. Los autores consideran así que las tasas nominales influyen en la competitividad fiscal percibida por la comunidad internacional de negocios.

La posición de Francia

Francia está en la media europea si se comparan las tasas de imposición implícitas o efectivas. En cambio, las tasas nominales son netamente superiores a las de los otros países de la zona euro. La competitividad fiscal percibida es muy mala en la imposición de los salarios y, en menor proporción, en la de las empresas. El informe insiste en el riesgo de deslocalizaciones masivas que esto implica, en el momento de la sustitución de categorías de edad de los trabajadores calificados. Por otra parte, la optimización fiscal de las empresas conduce a separar la elección de la localización de las bases de imposición de aquélla de las actividades de producción físicas. La localización de las bases fiscales depende de la competitividad fiscal, mientras que la localización de las actividades físicas de producción está condicionada a la competitividad económica de los territorios. Si las bases imponibles más móviles se deslocalizan, todo el peso de la financiación de los bienes públicos reposará sobre los factores de producción menos móviles. Esta situación, según los autores, hace correr el riesgo de poner en dificultades la financiación del sistema social francés, que tiende a garantizar a la vez los servicios públicos de calidad y un alto nivel de redistribución.

El informe destaca igualmente la importancia de las muy pequeñas empresas y de las PYME en las creaciones de empleo y de riqueza. Estas empresas son a menudo de capital individual o familiar. Los autores muestran que los dirigentes – propietarios de tales empresas en fuerte crecimiento tienen interés en venderlas – lo más menudo a inversionistas extranjeros – más bien que en desarrollarlas, debido al ISF (el impuesto sobre las fortunas) y a la imposición sobre los dividendos. En efecto, cuando se alcanza el umbral de imposición al ISF, lo que es el caso cuando la empresa alcanza un cierto nivel de desarrollo, su rentabilidad después de impuestos se hace insuficiente para el accionista.

El ejemplo sueco

Suecia posee, como Francia, un sistema social extremadamente solidario, con la mitad de su tasa de desempleo y un crecimiento económico 1,5 veces superior en el período 2003-2005. Las empresas suecas realizan un esfuerzo de investigación y desarrollo cercano al doble del esfuerzo francés. La tasa de deducciones obligatorias es superior de 6 puntos de PIB a la de Francia, y la imposición sobre las empresas y las rentas del capital invertido en acciones es netamente inferior en Suecia que en Francia. Esta comparación muestra que se puede tener un alto nivel de redistribución con la condición de invertir masivamente en la economía del conocimiento y de la innovación, y de no aplicar una imposición que desaliente a los principales participantes: investigadores, gestores e inversores en capital riesgo.

Los grandes principios de una reforma fiscal

Para los autores del informe, la muy fuerte concentración de la fiscalidad sobre bases estrechas y en los factores de producción más dinámicos conduce a ingresos bajos y permite una reforma con efectos espectaculares. Los objetivos de ésta son dobles : favorecer el crecimiento reduciendo la carga fiscal que pesa sobre los factores de producción más dinámicos , y poner a Francia en posición de resistir a la competencia fiscal. El nuevo sistema fiscal propuesto debe respetar las condiciones de equidad horizontal y vertical. La primera estipula que dos personas idénticas son tratadas de la misma manera. La segunda impone que los contribuyentes con las rentas más altas aporten proporcionalmente más que los otros. El sistema debe igualmente ser simple de comprender y administrar. Esto lleva a los autores a recomendar bases impositivas amplias y tasas medias y marginales lo más bajas posible.

Para construir su nuevo sistema fiscal, los autores se imponen una condición de ingresos constantes en el primer año. Los impuestos concernidos son aquéllos sobre la renta de las personas físicas (IRPP), el impuesto proporcional sobre las plusvalías, la CSG (Contribución social generalizada), el ISF, los derechos de transmisión a título gratuito (DMTG) y el impuesto sobre los beneficios de las empresas (IS).

Simulaciones macrocontables

En un primer tiempo realizaron simulaciones macrocontables. El punto de partida es una tasa de imposición única que se aplica de manera idéntica a todas las bases fiscales (*flat tax*). La tasa que permite respetar la condición de ingresos constantes resultó ser del 13 %. Sin embargo, este modelo, que tiene el mérito de la eficacia y la simplicidad, no es aplicable, ya que no satisface el objetivo de equidad vertical.

Por consiguiente, se ha realizado una segunda serie de simulaciones basadas en los siguientes principios. Se elimina la mayoría de los actuales nichos fiscales, exceptuando el cuociente familiar. El IRPP es descontado después de la deducción de la CSG, que sería totalmente deducible de la renta imponible. La deducción sobre las rentas para el cálculo del IRPP con el sistema de cuociente familiar debe doblar en relación al nivel actual de aproximadamente 4.000 euros por parte. Según las simulaciones, se elegirá una deducción de 7.500 ó 10.000 euros

por parte. El ISF sería sustituido por un impuesto sobre las rentas de la fortuna (IRF), lo que significa agregar una imposición suplementaria de y % más allá de 50.000 euros por parte y que debe rendir tantos ingresos brutos como el ISF actual. Finalmente, ningún decil de renta debe sufrir una pérdida de renta superior al 5 %. Una variante impondrá que ningún centil de renta sufra pérdida de renta, pero que ningún decil gane más del 5 %. En esta variante, la tasa de deducción obligatoria disminuye.

En total, el IRPP tendría tres grupos impositivos :

- 0 % hasta 7.500 ó 10.000 euros por parte ;
- x %, entre 7.500 ó 10.000 euros y 50.000 euros de rentas por parte ;
- $x + y + x'$ % más allá de 50.000 euros por parte, y % siendo la tasa del impuesto sobre las rentas de la fortuna y x' la tasa aplicada en la variante en la que ningún decil debe tener nunca una ganancia superior a 5 %.

Como la tasa de x % se aplica a la CSG, y para que el nuevo sistema fiscal francés (SFF) sea equitativo, se crearía un crédito de impuesto limitado por domicilio fiscal de 600 euros para una persona sola y de 1.200 euros para una pareja o madre/padre solo. La prima para el empleo (PPE) sería mantenida tal como existía al 1^o de enero de 2005. La tasa x es común para el segundo grupo impositivo del IRPP, el IS, la CSG, el impuesto sobre las plusvalías y los derechos de transmisión a título gratuito.

Los resultados de la simulación para 2002 dan una tasa $x = 13$ % para un deducción de 7.500 euros por parte del IRPP, $y = 5$ % y $x' = 10$ %. La tasa marginal superior del IRPP, incluida la CSG deducible, pasaría a 38 % (13 % de CSG deducible y una imposición de 28 % sobre 87 % de la renta). Los ingresos fiscales de las administraciones públicas están al mismo nivel que en el sistema de imposición actual.

Impacto de la reforma fiscal sobre las empresas

Los autores proponen después una reforma fiscal que diferencia la imposición de las empresas de la de las familias. El límite de baja de la fiscalidad de las empresas se fija en el 1 % del PIB. Esto lleva la nueva tasa de IS a 18 %. El impuesto profesional sería de tasa única por grupo impositivo, o sea 2 % hasta 1 millón de euros de valor agregado y 2,75 % más allá. El impuesto sobre los salarios sería fijado a 4,25 % hasta 8.000 euros, 8,5 % entre 8.000 y 40.000 euros, y nada más allá.

Los autores estiman que una tasa media de IS de 12 a 13 % – tal como la aplican actualmente Irlanda y Estonia – va a convertirse en la norma para los pequeños países de la Unión europea. Al mantener una diferencia de 5 a 6 puntos en relación a ese objetivo de tasa, Francia toma un riesgo limitado. Los grandes países, que ofrecen mercados importantes y efectos de aglomeración significativos, pueden mantener tasas de imposición superiores a las de los pequeños países periféricos. Pero los fenómenos de deslocalización de las bases de imposición, independientemente de la localización de las actividades, no permiten mantener diferencias muy importantes. Los autores creen que si la tasa de IS de los pequeños países converge hacia 12-13 % y la tasa de IS de los grandes países hacia 18-19 %, las incitaciones a deslocalizar las bases de imposición de los grandes países hacia los pequeños deberían ser limitadas. El complemento de información de Agnès Bénassy-Quéré, Nicolas Gobalraja y Alain Trannoy, integrado al informe, muestra que la competencia fiscal opera en la pareja tasa de IS – *factor público*. Una política que conduce, de manera eficaz con procedimientos de evaluación apropiados, a aumentar los bienes públicos, directamente útiles a la productividad y a la eficacia de las empresas (el *factor público*), es de naturaleza a aumentar el atractivo de un país para la inversión del capital internacional. Los mismos autores muestran que la competencia fiscal lleva simultáneamente a aumentar la eficiencia del sector público y a favorecer, dentro del gasto público, el *factor público* en detrimento de los bienes públicos que sólo son consumidos por las familias. Ellos muestran igualmente que el aumento de un punto de porcentaje de la tasa nominal de IS baja de 3,5 puntos de porcentaje las inversiones directas entrantes de las empresas extranjeras en Francia. La acción pública está sometida a la siguiente opción. Sea el gasto público es eficaz y la producción de *factor público* suficiente (en cantidad y calidad) para atraer las empresas, y la competencia fiscal no impide una diferencia de fiscalidad, con la condición de que esta diferencia sea inferior a la de la productividad de las actividades productivas deslocalizables. Sea el gasto público no es eficaz, y la competencia fiscal va a forzar a los estados a mejorar la calidad del gasto público.

Impacto de la reforma fiscal sobre las familias

Algunas microsimulaciones realizadas por el INSEE (Instituto nacional de estadísticas francés) han permitido probar los efectos redistributivos para las familias de las 2 variantes presentadas en el cuadro. En la situación A, la tasa de deducción obligatoria se mantiene constante. Las deducciones sobre las familias deben ser aumentadas de un punto de PIB para compensar la baja del impuesto sobre las empresas. En la situación B, ningún centil de renta pierde en promedio con la reforma, pero ningún decil gana más de 5 %. Ya no se impone la condición de ingresos constantes.

En la situación A, los ingresos fiscales deducidos a las familias progresan de 16 300 millones de euros y compensan la baja de los ingresos sobre las empresas de un punto de PIB. En la situación B, los ingresos fiscales sobre las familias disminuyen de 12 400 millones de euros. El coste total de esta reforma es así de 2 puntos de PIB.

El gráfico representa las ganancias o las pérdidas con la reforma según el centil de nivel de vida inicial.

En la situación A, sólo los individuos situados en los dos deciles extremos de la distribución de los niveles de vida iniciales ganan en promedio con la reforma. Las familias de los deciles 2 a 9 sufren en promedio pérdidas que, en valor absoluto, crecen globalmente con el nivel de vida para alcanzar su máximo en el 9^e decil.

Para el primer decil de nivel de vida inicial, la reforma es globalmente positiva : hay más individuos, especialmente personas que tienen un empleo con baja remuneración, cuya CSG se reduce en relación al sistema actual gracias al crédito global, que individuos cuya CSG aumenta (principalmente cesantes y jubilados que pierden el beneficio de las exoneraciones del sistema actual). Además, la reforma es neutra para las familias, no imponibles, que no perciben ninguna renta sometida a la CSG.

La mayoría de las familias de los deciles 2 a 9 sufren pérdidas con las reformas debido al aumento de la tasa de CSG. Finalmente, las situaciones son muy heterogéneas dentro del último decil : 65 % de las familias pierden con la reforma, pero se observa en promedio una ganancia de 0,9 %. En efecto, las familias de los tres últimos centiles recuperan ganancias con las reformas debido a la baja de la tasa de imposición de los últimos grupos impositivos y a una imposición relativamente disminuida de las rentas financieras : estos últimos centiles son los que más beneficia de la reforma.

En la parte baja de la distribución de los niveles de vida, las parejas de más de 60 años y las personas solas (dos categorías muy correlacionadas) son las principales perdedoras con las reformas, mientras que las parejas con hijos son menos afectadas que la media. En cambio, a partir del 6^o decil, las parejas con hijos pierden más que la media debido a la transferencia de carga del impuesto sobre la renta hacia la CSG. Finalmente, a nivel de vida fijado, las madres/padres solos son mucho menos afectados por la reforma que las otras categorías de familias, especialmente en la parte baja de la distribución, ya que el crédito global de CSG representa una parte más grande de sus rentas.

En la situación B, la ganancia media es positiva o nula para todos los centiles de nivel de vida inicial. Sin embargo, esto no significa que no haya ningún perdedor con la reforma : 30 % de las familias pierden con ella. Las deciles de nivel de vida que más benefician de la reforma son los dos primeros, debido al crédito global de CSG, y sobre todo los últimos centiles, gracias a la baja de las tasas de imposición de los últimos grupos impositivos. En cuanto a los deciles medianos, ellos benefician del aumento del límite del primer grupo impositivo del impuesto sobre la renta. En cambio, la reforma es prácticamente neutra para los deciles 3, 4, 7, 8 y 9. Los deciles 2, 3 y 4 recubren sin embargo situaciones muy diversificadas : en el decil 4, el 8 % de las familias sufre una pérdida de más del 5 % de sus rentas, mientras que los dos tercios ganan, y en los deciles 2 y 3 más del 40 % de las familias pierden.

En la parte baja de la distribución (fuera del 1^{er} decil), las personas solas y las parejas de más de 60 años son perdedoras en promedio, mientras que las familias con hijos benefician de ganancias más altas que la media con las reformas. En la parte alta de la distribución, las familias con hijos, y especialmente las familias numerosas, tienen ganancias más bajas que la media, e incluso pérdidas para los deciles 7 a 9. Como en la situación A, las madres/padres solos, a nivel de vida fijo, benefician más de la reforma que las otras configuraciones familiares.

Comentarios

Jean-Philippe Cotis alaba el coraje que han tenido los autores para proponer una reforma fiscal de gran envergadura. Recuerda que el informe no ha querido abordar el aspecto del gasto público. Las tasas marginales francesas están a un nivel superior a las de los otros países europeos. Este nivel refleja una falta de eficacia del sistema fiscal relacionada con la acumulación de nichos, lo que debilita la equidad horizontal. Existe una desconexión muy evidente en los países de la OCDE entre tasa facial de imposición y el peso del IS en porcentaje del PIB. Por lo tanto, una baja de las tasas marginales no es incompatible con el mantenimiento de tasas medias altas. En cambio, él no está de acuerdo con la justificación de tal reforma con el argumento de la competencia fiscal. Recuerda los beneficios que pueden desprenderse y la falta de elementos tangibles que permitan evaluar sus efectos negativos. Invocar la competencia fiscal hace correr el riesgo de que sea percibido como un uso exagerado de los peligros externos que conducen a justificar políticas que podría ser contrarias a la equidad. Ya existen en Francia demasiadas tentaciones de justificar reformas internas útiles con argumentos relacionados con presiones exteriores. A la larga, estos argumentos de autoridad tienden a hacer perder la confianza de la opinión pública y a amputar la discusión de las reformas de una parte de su contenidos. Los costes internos asociados a un sistema complejo, poco legible, y que desalienta la iniciativa merecerían ser valorados como tales y en lo absoluto, y debieran ser suficientes para justificar tal reforma. Por otra parte, bajar las tasas marginales manteniendo las tasas medias altas podría ser de escasa eficacia para luchar contra las deslocalizaciones. Finalmente, lamenta que la TVA (IVA francés) haya sido excluida del campo de la reforma. Los países con fuerte gasto público tienen tendencia a dar una gran importancia a la TVA entre las fuentes de ingresos fiscales. Sus características de neutralidad contribuyen ampliamente a limitar la progresividad de las tasas marginales globales en las economías concernidas. Desde este punto de vista, no es seguro que el peso de la TVA haya alcanzado su nivel óptimo en Francia.

Jacques Delpla destaca la importancia de este informe que propone una reforma global y radical del sistema fiscal. Abre un debate no muy vivaz en Francia pero muy presente en otras partes de Europa después de las ideas de *flat tax* (impuesto único sobre la renta) aplicadas por ciertos nuevos estados miembros. Jacques Delpla critica la justificación de una reforma fiscal próxima del *flat tax* basada únicamente en la competencia fiscal. Según él, esta

última debe matizarse fuertemente si se considera el tamaño de esos países y el carácter poco móvil del trabajo, especialmente hacia Europa del Este. En cambio, una reforma profunda puede ser motivada, en su opinión, por una idea de eficacia y de productividad de la fiscalidad. Jacques Delpla recuerda las distorsiones que introducen la multitud de nichos fiscales acumulados en Francia con el transcurso del tiempo. Las bases estrechas y las tasas altas conducen a un sistema muy ineficaz. La eliminación de esos nichos y la simplificación del sistema fiscal sólo podrían ser positivas para la riqueza del país. Pone énfasis en que el informe demuestra que una reforma radical próxima de un sistema de *flat tax* podría ser aplicada a ingresos fiscales constantes y sin alterar la distribución de las rentas en relación a la situación actual. Los ganadores con la reforma propuesta son los dos extremos de la escala de rentas. Concluye sobre las virtudes de una reforma global, ya que en su opinión las reformas al margen son inútiles o tienen efectos globales negativos.