

ENCUENTRO DE
**ECONOMIA
PUBLICA**



Departamento de Teoría Económica y Economía Política
Universidad de Sevilla
Sevilla 9, 10 de febrero de 1995

PONENCIA

Los incentivos fiscales a la inversión privada en el impuesto sobre sociedades. Especial referencia al País Vasco.

Ana María FERRERO RODRIGUEZ

Balerén BAKAIKOA AZURMENDI

Departamento de Economía Aplicada (I). Universidad del País Vasco

LOS INCENTIVOS FISCALES A LA INVERSION PRIVADA EN EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES. ESPECIAL REFERENCIA AL PAIS VASCO (*)¹.

1- INTRODUCCION GENERAL

La Economía desde finales de los años 70 ha estado marcada por una ralentización del crecimiento de la demanda global, la subida del paro, las fluctuaciones de las tasas de interés reales, los cambios internacionales, así como por factores de incertidumbre y de pesimismo sobre las perspectivas de crecimiento.

Ese contexto permite comprender mejor que el tema que nos ocupa, las ayudas a la inversión, están en el centro de los debates de política económica. En efecto, la inversión es un elemento clave del problema de la competitividad económica. Invertir permite *producir más*, ampliando las capacidades de producción o realizando fabricaciones nuevas. También invertir permite *producir mejor* modernizando lo que conlleva un aumento de productividad y por ello de la competitividad. La inversión no es ni una variable objetivo, ni un fin en sí misma, sino una variable intermedia que puede "jugar" un papel activo en las finalidades de la política económica. En concreto la inversión es susceptible de contribuir a la estabilidad de la economía aunque sin duda donde se constituirá en un elemento estratégico será en el crecimiento y desarrollo de los recursos productivos de dicha economía.

La gran funcionalidad de la variable inversión justifica el empeño de las autoridades económicas por implementar medidas que traten de influir en su volumen, su composición, o en su localización.

Nuestro trabajo tiene como finalidad estudiar si es posible que los instrumentos fiscales puedan desempeñar un papel de estímulo a la inversión o lo que es equivalente, analizaremos si es posible una relación fiscalidad-inversión.

Nos hemos centrado en el Impuesto sobre Sociedades puesto que desde la óptica de las decisiones empresariales de producción, inversión, financiación o empleo es el más relevante, con efectos más rápidos y penetrantes en los diferentes sectores de la economía. Además la política de incentivación fiscal se ha venido concretando, especialmente, a través de este impuesto, dadas las posibilidades que ofrece vía gastos fiscalmente deducibles, deducciones en la cuota, exenciones, o alteración en el tipo de gravamen.

* Ana María FERRERO

Baleren BAKAIKOA

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Departamento de Economía Aplicada (I)

Facultad de Derecho.

Diciembre 1995.

Nosotros hemos utilizado los incentivos fiscales más habituales en los códigos fiscales de los países industrializados. Las peculiaridades entre el País Vasco y el resto del Estado en la aplicación de los incentivos nos lleva a estudiar, al menos brevemente, la normativa vasca.

2. LA INVERSION Y SUS DETERMINANTES.

La empresa invierte cuando dedica capital con el objeto de mantener o mejorar su situación económica y financiera. Conviene hacer referencia a tres concepciones en la materia siquiera sucintamente:

- *A nivel Económico:*

La inversión constituye fundamentalmente una desviación de producción, es decir invertir supone desviar provisionalmente unos recursos de la actividad de producción que se constituirán en instrumentos que permitirán producir más, mejor u otra cosa².

- *A nivel Macroeconómico:*

La Formación Bruta de Capital Fijo representa el valor de los bienes duraderos adquiridos por las unidades productoras residentes con la finalidad de ser utilizados durante al menos un año en su proceso de producción³.

- *A nivel Microeconómico:*

El Plan General Contable no se refiere a la inversión, sino a las inmovilizaciones (elementos no consumidos en el primer uso) que pueden ser materiales (terrenos, construcción, máquinas, elementos de transporte, mobiliario), inmateriales (gastos en investigación y desarrollo, fondo de comercio, patentes, licencias, que no se toman en cuenta en la FBCF) a los cuales pueden ser incorporados los derechos de propiedad o financieros (acciones, obligaciones, créditos, intereses)⁴.

Queremos resaltar que la mayoría de los criterios de definición de la inversión tienden a restringir su campo alrededor de la inversión material aunque no es la única. Hacer frente a los cambios actualmente conduce a incorporar más tecnología, formación, gastos ligados a las relaciones con la clientela: marketing, publicidad o comunicación.... Por tanto, sin olvidar que cada vez más los resultados de la empresa están influidos por inversiones complementarias a la inversión material, nosotros en este trabajo nos vamos

² La concepción económica queda claramente explicada por PAUL SAMUELSON en el capítulo 10 "La renta y el producto nacionales" y capítulo 11 "El ahorro, la inversión y el consumo" en *Economía* Mc Graw Hill 1984, donde advierte "para los economistas inversión siempre significa formación de capital real: producción de mas bienes en existencias o producción de nuevas plantas, casas y herramientas... Pág. 199

³ Se puede consultar para esta concepción BRODLEY R. SCHILLER "Principios esenciales de Economía" Ed. Mc Graw Hill. 1994 Págs 58-62

⁴ Véase el Real Decreto 1643/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad. La tercera parte del mismo se refiere a las "definiciones y relaciones contables" donde se da contenido a las cuentas que hemos nombrado por ejemplo "Inmovilizado/comprende los elementos del patrimonio destinado a servir de forma duradera en la actividad de la empresa..."

a centrar en esta inversión directamente productiva en capital fijo.

El estudio de los determinantes de la inversión es considerado esencial tanto para explicar la evolución de esta variable, de la demanda o de la producción, así como para las previsiones y la aplicación de políticas económicas de relanzamiento, de estabilidad o bien de localización de capital, entre otras. Uno de los problemas más graves con el que nos enfrentamos al analizar con la inversión e intentar relacionarla con la fiscalidad es la multiplicidad de teorías que existen sobre los determinantes de la inversión.

Los economistas y los econometras en el análisis de la inversión ponen el acento principal sobre los siguientes factores como explicativos de la inversión: La demanda anticipada, el coste relativo de los factores productivos, la coacción de la solvencia, y la rentabilidad de la inversión.

3- EL IMPACTO DE LA FISCALIDAD: LOS INCENTIVOS FISCALES A LA INVERSION.

Una vez que hemos recordado los principales elementos susceptibles de influir sobre la decisión de inversión es necesario analizar el papel que pueden "jugar" los incentivos fiscales sobre los mencionados determinantes.

3.1. LA DEMANDA ANTICIPADA

Las diferentes especificaciones que incorporan la evolución de la demanda en la determinación de la inversión reposan todas sobre el ajuste del capital a la demanda anticipada. Es lo que se conoce como "efecto acelerador"; cuando una empresa debe satisfacer encargos adicionales, si sus capacidades están totalmente utilizadas, para poder satisfacerlas deberá invertir. Sin embargo la demanda futura, como su propio nombre indica es incierta por corresponder a momentos venideros, lo que hace necesario anticiparla. *Sólo cuando la empresa prevea un aumento de la demanda, invertirá. Por ello las ayudas fiscales no parecen poder desencadenar un proceso inversor a partir de su efecto expansivo sobre la demanda, ya que aquellas no intervienen en la formación de ésta.*

En el mejor de los casos, podría esperarse un efecto indirecto como consecuencia de la disminución impositiva provocada por los estímulos, como apunta PIERRE FONTANEAU, podría haber una posibilidad de relación indirecta demanda-incentivo⁵. El coste del uso del capital⁶, sí es susceptible de integrar la influencia de las ayudas fiscales, éstas provocarán un aligeramiento en la presión fiscal que recae sobre el capital pudiendo a su vez esta disminución en el input capital provocar un

⁵ PIERRE FONTANEAU "Fiscalité et investissement" 1972 Pag 20

⁶ Véase para una aproximación al concepto EDMOND MALINVAUD. "Peut-on mesurer l'évolution du coût d'usage du capital productif" en *Economie et Statistique* n° 22 Avril 1971. O bien ESPITIA ESCUER. M y otros "Estímulos fiscales a la inversión a través del impuesto sobre Sociedades" I.E.F 1989 Págs 107-108

descenso en el precio final del output. Esta caída del precio del producto podría provocar un aumento de la demanda, fundamentalmente si la elasticidad precio es superior a la unidad.

No obstante, este efecto desencadenado que teóricamente no admite dudas, no se ve confirmado en la práctica. Sólo si los márgenes de beneficio de las empresas quedasen invariables, una disminución sensible de los costes podría provocar un aumento lógico de la demanda. Sin embargo, siendo la maximización del beneficio uno de los objetivos fundamentales de los empresarios, lo que éstos hacen es revisar los márgenes de beneficio al alza en lugar de bajar el precio de venta de los outputs.

Finalmente, podríamos concluir que el efecto de la incentivación sobre la demanda es básicamente nulo. Las empresas no invertirán mientras las expectativas de mejora no sean durables, ya que tal y como distintas investigaciones prueban, la inversión de las empresas parece hoy conceder más ventaja en su determinación a las variaciones de la demanda que a otros determinantes, tales como las dificultades de financiación o el coste de uso del capital⁷.

3.2 EL COSTE DE LOS FACTORES PRODUCTIVOS

Pasamos a continuación a intentar delimitar la acción de los incentivos sobre otro de los determinantes de la inversión, el coste relativo de los principales factores productivos. Esta teoría se puede resumir de la siguiente forma: las variaciones de los costes relativos del capital y del trabajo pueden influir en la decisión de inversión debido a las posibilidades de sustitución de esos factores. Por ejemplo, si la variación en el incremento del coste salarial es más rápida que la correspondiente al coste del capital, *ceteris paribus*, las empresas preferirán sustituir el trabajo por capital. Esto será así cuando la empresa en su proceso de optimización utilice una función de producción que incorpore la posibilidad de tener en cuenta el coste relativo de los factores. Consiguientemente, si disminuye el coste de adquisición de los bienes de equipo, esta reducción se puede traducir en un incremento de la inversión.

Sobre el coste de la inversión actúan distintos medios de la política económica. Entre los incentivos fiscales principales se encuentran:

A. LA DEDUCIBILIDAD DE LA AMORTIZACION: Nos ocuparemos de la importancia de considerar gasto deducible o no la amortización, en concreto, nos acercaremos a los efectos provocados por las reglas de contabilidad fiscal sobre la cantidad por amortización legalmente permitida de las inversiones en bienes de activo

⁷ En este sentido se expresan entre otros, MUET, PIERRE ALAIN, AVOUYI-DOVI, SANVI, aportan una información interesante, basada en una encuesta entre los responsables de las empresas, sobre las razones por las cuales las empresas susceptibles de beneficiarse de beneficios tributarios, sin embargo no han aumentado sus gastos. "la razón más frecuentemente mencionada es que las perspectivas de desarrollo no les parecen justificar un esfuerzo suplementario de inversión. Esta constatación refleja los resultados econométricos puestos en evidencia, el efecto predominante de las perspectivas de crecimiento sobre la decisión de invertir". "L'effet des incitations fiscales sur l'investissement" en Observations et Diagnostics Economiques Revue de l'OFCE n° 18 Janvier 1987 pág. 157-158.

fijo⁸. Las normas sobre amortización modifican considerablemente la base de imposición pudiendo repercutir en las elecciones de la empresa.

Consideremos el aumento de riqueza total actualizado que se va a producir en la empresa debido a una nueva inversión como:

$$\Delta R = \sum \frac{(V_t - C_t) - \mu (V_t - C_t)}{(1+r)^t} - \text{Inversión}$$

donde, μ es el tipo impositivo del Impuesto sobre Sociedades, V_t los ingresos generados por esa inversión, C_t el valor de los inputs intermedios, y r es la tasa de rentabilidad mínima exigida por el empresario que nos sirve como tasa de actualización de las cantidades cobradas o pagadas generadas por el nuevo proyecto de inversión.

El gasto en inversión no es deducible inmediatamente, al contrario de lo que sucede con los bienes intermedios, lo que provoca que el coste de estos últimos sea menor. Ahora bien, si tenemos en cuenta la amortización que se puede deducir del

beneficio gravable ese coste de la inversión se reducirá,

$$\Delta R = \sum \frac{(1-\mu)(V_t - C_t) - \text{Inversión}}{(1+r)^t} + \sum \frac{\mu \text{ Amortización}}{(1+r)^t}$$

La amortización a su vez la podemos expresar como un porcentaje de la inversión, α_t

$$\Delta R = \sum \frac{(1-\mu)(V_t - C_t) - \text{Inversión}}{(1+r)^t} + \sum \frac{\mu \alpha_t \text{ Inversión}}{(1+r)^t}$$

Lo más habitual es que el bien se amortice a lo largo de su vida útil ($\alpha_t < 1$), con lo cual el valor actualizado de los descuentos por amortización será inferior a su valor. Los sistemas de amortización acelerados consisten en elevar α_t para cubrir el valor del activo en un plazo más corto. Si fuese posible amortizar el cien por cien ($\alpha_t = 1$) en el ejercicio de compra del equipo, entonces la inversión sería tratada por el sistema fiscal como cualquier bien intermedio. En los mecanismos de amortización degresivos el montante de las dotaciones anuales es más elevado en el curso de los primeros años que aquel que resultaría de la amortización más próxima a la verdadera - la lineal según tablas oficiales-, para decrecer después los años siguientes. Como consecuencia, con estos mecanismos el gobierno está concediendo a las empresas un "crédito" sin intereses al rebajar los impuestos inicialmente, aunque después se incrementen al no ser deducible la depreciación corriente. En definitiva, el coste del

⁸ Sobre los aspectos prácticos de la amortización véase "Todo sobre la declaración de Sociedades 95" JOSEP M^a HUGUET TORREMADE Y ROGER BERGUA CANELLES Ed Praxis 1994. especialmente págs (165-185) y (519-537).

capital deviene más económico y el aumento de la riqueza también según la expresión que acabamos de precisar.

B. EL CREDITO FISCAL A LA INVERSION: Se conoce por este nombre la disminución de la cuota impositiva en un porcentaje de la inversión nueva realizada.

Esta deducción por inversiones, al reducir el precio efectivo de los activos, tendrá repercusiones en la determinación de la base que se utiliza para el cálculo de la amortización al ser dicha base habitualmente el coste de adquisición. Esta consideración implica que puedan aplicarse dos métodos:

1- El primero consiste en admitir como deducción de la cuota líquida un cierto porcentaje del precio de adquisición de la inversión. Junto a esta ventaja, el empresario aplicará la amortización. Ahora bien, en el cálculo de ésta, la base amortizable se reducirá en la cuantía de la deducción.

2- El segundo método consiste igualmente en permitir una deducción de la cuota líquida, igual a un porcentaje del precio de coste, pero esta cantidad no va a disminuir el coste que se toma como base amortizable.

El segundo método presenta más ventajas que el primero para el empresario: al no ser deducible de la base amortizable el crédito de impuesto su incidencia es mayor. De esta manera la empresa puede deducir de sus impuestos futuros una cantidad por amortización más elevada que la que correspondería al precio efectivo del equipo, debido a la no reducción de la base amortizable. La amortización se basará en el coste de adquisición total de la inversión, lo que es equivalente a una revaluación del coste histórico de la inversión.

En definitiva, este conjunto de incentivos fiscales que acabamos de describir va a disminuir el coste del capital por la economía del impuesto que hacen posible. Este efecto tendrá amplitudes diferentes según el incentivo concreto que se implante, así como la intensidad del mismo.

De este análisis se deriva que al menos teóricamente, se pueden estimular las inversiones reemplazando el trabajo por capital. La importancia de este resultado dependerá del grado de sustitución entre el capital y los otros medios de producción. Si tomamos el capital y el trabajo, el valor de la sustituibilidad está medido por la elasticidad de sustitución, Γ , entre ambos factores productivos. Esta elasticidad de sustitución explica la sensibilidad de la estructura técnica de la empresa, K/L a la modificación de los costes relativos del capital y el trabajo. Si la elasticidad fuese nula, el coste del capital no intervendría en la decisión de inversión de la empresa. A mayor elasticidad de sustitución, mayor será la sensibilidad de la estructura técnica a la modificación de los costes relativos⁹. Las elasticidades que se suelen manejar varían entre un 0,1 y un 0,6.

⁹ Es interesante añadir que la sustitución capital-trabajo es un fenómeno muy complejo que "opera por diversas vías: aplicación de equipos nuevos, depreciación de equipos viejos e igualmente "los factores que demandan la sustitución son variados: tendencias del progreso técnico y de la organización del trabajo, costes relativos del trabajo y del capital, desarrollo relativo de las diferentes actividades ligadas por ejemplo a elecciones de especialización internacional" DUBOIS, PAUL "Investissement, productivité et substitution du capital au travail" Economie et statistique n° 127 Novembre 1980 Pag 4

Por tanto una disminución del coste del capital podría dar lugar, al menos, teóricamente a un aumento de la inversión¹⁰.

3.3 LA SOLVENCIA FINANCIERA DE LAS EMPRESAS

Este factor explicativo pone de relieve que la inversión crece si aumentan los fondos disponibles de la empresa disponibles para la autofinanciar las inversiones. Pero ese comportamiento tiene límites porque un nivel más elevado de deudas puede amenazar la supervivencia de las empresas y lleva a los prestamistas a exigir tasas cada vez más elevadas. Esto implica que la decisión de invertir está ampliamente influenciada por la coacción de la solvencia.

Numerosas medidas han sido tomadas con el objetivo de reconstruir los fondos propios de la empresa:

A. LOS METODOS DE AMORTIZACION ACELERADOS: Como ya sabemos estos regímenes están especialmente diseñados para recuperar el valor del bien a un ritmo más rápido que el correspondiente a la depreciación económica real o verdadera. A través de estos mecanismos, además de cubrirse el coste de adquisición más rápidamente, lo cual disminuye el riesgo asociado al proyecto de inversión, se posibilita a la empresa la mejora de su tesorería, debido al ahorro de impuestos que generan y que por consiguiente mejoran sus reservas de autofinanciación. La concepción amortización-tesorería-inversión, ha provocado, al menos en parte, la aplicación de los sistemas de amortización acelerada.

B. APLAZAMIENTO O COMPENSACION DE PERDIDAS: Un principio fiscal importante es el de la "independencia de ejercicios", en virtud del cual los resultados de un ejercicio no son trasladables a otros. Este principio se rompe cuando existe la posibilidad de compensar un déficit. Ese resultado negativo reduce la base del impuesto de otros ejercicios, y puede presentar diferentes variantes¹¹. Con esta técnica los poderes públicos están contribuyendo a mejorar la situación financiera de las empresas.

C. LA CONSTITUCION DE RESERVAS EXONERADAS DEL IMPUESTO: La constitución de reservas destinadas a la inversión ha recibido tradicionalmente un trato favorable en el Impuesto sobre Sociedades. Se trata de una medida empleada en

¹⁰ Debemos hacer como observación al resultado anterior. El proceso que se inicia con la aplicación de incentivos fiscales y financieros, da lugar a un descenso del capital y concluye en un aumento de la demanda de inversión, sólo sería significativo cuando la variación del coste relativo es considerada por las empresas como durable, e incluso en este caso, no se mantiene ya que el estudio del proceso de sustitución del capital por trabajo en un período amplio se muestra bastante independiente de la secuencia de los costes relativos de los mismos.

¹¹ Las dos variantes de compensación son: la primera, cuando se permite que las pérdidas se imputen sobre ejercicios futuros al compensarse con los beneficios de uno o más años inmediatos siguientes sucesivos -hasta un plazo común de 5 años y un máximo de ocho- en la cuantía que el sujeto considere conveniente, siempre que se encuentre dentro de los límites de la base positiva. La segunda técnica esta menos extendida y permite que las pérdidas se imputen sobre ejercicios pasados -entre uno y tres años-. Con esta técnica los poderes públicos están contribuyendo a mejorar la situación financiera de las empresas.

España bajo la denominación de "Previsión para inversiones"¹², afecta, como su propio nombre indica, a las reservas destinadas a una nueva inversión. Este incentivo consiste en una reducción en la base del impuesto, equivalente al importe de las cantidades que se destinen a un fondo especial de reserva para financiar inversiones reales. En consecuencia, sólo se protegen las inversiones reales autofinanciadas con beneficios de la empresa, pero no las que puedan efectuarse mediante fondos ajenos o por ampliación de capital.

D. PENALIZACION DE LOS BENEFICIOS DISTRIBUIDOS: La utilización de esta técnica tiene su origen en la identificación del beneficio distribuido o dividendo como renta destinada al consumo, y en cambio el beneficio no distribuido sería la renta productiva con la que se acometerá parte de las inversiones. Se trata de establecer tipos menores para los beneficios distribuidos, o alternativamente tipos más elevados para los no distribuidos.

E. LA REDUCCION DEL TIPO DE GRAVAMEN: La disminución de la fiscalidad que recae sobre las empresas se puede implementar como estamos viendo a través de múltiples modalidades, una de ellas es el descenso del tipo impositivo del Impuesto sobre Sociedades. El objetivo atribuido a esta medida es estimular la inversión y la competitividad de las empresas. Los desarrollos teóricos consideran que la reducción del tipo de gravamen¹³ aplicable al conjunto de los beneficios realizados, al disminuir la carga impositiva que pesa sobre la empresa, provoca un volumen mayor de fondos que se destinarán tanto a retribuir a los accionistas u otros acreedores, así como a aumentar los recursos propios de la empresa.

Finalmente señalar en esta parte que hace referencia a la obligación de solvencia que aplicar técnicas que permitan reconstruir los fondos propios de la empresa puede no tener los resultados esperados ya que en lugar de estimular exclusivamente la adquisición de bienes de equipo, estas medidas dejan a la empresa libre de la utilización de la reducción del impuesto. Otro inconveniente de esta búsqueda de liquidez es "que llevado a sus últimas consecuencias, implica la negación de la asignación más eficiente de los recursos, cautivos en la empresa que los generó. Los mercados de capitales deben asignar los recursos a las empresas más eficientes y su buen funcionamiento no es posible en el marco de un sistema tributario que prime la autofinanciación"¹⁴.

¹² Para conocer las notas características del "Régimen de Previsión para inversiones" y "Reserva para inversiones de exportación", se puede consultar MANUEL LAGARES CALVO "Apoyo fiscal a la inversión: comentarios sobre un nuevo incentivo del sistema tributario español" Crónica Tributaria n° 1. 1972. O ANTONIO DELGADO GOMEZ "Comentarios sobre desgravación fiscal a la inversión" Crónica Tributaria n° 8. 1974.

¹³ Durante los últimos años, la mayor parte de los países industrializados han venido introduciendo modificaciones en los impuestos que recaen sobre los beneficios de las sociedades, en la línea de reducir los tipos de gravamen correspondientes. Se puede consultar estas variaciones en "Rebaja del Impuesto sobre Sociedades" Crónica Tributaria n° 203 Noticiero 1994 Págs. 9 y 10.

¹⁴ EDUARDO SANZ GADEA "Propuesta para la reforma del Impuesto sobre Sociedades" Zergak n°3. Gaceta Tributaria del País Vasco 1994

3.4 LA RENTABILIDAD ANTICIPADA DE LAS INVERSIONES

La decisión de la empresa de adquirir capital se produce cuando el rendimiento económico de éste es superior al coste real de los fondos destinados a financiar dicha inversión, es decir, la elección de inversión llevará a una comparación entre la tasa que iguala los cash-flow netos actualizados al coste inicial del capital -eficacia marginal esperada del capital- y el tipo de interés.

Para aumentar la tasa de rentabilidad anticipada de las inversiones son aplicables distintos instrumentos explicados en apartados precedentes susceptibles de influir en los dos términos de la comparación: El coste inicial del capital y la serie de cash-flow netos actualizados.

En concreto, para disminuir el coste de la inversión, a nivel fiscal, destacan medidas como los sistemas de amortización acelerada, el crédito fiscal a la inversión. Para incrementar el rendimiento neto actualizado destaca la compensación de pérdidas, las amortizaciones aceleradas, o las bonificaciones, técnica que aun no ha sido presentada y a la que se va a hacer una breve referencia.

A LAS BONIFICACIONES.

Un componente de las minoraciones de la cuota son las bonificaciones. Estas se pueden considerar como supuestos de exenciones parciales de porciones de cuotas establecidas con la finalidad de dar respuesta adecuada a situaciones específicas de ciertos sujetos pasivos, habitualmente se utiliza para empresas de nueva creación. Este método de incentivación reduce el impuesto a pagar correspondiente a los beneficios de la inversión efectuada, en una cantidad resultado de aplicar el porcentaje de bonificación a la parte de la cuota que corresponda a los rendimientos netos sobre los que recae la bonificación, por tanto aumenta el valor del rendimiento neto actualizado.

Por tanto, los incentivos fiscales a la inversión influirán sobre la rentabilidad anticipada de la inversión disminuyendo el coste de capital y aumentando el valor de los ingresos netos actualizados.

4. EL CASO DEL PAIS VASCO

4.1 LA POTESTAD NORMATIVA Y DE GESTION: EL CONCIERTO ECONOMICO.

En el análisis precedente se han utilizado los incentivos fiscales más habituales en los códigos fiscales de los países industrializados. Ahora vamos a centrarnos en las diferencias de aplicación de los incentivos fiscales entre la legislación estatal y la legislación en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco (C.A.P.V.). Este objetivo nos lleva a hacer referencia, en primer lugar, al origen del uso de la posibilidad de regulación propia de los tributos por parte de las Instituciones competentes de los tres Territorios Históricos -Alava, Guipúzcoa y Vizcaya-.

La Constitución española de 1978 ampara en su Disposición Adicional Primera los derechos históricos de los Territorios Forales que se actualizan en el marco de esta Carta Magna y el Estatuto de Autonomía promulgado para el País Vasco como Ley orgánica 3/1979, de 18 de diciembre. La Administración Vasca y Central aprobado el Estatuto se vuelcan en la negociación de lo que se consideraba el pilar fundamental de la autonomía: un Concierto Económico que permitiera al País Vasco administrar sus propios recursos con la autonomía financiera necesaria para hacer posible una auténtica autonomía política. La aprobación del Concierto Económico a través de la Ley 12/1981, de 13 de Mayo suponía una continuidad al régimen iniciado con el Decreto de 13 de Mayo de 1878 -primer Concierto Económico-.

El sistema de Concierto nacido como solución política se ha asentado y se asienta en dos pilares: Amplias facultades económico-administrativas de las Diputaciones y el Cupo. Queda reconocida la existencia de un poder tributario propio en favor de las Diputaciones a través del cual podrán obtener recursos adicionales con los que afrontar libremente la financiación de nuevas actividades y servicios una vez abonado al Estado el Cupo pactado.

En concreto a los efectos de este trabajo nos interesa básicamente referirnos al artículo 41 apartado 1 del citado Estatuto de Gernika en el que se recoge el sistema tradicional de Concierto Económico para regular las relaciones tributarias entre el País Vasco y el Estado. Y en el apartado 2a y 2b se recoge la potestad normativa y la capacidad de gestión tributaria respectivamente, que vienen a coincidir con el artículo 2º.1 del Concierto y que dada su importancia reproducimos textualmente: "Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular dentro de su territorio, el régimen tributario atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma" (Artículo 41.2a).

Son precisamente los mencionados principios, capacidad normativa y de gestión tributaria, los puntos tratados para cada uno de los *tributos concertados* -todas las figuras impositivas, excepto las que integran la Renta de Aduanas, las que se recaudan a través de los Monopolios fiscales y la imposición sobre alcoholes- en el Concierto Económico. En esta regulación de cada impuesto que realiza el Concierto nos interesa -a efectos del trabajo que nos ocupa- destacar los rasgos del Impuesto sobre Sociedades que se define como un impuesto concertado de *normativa autónoma* -las Instituciones competentes de la C.A.P.V. son las que gozan de poder para dictar sus disposiciones con un único límite que es el respeto a los principios inspiradores del sistema tributario estatal- y con *capacidad plena* -los artículos 17 a 25, reguladores de este impuesto en el Concierto Económico, no establecen limitaciones-.

En base a esta capacidad que concede el Concierto, los Territorios Históricos del País Vasco pueden regular de manera diferente al Estado incluso los aspectos troncales del Impuesto sobre Sociedades. Esta capacidad ha tenido su reflejo en una regulación diferenciada especialmente en relación a los incentivos fiscales y no en aspectos sustanciales como la estructura, la determinación de la base imponible o el tipo impositivo, al menos por el momento.

Finalmente nos queda comentar el ámbito de aplicación. Según establece la Ley 27/1990 de 26 de Diciembre, por la que se modifica parcialmente el Concierto Económico, la normativa vasca será aplicable a las siguientes entidades:

1. Sociedades con domicilio social en el País Vasco y volumen de operaciones inferior a 300 millones con independencia del lugar de realización de sus operaciones.
2. Sociedades que cualquiera que sea el lugar en que tengan el domicilio fiscal operen exclusivamente en territorio vasco y su volumen total de operaciones en el ejercicio anterior hubiere excedido de 300 millones de pesetas.
3. Sociedades con domicilio social en el País Vasco y volumen de operaciones superior a 300 millones si realiza, al menos el 25% de sus operaciones en territorio del País Vasco.

Siempre tributarán a la Administración del Estado aún cuando operen en territorio vasco, la Banca oficial estatal, las Sociedades concesionarias de Monopolios del Estado, las entidades extranjeras y Asociaciones y Uniones temporales de empresas y de las concentraciones de empresas.

4.2 LOS INCENTIVOS FISCALES EN EL PAIS VASCO

La crisis económica desencadenada en la década de los 70 con repercusiones especialmente graves en Euskadi teniendo en cuenta las características de su tejido industrial ha impulsado a las Instituciones vascas a utilizar el sistema fiscal como medio de política económica, aprovechando las posibilidades que dicho sistema ofrece.

Con anterioridad a 1988 existía en los tres Territorios Históricos una dispersión normativa relacionada con los beneficios fiscales propiciada por la posibilidad que desde 1981 ofrecía el Concierto Económico. En Alava podemos destacar un primer acuerdo de 30 de octubre de 1981 sobre concesión de beneficios fiscales a las empresas alavesas, sin embargo la norma que podemos considerar pionera sobre los incentivos fiscales se toma en Guipúzcoa en 1986 -Norma Foral 4/1986, de 22 de abril-. Un año más tarde cada uno de los Territorios Históricos dicta su Norma Foral de incentivos fiscales destacando la armonización como rasgo que ha presidido la creación de normas similares en los tres territorios al estar sujetas a los criterios señalados por el Gobierno Vasco con el fin de evitar la lucha de intereses, conseguir fomentar la actividad económica en el país a través del fomento de la inversión-especialmente la inversión selectiva o de alta tecnología- la exportación y el empleo. Con este objetivo nacen tres normas similares, la Norma Foral 6/1988, de 5 de julio, la N.F. 8/1988 de 14 de julio y la N.F. 28/1988, de 18 de julio en Vizcaya, Guipúzcoa y Alava respectivamente.

Si el nacimiento del Estado de las Autonomías añade complejidad al tema que nos ocupa ya que los Regímenes especiales por razón de territorio- País Vasco y Navarra- pueden regular sus propios incentivos fiscales en el Impuesto sobre Sociedades. Otro elemento que entra a formar parte de la configuración de los incentivos fiscales es la integración de España en la Unión Europea. Y las consecuencias de esta integración no se hacen esperar, iniciándose un contencioso por la Comisión Europea en relación

a las ayudas fiscales a la inversión en el País Vasco de 1988¹⁵.

Con el objeto de "impulsar la actividad económica a través del fomento de la iniciativa y de la inversión empresarial, así como procurar un mayor nivel de competitividad para las empresas", el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales de los tres Territorios suscribieron el "Acuerdo Institucional para la reactivación económica y el empleo" que se traduce en el ámbito fiscal en la N.F. 5/1993, de 24 junio y su desarrollo en el Decreto Foral 102/1993 para Vizcaya, cuyo contenido coincide para Alava con la N.F. de 5 de julio y el D.F. 1/1994, de 11 de enero y en Guipúzcoa con la N.F. 11/1993, de 26 junio y el D.F. 79/1993, de 14 septiembre. Las ayudas fiscales contenidas en las disposiciones que estuvieron en vigor en 1993 y 1994 son prácticamente idénticas a las contenidas en los programas fiscales de apoyo a la reactivación económica aplicables para ejercicio 1995 N.F. 8/1995 de Alava, N.F. 1/1995 de Vizcaya y N.F. 1/1995 de Guipúzcoa.

A continuación vamos a señalar algunas de las diferencias más relevantes entre la legislación estatal y la legislación foral que actúan favoreciendo la situación financiera y la inversión de las empresas sometidas a la normativa vasca.

LAS AMORTIZACIONES: En relación a las cantidades admitidas fiscalmente como amortización existen diferencias entre la normativa vasca y la vigente en territorio común. La legislación estatal aplica las tablas aprobadas por la Orden de 12 de Mayo de 1993. Esta orden recoge distintas tablas de amortización según la actividad desarrollado por la empresa.

Por su parte los tres Territorios Forales tienen su propia tabla de coeficientes de amortización -recogidas en las normas forales de 1993- que son más sencillas y en la mayoría de los casos más ventajosas que las estatales. Además, los bienes objeto de la inversión así como los bienes adquiridos para Programas de Investigación y Desarrollo tecnológico e Inversiones relacionadas con la exportación podrán amortizarse multiplicando por 1,3 -1,5 en Alava- el coeficiente anual máximo de la tabla de coeficientes. Asimismo existe libertad de amortización de los activos directamente relacionados con la conservación y mejora del Medio Ambiente.

Por último, señalar que las Diputaciones vascas han concedido a las empresas sujetas a la legislación foral la posibilidad de actualizar su balance cerrado a 31 de diciembre de 1991 -o el primero cerrado dentro del año 1992 en el caso de sociedades con período impositivo no ajustado al año natural-. De esta manera, las sociedades han podido revalorizar su inmovilizado sin coste alguno siempre que se cumplieran los requisitos reglamentariamente establecidos. Esto permite que la amortización se base en el coste actualizado de los bienes y no en el coste histórico, lo que permite un mayor ahorro de impuestos para las empresas. En estos momentos aprovechando la reforma del Impuesto sobre Sociedades se está planteando la posibilidad de aplicar una nueva

¹⁵ Tras varios años de litigio la Decisión de la Comisión de 10 de Mayo de 1993 se declaran "incompatibles con el Mercado Común de conformidad con el apartado 1 del artículo 92 del Tratado, habida cuenta de que se conceden en forma contraria al artículo 52 del Tratado" Véase para un estudio de la Decisión de la Comisión de 10 de Mayo de 1993, DOL 134/25, de 3 de Junio de 1993, el trabajo de MANUEL BELDARRAIN GARIN "La libertad de establecimiento en el espacio europeo sin fronteras su incidencia en el Concerto Económico" Fundación BBV Centro de Estudios de Economía sobre el Sector Público Documento de Trabajo Marzo 1994 Especialmente págs. 23-32

actualización de balances similar a la de 1991-1992.

LA RESERVA ESPECIAL PARA INVERSIONES: Como consecuencia del uso excesivo a las fuentes de financiación ajena se establecen medidas concebidas para impulsar la autofinanciación de las inversiones. Entre estos mecanismos destaca la Reserva exonerada del Impuesto sobre Sociedades que es una figura que desaparece en la legislación española para dejar paso a las deducciones en la cuota, como técnica incentivadora de la inversión. No obstante, la Reserva como fórmula para incentivar la inversión que haya sido financiada mediante beneficios no distribuidos se sigue manteniendo limitada geográficamente a los Regímenes especiales por razón de territorio, Canarias, País Vasco y Navarra. En el País Vasco la posibilidad de este incentivo se articula a través de una reducción de la base imponible del I.S. del 40% de las cantidades que procedentes del beneficio contable obtenido en el ejercicio se destinen a una reserva denominada Reserva Especial para Inversiones Productivas. La reserva deberá materializarse en activos productivos en el plazo de un año.

CREDITO FISCAL A LA INVERSION: Por otra parte hay que resaltar en relación al crédito fiscal a la inversión que:

A- La Ley de Presupuestos de cada Territorio Histórico recoge las mismas deducciones que las aprobadas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

B- Además la C.A.P.V. aprueba mediante Normas Forales los programas de incentivos fiscales a la inversión que considera más apropiados a las características del territorio y aplicables a las sociedades que hemos explicitado en el epígrafe anterior.

En concreto existe un crédito fiscal del 20% para los activos fijos nuevos afectos al desarrollo de la actividad empresarial de la entidad -sin que se consideren como tales los terrenos- que cumplan los requisitos legalmente establecidos en las normas:

A.1 El importe de la inversión debe ser, al menos de 10 millones y

- El 10% del Valor Neto Contable del activo fijo preexistente deducidas las amortizaciones o

- El 15% del V.N.C. del activo fijo material de la misma naturaleza sin deducir amortizaciones.

A.2 Las inversiones se deben autofinanciar, al menos, en un 20%.

B. Si la inversión fuese inferior a 10 millones deberá formalizarse, al menos, un nuevo contrato laboral mantenido durante los dos años siguientes.

También existe un crédito del 5% -igual que en la normativa común- de las inversiones en activos fijos materiales que no cumplan los requisitos anteriores.

Asimismo se potencian las inversiones en I+D, se fija un 30% como deducción para los gastos en intangibles y los activos fijos -excluidos inmuebles- de esta naturaleza. Cuando el importe de las inversiones realizadas en el ejercicio en I+D supere el de las realizadas durante el ejercicio anterior en los mismos conceptos, se aplicará una deducción adicional por un importe igual al 20% de la diferencia entre ambas cantidades. El apoyo en el Estado para la I+D también es importante aunque difiere al expuesto destacando la diferenciación en el porcentaje de deducción según se trate de

gastos en intangibles o en activos fijos. Las deducciones anteriormente no tenían límite en la cuota, desde el ejercicio 1995 se impone un límite del 40% de la cuota integra minorada en el importe de las deducciones por doble imposición y bonificaciones. Para aplicar el límite hay que tener en cuenta la suma de las deducciones por inversiones en activos fijos materiales, inversiones en I+D, exportaciones, edición de libros y bienes de interés cultural, capitalización de las pymes y minoración de la base imponible por la dotación a la Reserva Especial para inversiones productivas.

BONIFICACIONES: Dentro de la técnica de las bonificaciones se encuadran las llamadas "vacaciones fiscales" que son exenciones totales o parciales del I.S. para las nuevas industrias durante un período de tiempo determinado. En el País Vasco, durante el ejercicio 1993 y 1994, el régimen aplicable ha sido del 100% de la cuota del I.S. durante un período de 10 ejercicios fiscales para las sociedades de nueva creación por los rendimientos obtenidos en la realización de actividades empresariales.

No obstante, los nuevos programas aplicables a partir de 1995 han suprimido las "vacaciones fiscales" y en su sustitución se están planteando otras medidas para las sociedades de nueva creación como es la concesión de una bonificación decreciente de la base imponible durante cuatro años del 99%, 75%, 50% y 25% respectivamente.

TIPO DE GRAVAMEN: En relación a la utilización del tipo de gravamen para diferenciar la tributación según el destino de los beneficios hay que señalar que aunque en España no se haya optado por diferenciar la tributación de los beneficios atendiendo a su distribución como dividendos o a su afectación a reservas y el tipo sea único, si que en el resto de países de su entorno ha sido una medida utilizada. En el País Vasco las tres Diputaciones Forales establecen un tipo de gravamen general aplicable a la base imponible igual y único. No obstante, queremos destacar en este punto la intención de las tres Diputaciones de aprobar un nuevo tipo más reducido que será aplicable a los beneficios que no vayan a ser objeto de distribución y se reinviertan en las condiciones que legalmente se estipulen¹⁶. Por consiguiente, la política de incentivación puede tener influencia sobre la tesorería y la autofinanciación de la empresa.

Como se puede apreciar a pesar de las amplias facultades para regular el Impuesto sobre Sociedades de manera diferente a la estatal, las variaciones no son excesivas, sin embargo esta situación podría cambiar en breve plazo ya que la reforma del Impuesto sobre Sociedades a nivel de Estado va a provocar la reforma en el ámbito del País Vasco. Si bien la Administración Central - a la vista de la recientemente aprobada Ley del I.S.- no ha planteado variaciones sustanciales en cambio en el País Vasco la intención de las Instituciones competentes es aprovechar esta oportunidad, así como las posibilidades que concede el Concierto Económico para utilizar ambos aspectos como instrumento de crecimiento y desarrollo económico.

¹⁶ La posibilidad de modificar el tipo de gravamen se contempla en el Concierto Económico como competencia de las Diputaciones Vascas. La aplicación de las "vacaciones fiscales" ya supuso que el tipo efectivo del impuesto se encuentre entre 15 o 20 puntos porcentuales por debajo del tipo impositivo nominal.