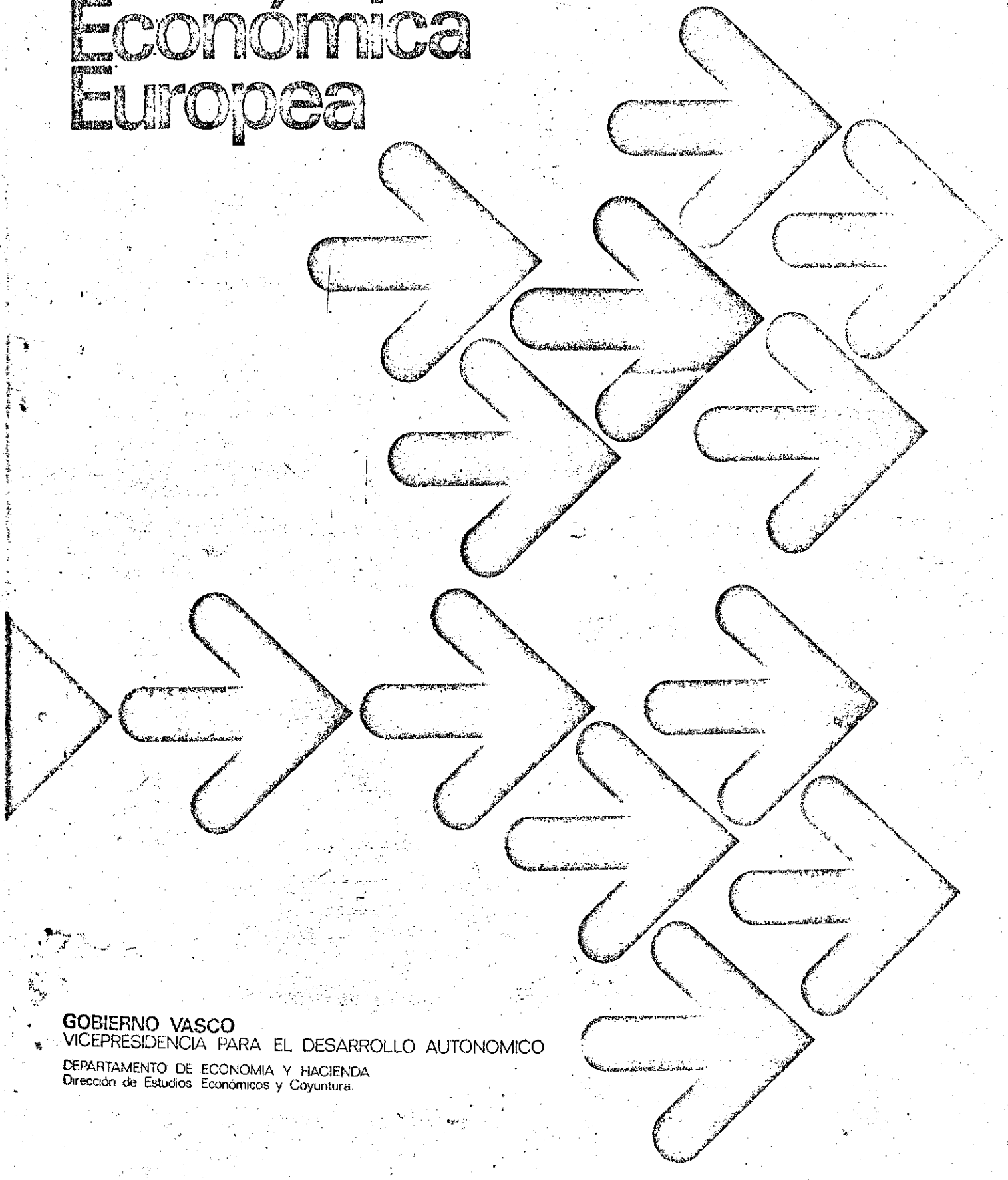
Euskadi en la Comunidad Económica Europea



GOBIERNO VASCO
VICEPRESIDENCIA PARA EL DESARROLLO AUTONOMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA Y HACIENDA
Dirección de Estudios Económicos y Coyuntura

CAPITULO IX

SECTOR PUBLICO EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO Y LA ADHESION DE ESPAÑA A LA CEE

El objeto de este capítulo es el de examinar los efectos que el ingreso de España en las Comunidades Europeas puede llegar a tener sobre los aspectos económicos más relevantes del Sector Público de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV).

La primera incógnita que se plantea es la de identificar aquellas políticas económicas que el Sector Público de la CAPV puede hoy realizar autonómicamente pero que, después del ingreso de España en la CEE, vayan a ser recortadas en su autonomía. La primera parte del capítulo va dirigida a ofrecer una respuesta. Para ello la sección 1.1. ofrece una caracterización de las políticas económicas autonómicas con indicación de los límites de su ámbito. Un breve examen del "acervo comunitario" permite concluir que, "de facto", sólo habrá limitaciones en la política fiscal y quizás en las normas de gestión de la Empresa Pública. En la sección 1.2. se arguye que, hoy por hoy, la normativa comunitaria no afecta a la Empresa Pública del País Vasco, pero que puede llegar a afectarle (indicando en qué dirección) cuando se creen (o se acepten las transferencias de) empresas públicas industriales. En la sección 1.3. se examina la armonización fiscal intentada en la CEE, concluyendo que la única modificación previsible a corto plazo es la introducción del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y la consiguiente eliminación de otras figuras tributarias, no todas ellas concertadas con la CAPV.

A la luz de estas respuestas, a la primera incógnita se plantea inmediatamente la segunda: ¿cómo va a influir la modificación fiscal antedicha en el Sector Público de la CAPV? La segunda parte del capítulo ofrece una respuesta a esta pregunta, previa una descripción somera del IVA que parece se va a introducir en España (sección 2.1.). Sin duda alguna un aspecto relevante para el Sector Público es el de las modificaciones en la recaudación, al que se presta atención en la sección 2.3., bajo el supuesto de que las Haciendas Forales estarán encargadas de su recaudación total. Si este supuesto es o no adecuado sólo podrá saberse cuando se lleve a cabo la modificación del Concierto Económico requerida por la implantación del IVA en España. Pero no es la recaudación la única preocupación del Sector Público Vasco frente a la introducción del IVA. En efecto, dicha introducción modificará los precios relativos de los bienes y el nivel absoluto de precios, y estas modificaciones acarrearán cambios en la distribución funcional y personal de la renta y en la distribución sectorial de los beneficios que acabarán influyendo en la tasa de crecimiento, índice de igualdad y tejido industrial de la CAPV, variables todas estas sobre las que el Sector Público está obligado a prestar atención. Además, dichos cambios tendrán una influencia indirecta en la recaudación de otros impuestos concertados. Al estudio de estos efectos económicos del IVA se dedica la sección 2.2., de esta sección. Para una mejor comprensión y por razones que se aluden en la misma, ésta ha

sido dividida en partes complementarias. Mientras que en el texto se resumen las conclusiones más importantes, los Apéndices 1, 2 y 3 recogen los modelos teóricos utilizados, así como un análisis descriptivo de los pasos necesarios a seguir en la cuantificación del impacto que la introducción del IVA puede acarrear.

1. EFECTOS GENERALES SOBRE EL SECTOR PUBLICO DE LA CAPV DEL INGRESO DE ESPAÑA EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS

1.1. Caracterización del Sector Público de la CAPV

Caracterizar significa definir (o circunscribir), y siendo las definiciones algo funcionales nuestra caracterización va dirigida a comprender y esclarecer aquellas partes del funcionamiento económico del Sector Público de la CAPV que puedan quedar afectadas por el ingreso de España en las CCEE. Comenzamos describiendo las instituciones y competencias que conforman el Sector Público de la CAPV, continuamos formulando las políticas propiamente económicas que puede llevar a cabo y terminamos examinando los puntos en los que la asunción del "acervo comunitario" puede limitar su capacidad de actuación económica.

1.1.1. *Descripción del Sector Público de la CAPV*

La descripción de un Sector Público consiste en la enumeración de las *instituciones* que lo conforman y en la asignación a cada una de ellas de las *competencias* que le corresponden. En el País Vasco esta descripción no puede ser completa en el momento presente porque el desarrollo institucional no está finalizado, porque falta el reparto interno de competencias entre CA y Territorios Históricos (TH) y porque no se han transferido todos los servicios y bienes que permitan ejercer todas las competencias. La Ley de TH solucionará las dos primeras dificultades; pero hasta que termine el proceso de transferencias no sabremos los límites exactos y operativos de las competencias (1). Ambos problemas son políticos y no entraremos en ellos excepto quizás por algún comentario ocasional. Además, dejamos fuera de nuestra consideración instituciones y competencias (como la Policía Autónoma y la Administración de Justicia, por ejemplo) que, aunque tiene repercusiones económicas directas e indirectas, no pueden usarse con finalidades de política económica y, en cualquier caso, no van a ser afectadas por el ingreso de España en las Comunidades Europeas.

1.1.1.1. Instituciones (2)

Las instituciones que conforman el Sector Público en la CAPV pueden agruparse con arreglo a un criterio jerárquico en cuatro niveles. Así, a cada uno de los niveles decisorios, es

(1) En el anexo de esta sección se ofrece un cuadro que intenta recoger las transferencias de competencias realizadas hasta el 15 de Octubre de 1982, con referencia a los Reales Decretos en que se plasman. En el cuerpo de dichos Decretos aparecen detallados el ámbito y los límites de las competencias. En cuanto a la L.T.H., y aun cuando en la fecha de revisión de este trabajo, parece próxima a aparecer, el respeto al Parlamento Vasco nos hace evitar cualquier juicio sobre la misma.

(2) En este apartado se pone énfasis en aquellas instituciones que han nacido al amparo del régimen autonómico, prescindiendo así, en general, de otras instituciones que todavía perviven asociadas de diversas formas a las antiguas Diputaciones.

decir, el Estado, la Comunidad Autónoma, los Territorios Históricos y los Municipios, corresponde una serie de instituciones que les permiten desarrollar las funciones que les competen. En cada uno de estos niveles hay que distinguir además la Administración correspondiente a ese nivel de los Entes Institucionales (regidos por derecho público o privado) que desempeñan la gestión económica o administrativa de la política trazada por la Administración. De acuerdo con estos criterios hemos elaborado el Cuadro 9.1, que merece algunos comentarios.

En primer lugar hay que hacer notar que el Sector Público Estatal en la CAPV es un mero ejecutor de la Política General del Estado y *debiera ser* un mero ejecutor de dicha Política General únicamente en aquellas competencias exclusivas del Estado de acuerdo con la concepción del Estado de las Autonomías y con el artículo 12.7 del Estatuto. Como esta concepción es muy fluida, hay instituciones de este primer estrato que, aunque son o serán inoperantes, perviven.

En este segundo lugar hay que hacer notar que la organización del resto de los estratos se está llevando a cabo en base a la Constitución, Estatuto de Autonomía, Ley de Concierto Económico, LOFCA y Ley de Administración Local. No nos detendremos a examinar el último estrato a pesar de su importancia económica porque, además de no ser diferente del de otras Comunidades Autónomas, sus presupuestos se nutren esencialmente de los Presupuestos Generales del Estado y de los de las Diputaciones Forales.

El desarrollo institucional del Sector Público de los Territorios Históricos es escaso a pesar de que el Estatuto permite el mismo de acuerdo con el artículo 24.2 en conexión con el artículo 3. Ciertamente los Territorios Históricos han conservado sus Instituciones Forales de Administración (Juntas Generales y Diputaciones) organizando su formación y actualizando su composición y organigrama, pero no parece que hayan establecido nuevos entes institucionales de ejecución excepto en lo que se refiere a la Hacienda Foral y la informática fiscal. Sin embargo, la Constitución, el Estatuto y el Concierto no sólo asignan a los TH competencias directamente sino que además hacen referencia a las "Instituciones competentes" de los mismos. Ambos puntos parecen estar llamando a un desarrollo institucional que todavía no ha tenido lugar y que quizá comience a desarrollarse a partir de la entrada en vigor de una Ley de Territorios Históricos.

Tal como se desprende del cuadro, la explosión institucional ha tenido lugar en el Sector Público de la CAPV La explicación de este hecho está en que la mayoría de las competencias asignadas en la Constitución y el Estatuto (excepto la Tributaria) recaen en la CAPV como tal y en que, por lo tanto, la mayoría de las transferencias (a pesar de la composición de la Comisión Mixta y otra vez por la falta de la LTH) han sido efectuadas a la CAPV (1). En consecuencia, es el Gobierno Autonómico el que tiene la responsabilidad de ejercer la política económica que los traspasos le permiten.

En tercer lugar hay que añadir que el desarrollo institucional está lejos de estar terminado. Ya hemos mencionado lo que queda por hacer en los TH. A nivel actual de transferencias todavía queda por hacer operativas competencias y ciertamente faltan transferencias. Las más llamativas están en el ámbito del empleo de la Seguridad Social, Sanidad, Investigación y Educación Superior, Crédito Oficial y en Empresa Pública. Cuando se lleven a cabo, su ejercicio requerirá un amplio desarrollo institucional que, sin duda, traerá consigo la creación de Organismos Autónomos Administrativos, posibilidad de creación que no ha sido utilizada hasta ahora.

(1) Incluimos aquí las efectuadas al Consejo General Vasco.

Cuadro n.º 9.1. **Instituciones del Sector Público en la CAPV (1)**

1. SECTOR PUBLICO ESTATAL EN LA CAPV.
   1.1. Administración del Estado en la CAPV.
   1.2. Entes Institucionales del Estado.
      1.2.a. Administrativos.
      1.2.b. Comerciales, Industriales y Financieros.

2. SECTOR PUBLICO DE LA CAPV.
   2.1. Administración de la Comunidad Autónoma.
      2.1.a. Parlamento.
      2.1.b. Gobierno.
      2.1.c. Consejo de Relaciones Laborales.
   2.2. Entes Institucionales de la CAPV que se rigen por Derecho Público.
      2.2.a. Organismos Autónomos Administrativos.
      2.2.b. Organismos Autónomos Comerciales, Industriales y Financieros:
         — Centro para el Ahorro y Desarrollo Energético y Minero (CADEM).
         — Centro de Contratación de Cargas (CCC).
   2.3. Entes Institucionales de la CAPV que se rigen por Derecho Privado.
      2.3.a. Entes Públicos de Derecho Privado:
         — Ente Público "Radio-Televisión Vasca" (EITB).
         — Ente Vasco de la Energía (EVE).
      2.3.b. Sociedades Públicas Mercantiles:
         — Radio Vitoria, S. A.
         — Euskal Televista-Televisión Vasca, S. A.
         — Eusko Irratia-Radiodifusión Vasca, S. A.
         - Dependientes del EVE:
            — Sociedad de Gas de Euskadi, S. A.
            — Sociedad de Gas Usos Domésticos y Comerciales, S. A.
            — Sociedad de Gestión de Lemóniz, S. A.
         - Otras Instituciones Mercantiles:
            — Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial, S. A. (SPRISA).
            — Baskexport, S. A.
            — Sociedad de Fusiones, Adquisiciones y Desarrollo de Empresas (SOFAD).
            — Eusko Jaularitzaren Informatika-Sociedad Informática del Gobierno Vasco, S. A.
            — Orquesta de Euskadi, S. A.
            — Eusko Trenbideak, S. A.

3. SECTOR PUBLICO DE LOS TERRITORIOS HISTORICOS.
   3.1. Administración de los Territorios Históricos.
   3.1'. Administración de cada Territorio Histórico.
      3.1'.a. Juntas Generales.
      3.1'.b. Diputación Foral.
   3.2. (2') Entes Institucionales de los Territorios Históricos que se rigen por Derecho Público.
   3.2. (2') Entes Institucionales de los Territorios Históricos que se rigen por Derecho Privado.

4. SECTOR PUBLICO DE LOS MUNICIPIOS.

(1) Hemos de señalar que esta era la situación con fecha 15 de Octubre de 1983.

Finalmente, hacemos notar que todos los entes de ejecución citados, más las sociedades municipales de servicios locales junto con las empresas con participación del INI con centros de trabajo en la CAPV, configuran la Empresa Pública Vasca, cuya gestión, a falta de transferencias, no puede organizarse todavía de forma general.

1.1.1.2. Competencias

Una vez enumeradas las Instituciones más importantes que componen el Sector Público de la CAPV nos detendremos brevemente en el análisis de las *competencias asumidas,* por una parte, por el órgano ejecutivo de la CAPV y por otra por los Territorios Históricos. También hemos pretendido realizar una clasificación de las competencias que resulte clarificadora y que permita más adelante juzgar los efectos que la entrada en el Mercado Común pueda significar sobre la capacidad de actuación del Sector Público de la CAPV.

Dadas las innumerables maneras de clasificar y ordenar las competencias y habida cuenta de que nuestro interés se centra, fundamentalmente, en el análisis de aquellas que pueden incidir de manera más o menos significativa en la determinación de las formas de actuación sobre el ámbito económico, en los cuadros que siguen hacemos hincapié en todas aquellas competencias que directa o indirectamente definen el campo de actuación económica.

Los cuadros de competencias *no son por tanto exhaustivos,* habiendo dejado a un lado aspectos que aunque sumamente importantes en el proceso de consolidación de nuestra autonomía no constituyen sin embargo poderes decisorios o ejecutivos en materia económica. Concretamente los cuadros 9.2 al 9.5, ambos inclusive, recogen gran parte de las competencias que el Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma Vasca. Mientras que el cuadro 9.2 recoge parte de las competencias exclusivas, el 9.3 hace referencia a las que han de estar sujetas a la política económica del Estado o exigen colaboración o coordinación en el mismo. En los cuadros 9.4 y 9.5 se incluyen las competencias de desarrollo legislativo, de ejecución de la legislación básica del Estado, y las sujetas a leyes orgánicas y a la alta inspección del Estado. Por último, las competencias de los Territorios Históricos y los de las Diputaciones se resumen en el cuadro 9.6.

En todos los cuadros se hace referencia a la normativa estatutaria, a la institución a quien corresponde el ejercicio de la competencia y al nivel de transferencias realizado hasta el momento (1). La última columna de cada cuadro menciona la política económica que hace uso de la correspondiente competencia. Esta última columna facilita la lectura de la siguiente sección.

Esta clasificación de competencias equivale en la práctica a una separación de los artículos comprendidos en el Título III del Estatuto, que se refiere a Hacienda y Patrimonio, del resto del articulado. La separación sin embargo no es total por cuanto que los Territorios Históricos tienen más competencias que las que aparecen en el Título III y porque no todas las competencias de este título corresponden a las Diputaciones.

En cualquier caso, lo que aquí nos interesa resaltar, y es por ello por lo que no pretendemos ser exhaustivos en la enumeración de las competencias, es el margen de acción que las competencias atribuidas conceden, tanto al Gobierno Vasco como a los Territorios Histórí-

(1) Estas dos últimas cosas están basadas en el anexo sobre transferencias.

Cuadro n.º 9.2. Competencias exclusivas de la CAPV

Norma	Actividad	Institución de la CAPV a que compete su ejercicio	Estado de transferencias	Política Económica
10.37	1. Estadísticas para sus fines y competencias.....	G.V. Dto. Eco. y Hac.	Completo	Pol. Monet. y de Planific.
44	2. Elaboración de su Presupuesto	G.V. Dto. Eco. y Hac.	Completo	Pol. Fisc. y Presupuestos
10.7	3. Bienes de dominio público y patrimoniales. Servicios públicos.....	G.V. Dto. Eco. y Hac.	Completo	Pol. Fisc. y Presupuestos
10.12, 10.23	4. Asist. Social Coop., Mut. no integradas en la S.S. y pósitos	G.V. Dto. Trabajo	Completo	Política Social
10.8	5. Pastos, montes, vías pecuarias y servicios forestales	G.V. Dto. Agricultura	Completo	Pol. Agropecuaria y Pesca
10.10	6. Pesca en aguas interiores, cría y recogida de marisco, acuicultura, caza y pesca fluvial y lacustre....	G.V. Dto. Agricultura	Completo	Pol. Agropecuaria y Pesca
10.31	7. Vivienda y Urbanismo	Pol. Terr. y Transporte	Completo	Política de Vivienda
10.33	8. Obras Públicas de interés no general del Estado y que no afecten a otras CCAA	Pol. Terr. y Transportes	Completo	Pol. de Obras Públicas
10.30	9. Industria, excepto industrias con normativa especial (por razones de seguridad, int. mili. o sanitaria) y con técnica extranjera	G.V. Dto. Industria	Completo	Política Industrial
10.36, 10.31	10. Turismo, Deporte, Ocio y Esparcimiento. Orden Litoral	Comercio, Pesca y Turismo	Completo	Política de Servicios
10.35	11. Casinos, juegos y apuestas (menos quinielas)	Comercio, Pesca y Turismo	—	Política de Servicios
10.38	12. Espectáculos	Comercio, Pesca y Cultura	Completo	Política de Servicios
10.18	13. Artesanía, fomento y enseñanza de las Bellas Artes	Comercio, Pesca y Cultura	Completo	Política de Servicios
10.27, 10.31	14. Ferias y Mercados internos. Ord. Territorio. Demarcación territorial municipales	Comercio, Pesca y Turismo	Completo	Política de Servicios
10.32, 10.34	15. Ferrocarriles, Transportes terrestres marítimos. Carreteras. Centros de contrat. y termin. de carga..	Pol. Territ. y Transportes	—	Política de Transportes

Cuadro n.º 9.3. **Competencias exclusivas de la CAPV sujetas a la política económica del Estado o que exigen colaboración o coordinación del Estado**

Norma	Actividad	Institución de la CAFV a que compete su ejercicio	Estado de transferencias	Política Económica
10.25	1. Promoc. Desarrollo Económ. y Planif. de la actividad económica del País Vasco	G.V. Dto. Eco. y Hac. e Ind.	Medio	Pol. Monet. y de Planif.
10.16	2. Investigación Científico-Técnica	Educ., Cult., Indust.	Bajo	Política de Inv. y Tecn.
10.9, 10.27 10.21	3. Agricult. y Ganad. denomin. de origen, Cámara Agrar. y Cofrad. de Pescadores	Agric., Com., Pesca y Tur.	Completo	Pol. Agrop. y de Pesca
10.30	4. Desarr. y Ejecuc. de Planes estat. de reestructuración industrial	G.V. Dto. Industria	Completo	Política Industrial
10.27	5. Comercio Interior	Dto. Com., Pesca y Tur.	Completo	Política Comercial
10.21	6. Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y de la Propiedad	Dto. Com., Pesca y Tur.	Completo	Política Comercial
10.28	7. Defensa del consumidor y el usuario	Dto. Com., Pesca y Tur.	Completo	Política Comercial
10.27	8. Publicidad	Dto. Com., Pesca y Tur.	Completo	Política de información
10.26	9. Instituciones de crédito corporativo público y territorial y Caja	G.V. Dto. Eco. y Hac.	—	Política Financiera
45	10. Emisión de deuda pública	G.V. Dto. Eco. y Hac.	—	Política Financiera

Cuadro n.º 9.4. **Competencias de desarrollo de normas básicas y de desarrollo y ejecución (*) de la legislación básica**

Norma	Actividad	Institución de la C.A.P.V. a que compete su ejercicio	Estado de transfe-rencias	Política Económica
11.2.a	1. Ordenación del Sector Pesquero.....	G.V. Dto. Com., Pes. y Tur.	Bajo	Política Agrop. y Pesca
11.2.c	2. Régimen minero y energético. Recursos geotérmicos.....	G.V. Dto. Industria	Completo	Política Energética
12.5	3. Pesas y Medidas: contraste de metal.	G.V. Dto. Industria	Completo	Política Comercial
12.6	4. Ferias internacionales celebradas en el País Vasco.	G.V. Com., Pesca y Tur.	Completo	Política Comercial
12.3	5. Nombram. de Registrad., Agent. de Cambio y Bolsa y Corred. de Comerc. Fijación demarcación territorial		Nulo	Política Comercial
12.2	6. Legislación laboral	G.V. Trabajo	Medio	Pol. Empleo y Pol. Social
18.2.1, 5 y 4	7. Seguridad Social	G.V. Trabajo	Nulo	Pol. Empleo y Pol. Sanitaria
18.3 y 4	8. Ordenación Farmacéutica	G.V. Sanidad y S. S.	—	Política Sanidad
10.1, 4, 18.1	9. Sanidad	G.V. Sanidad y S. S.	Completo	Política Sanidad
11.1.a, 12.10	10. Medio Ambiente y Ecología. Vertidos contaminantes	G.V. Pol. Terr. y Transp.	Medio	Política Medio Ambiente
19	11. Medios de Comunicación Social	G.V. Presidencia	Medio	Política de Información
12.4	12. Propiedad Intelectual e Industrial.....	G.V. Ind. Educ. y Cult.	Completo	Política de Información
11.2.a	13. Orden. del Crédito, Banca y Segur.	G.V. Econ. y Hacienda	—	Política Financiera

(*) La ejecución como en cuadro 9.5.

Cuadro n.º 9.5. **Competencias de la CAPV de ejecución (*) de la legislación estatal, y con sujeción a leyes orgánicas y alta inspección**

Norma	Actividad	Institución de la CAPV a que compete su ejercicio	Estado de transferencias	Política Económica
	A. *Ejecución cuando el Estado no se reserve su gestión directa*			
12.8	1. Puertos y Aeropuertos con calificación de interés general	G.V. Pol. Territ. y Transp.	Medio	Política de Servicios
12.9	2. Ordenación transp. merc. y viaj. con origen y y destino dentro de territorio de la CAPV	G.V. Com., Pesca y Turismo	Bajo	Política de Transportes
	B. *Con ejecución a leyes orgánicas y a la alta inspección*			
16	3. Enseñanza en todos con extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades.....	G.V. Educ. y Cultura	Medio	Política de Educación

(*) Por ejecución hay que entender la administración, reglamentación interna y organización de servicios.

Cuadro n.º 9.6. **Competencias de los Territorios Históricos**

Normativa	Actividad	Institución a quien compete su ejecución	Estado de transferencias	Política Económica
	A. *Exclusivas*		Completo	
37.2.b.	1. Elaboración y aprobación de sus Presupuestos ..	Diput. For. y Juntas Grales.		Pol. Fiscal y Presup.
37.3.d.	2. Régimen de los bienes prov. y municipales (públicos, patrimoniales de propios y comunales)	Diputaciones Forales		Pol. Fiscal y Presup.
10.34	3. Carreteras y Caminos	Diputaciones Forales		Pol. Obras Públicas
37.3.c.	4. Demarc. Territoriales de ámbito supramunicipal que no exceda de los límites provinciales	Diputaciones Forales		
	B. *Exclusivas que exigen colaboración con el Estado y alta inspección*		Completo	
41.2.b.	5. Exacción, gestión, liquidación, recaudación de todos los impuestos concertados (1)	Diputaciones Forales		Pol. Fiscal y Presup.
	C. *Limitadas por la Política Fiscal del Estado y las normas fiscales del Parlamento Vasco y el Concierto*		Compleo	
41.2.a.	6. Mantener, establecer y regular el régimen tributario dentro de su territorio.....	Diputaciones Forales		Pol. Fiscal y Presup.
41.2.c.	7. Aplicar en su territorio las normas fiscales de carácter excepcional establecidas por el Estado..	Diputaciones Forales		Pol. Fiscal y Presup.

(1) Quedan pues fuera Renta de Aduanas, Monopolios Fiscales. El Concierto añade como excepciones los alcoholes (art. 2.Dos) y el petróleo, derivados o similares (art. 32).

cos, a la hora de diseñar y poner en práctica políticas económicas o de regulación del sistema económico de carácter autónomo. En la siguiente sección abordaremos la tarea de pasar somera revista a las nuevas posibilidades de política económica abiertas en virtud de las competencias que constan en el Estatuto. A nuestro juicio la discusión posterior acerca del impacto que la entrada en la CEE puede producir sólo puede enfocarse adecuadamente estableciendo una clara separación entre competencias y políticas de acción concretas.

1.1.2. *Clasificación de las Políticas Económicas Autonómicas*

La enumeración, descripción y clasificación que se ha hecho de las competencias del Sector Público Vasco no bastan para perfilar con claridad cuáles son las políticas económicas que éste puede llevar a cabo. Por ello es necesario clasificarlas de acuerdo con un criterio analítico que permita confeccionar un cuadro de políticas.

En efecto, para poder configurar una política determinada es necesario que varias instituciones pongan en común sus competencias. Un ejemplo claro que ilustra las necesarias interrelaciones entre órganos ejecutivos o legislativos es la política de empleo a nivel estatal. Una política activa en este campo generalmente exigirá posibles modificaciones en la Seguridad Social (tomadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), subveciones al empleo o a la inversión (decididas por el Ministerio de Industria) y quizá cambios en la fiscalidad (respecto a retenciones a los parados) que requieran la intervención del Parlamento o de algún foro de concertación social. A nivel autonómico ocurre exactamente lo mismo.

Concentrándonos en las Políticas Económicas Autonómicas comenzaremos por señalar que el Sector Público Vasco no posee ninguna posibilidad de poner en práctica políticas monetarias o cambiarias o una verdadera política fiscal completa, de forma que no puede llevar a cabo una política de demanda que influya directamente sobre la *ocupación de recursos*. Sin embargo, sí que está en disposición de adoptar medidas que pueden influir directamente sobre la ocupación de recursos a través de la oferta agregada y sobre la *asignación de recursos* dentro de su ámbito (e indirectamente sobre el desempleo) además de sobre los presupuestos básicos del funcionamiento del subsistema económico vasco (1).

En efecto, la CAPV, amén de cierta libertad (limitada) de acción respecto a los ingresos fiscales, puede ciertamente decidir los gastos públicos mediante la elaboración de su propio presupuesto por lo que podemos afirmar que puede llevar a cabo una cierta política fiscal a través del volumen y la estructura del gasto. Esto se concreta en diversas políticas sectoriales (entre ellas la más importante, la Política Industrial), y en políticas (como las de Empleo, Sanidad, Educación, etc.) que influyen sobre actividades cuya provisión correcta no es fácil de realizar fuera del sector público. Además, como ya hemos visto, el Sector Público Vasco posee una panopolia de competencias normativas, de regulación, de gestión y de desarrollo institucional que, sin apenas peso presupuestario, permite incidir sobre el clima general de la actividad económica.

---

(1) Por *políticas de ocupación de recursos* (o macroeconómicas) entendemos aquellas que pretenden afectar al nivel *agregado* de variables como la renta, el empleo, el consumo o la inversión, disminuyendo en general la capacidad productiva ociosa del sistema económico. Estas políticas siempre tienen un reflejo presupuestario y, dada su naturaleza, no pretenden en principio que sus efectos se sientan en ningún sector en particular. Por *políticas de asignación de recursos* (o microeconómicas) entendemos aquellas que pretenden afectar a las mismas variables cuando éstas se consideran desagregadamente por sectores, categorías profesionales, etc. Estas políticas no tienen por qué tener reflejo presupuestario. La distinción no es radical pero sí útil y tradicional.

Cuadro n.° 9.7. **Políticas Económicas Autonómicas**

Naturaleza de las políticas			Políticas	Competencias
Ocupación		De Demanda	Pol. Fiscal y Presupuestaria	2.2, 2.3, 6.1, 6.2, 6.5, 6.6 y 6.7
			Pol. Monet. y de Planificación (Pol. Regional)	2.1, 3.1
Recursos		De Oferta	Pol. de Inv. y Tecnología	3.2
			Pol. Social	2.4
Asignación	Con reflejo Presupuestario	Sectoriales	Pol. de Comercio Exterior	
			Pol. Agrop. Forestal y Pesca	2.5, 2.6, 3.3, 4.1
			Pol. Industrial y Energética	2.9, 3.4, 4.2, 2.7, 2.8, 6.3
			Pol. de Servic. y Transporte	2.10, 2.11, 2.12, 2.13, 2.14, 2.15, 3.5, 3.6, 3.7, 4.3, 4.4, 4.5, 5.1, 5.2
		No Sectoriales	Pol. de Empleo y S.S.	4.6, 4.7
			Política de Educación	5.3
			Política de Sanidad	4.8, 4.9
			Política de Medio Ambiente	4.10
Recursos	Sin reflejo Presupuestario	Sectoriales	Pol. de Comercio Exterior Pol. Agrop. Forestal y Pesca Pol. Industrial y Energética Pol. Servicios y Transportes	Ver las incluidas en el bloque segundo
		No Sectoriales	Política Financiera	3.9, 3.10, 4.13
			Política de Información	3.8, 4.11, 4.12

De acuerdo con estos comentarios generales, hemos elegido como criterios clasificatorios: a) si la política incide fundamentalmente sobre la ocupación de recursos o sobre la asignación de recursos; b) si las políticas tienen un reflejo presupuestario significativo o no, y c) si las políticas inciden sobre algún sector en particular o sobre todos en general. Cruzando convenientemente estos criterios presentamos el cuadro 9.7. Como se ve en la última columna, cada política hace uso de diversas competencias referenciadas en la sección anterior y en consecuencia exige la colaboración de las instituciones a quienes corresponden de acuerdo también con la sección anterior.

En lo que sigue haremos una exposición sucinta de las diversas políticas, poniendo especial énfasis en las políticas de ocupación de recursos ya que las de asignación serán detalladamente estudiadas en otros capítulos del presente informe. Dentro de las de asignación nos detendremos sin embargo con un poco más de cuidado en las no sectoriales que, debido a su naturaleza, pudieran también entenderse como afectando a la demanda agragada (política financiera o política regional) o a la oferta agregada (las demás).

1.1.2.1. Política de ocupación de recursos

Como ya hemos indicado, entendemos por política de ocupación de recursos aquellas que implican utilización de las competencias que permiten actuar sobre los niveles *agregados* de renta, empleo, etc. Aunque esta actuación ha solido estar limitada a la demanda *agregada,* la crisis energética nos ha alertado sobre la importancia de la actuación por el lado de la oferta *agregada.*

1.1.2.1.A. Políticas de demanda agregada

Sobre el componente privado de la demanda agregada se puede actuar mediante una política fiscal (vía ingresos) y mediante una política monetaria (que influye en los términos de los créditos). Sobre el componente público influye la política presupuestaria de gasto y sobre el componente externo la política cambiaria. Sin duda estas políticas no son independientes sino que se relacionan a través del presupuesto y a través de la forma que se elija para financiar los déficits; conviene sin embargo exponerlas por separado, y así lo hacemos, añadiendo algunas notas sobre planificación.

POLITICA MONETARIA Y DE PLANIFICACION

Hemos mencionado antes la ausencia de competencias autónomas en materia de política monetaria y cambiaria. La CAPV puede sin embargo tener una cierta influencia sobre la asignación de recursos financieros por medio del ejercicio de competencias que configuran la política financiera, de la que nos ocupamos brevemente más adelante.

Con respecto a la forma concreta en que puede ejercerse la planificación del sistema económico español, la *Economía Social de Mercado* instaurada por la Constitución no parece permitir un excesivo margen de acción. La prueba de ello nos la proporciona el Programa Económico a Medio Plazo del Gobierno Socialista que conforma una planificación extremadamente débil. Cualquiera que sea su naturaleza, esta tarea compite al Estado, que debe ejercer esa competencia a la luz de las previsiones suministradas por las Comunidades Autónomas,

lo que convierte a la configuración de un Servicio de Estudios y un Servicio de Estadística propios de la CAPV, que tiene total capacidad para establecerlos, en un objetivo de extraordinario interés.

De acuerdo con esa programación estatal, el Sector Público de la CAPV tiene competencia sobre el desarrollo y la planificación de la actividad económica del País Vasco. En cuanto a esta última su forma difícilmente podrá ser distante de la debilísima adoptada a nivel central. Mayor interés reviste la posibilidad de planificar el desarrollo de la CAPV en el contexto de una política regional. A este respecto hay que mencionar que dependiendo del saldo neto del Fondo de Compensación Interterritorial, habrá que coordinar con el Estado Central planes de desarrollo regional, o, de mayor relevancia para el País Vasco, los proyectos de inversión nueva a llevar a cabo.

POLITICA FISCAL Y PRESUPUESTARIA

Las competencias que configuran estas políticas son las que más diferencian a la CAPV de otras Comunidades Autónomas y las que le proporcionan el aspecto más relevante de su autonomía económica. En lo que se refiere a los ingresos las instituciones correspondientes de los Territorios Históricos tienen capacidad recaudatoria en, prácticamente, todas las figuras impositivas existentes (excepto Aduanas y las que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales). Es en este punto en que hay espacio para aplicar una gestión recaudatoria ágil por parte de las Haciendas Forales. Sin embargo, el Sector Público del País Vasco no puede introducir nuevas figuras impositivas aunque el Parlamento Vasco sí puede establecer recargos sobre los tipos y, en general, jugar con su estructura siempre que se satisfaga que la presión fiscal efectiva global no sea inferior a la del Territorio Común.

De acuerdo con el Anteproyecto, actualmente en discusión en el Parlamento Vasco, de Ley de Territorios Históricos, cada Diputación Foral repartirá la recaudación entre el pago del Cupo al Estado Central, el pago de otro cupo al Gobierno Vasco para financier el ejercicio de sus competencias, las transferencias a los Ayuntamientos y la parte necesaria para ejercer sus propias competencias. Las valoraciones que sea necesario hacer para efectuar este reparto habrán de conformarse en algunos puntos (especialmente significativa es la inversión nueva) al régimen común (LOFCA).

Cada una de las instancias del Sector Público del País Vasco elabora su propio presupuesto. En este aspecto, aparte de conformarse a formalismos comunes, la CAPV tiene total autonomía pudiendo variar el volumen y la estructura del gasto e influyendo así tanto en la ocupación de recursos, como en la asignación de los mismos. La capacidad de gestión es por tanto de suma importancia para dotar al gasto público de una agilidad que le permita adaptarse a la coyuntura evitando la inercia típica de los grandes presupuestos.

1.1.2.1.B. Políticas de oferta agregada

La oferta agregada puede entenderse como una función de producción en la que los niveles de inputs pueden ser influidos por políticas microeconómicas como la de empleo y la industrial, a las que nos referiremos más adelante. La influencia sobre la oferta también puede ser ejercida a través de políticas que consiguen aumentar el nivel de output para un nivel dado de factores. No cabe duda de que la política educativa y la sanitaria, por ejemplo, tienen una

influencia obvia en este sentido, lo mismo que la política de investigación y tecnológica y la política social.

En cuanto a estas últimas, las circunstancias económicas recientes nos han hecho comprender que para afectar a la oferta agregada es necesario introducir mejoras tecnológicas que desplacen la frontera del conjunto de posibilidades de producción. Esto se consigue aplicando tecnologías modernas y de forma más duradera reduciendo el retardo que va de la investigación al desarrollo tecnológico y que se cubre por la investigación aplicada. A este respecto el Sector Público de la CAPV puede suscribir convenios con centros tecnológicos o de la Universidad y dotar asignaciones presupuestarias para financiar el funcionamiento de unidades de investigación y desarrollo tecnológico en empresas o agrupaciones de empresas. Aparte de esta capacidad de orientar la investigación aplicada, puede también la CAPV fomentar la investigación cuando y en la medida que se traspasen. De momento sólo están traspasados los laboratorios J. L. Torróntegui y la investigación agraria (en coordinación con el INIA) y la investigación oceanográfica.

A través de la política social, la CAPV puede afectar al tono general en el que se desarrolla la producción y consecuentemente a la productividad. Cabría mencionar aquí multitud de factores, desde la vivienda hasta la ecología; pero centrándonos en la política social estricta de CAPV tiene abiertas todas las posibilidades desde los servicios asistenciales propiamente dichos hasta los conflictos colectivos (a través del Consejo de Relaciones Laborales) pasando por el fomento de la cultura y el uso del tiempo libre y el desarrollo de formas cooperativas de producción y de aseguramiento mutuas.

1.1.2.2. Políticas sectoriales de asignación de recursos

Mencionaremos aquí las políticas que el Sector Público de la CAPV puede llevar a cabo en los sectores tradicionalmente considerados.

SECTOR EXTERIOR

Las competencias no se corresponden con la importancia que el sector exterior tiene para el País Vasco. Sin embargo, en el momento actual es posible subvencionar la exportación de ciertos productos, y la realización de otras políticas que aun sin tener un reflejo presupuestario, sirven para fomentar la exportación. La capacidad de desarrollo institucional puede ejercerse mediante la creación de sociedades para el fomento de la exportación así como a través de colaboraciones con el Estado en ferias en el extranjero y, denominaciones de origen, que produzcan efectos externos positivos sobre los productos de la Comunidad Autónoma.

SECTOR PRIMARIO

Dentro del sector primario la mayoría de los bienes económicos (ganado, bosques, pesca y agua para usos no energéticos) tienen características de recursos naturales para cuya gestión correcta es crucial un reparto correcto de competencias. La ordenación general de la economía y la legislación básica no configuran una verdadera política de gestión eficiente de recursos como el ganado, los bosques o el agua. Puede, por tanto, la CAPV utilizar sus competencias para perfilar una política propia que tenga en cuenta los problemas que plantea la

mala asignación de derechos de propiedad en estos recursos. Además, la Ley de Territorios Históricos debería prestar especial atención a la distribución de competencias dentro de la CAPV, por cuanto que si ésta se hace atendiendo a criterios de eficiencia, se habrán instaurado las bases que constituyen requisitos mínimos indispensables sobre los que poder desarrollar políticas que eviten explotaciones excesivas de los recursos, tanto en cualquier período de tiempo como a lo largo del tiempo. La relativamente pequeña importancia cuantitativa de la actividad ganadera y forestal no debería utilizarse como excusa para no prestar atención a este punto.

En cuanto a la *pesca* hay que recordar que la gestión general de este recurso renovable corresponde al Gobierno Central. En dicha gestión el Estado habrá de contar con las previsiones y planes de las Comunidades Autónomas por lo que la CAPV tiene aquí la posibilidad institucional de instar e influir en el diseño de una política pesquera que evite situaciones como las vividas durante la última década que sin duda podían haber sido por lo menos anticipadas. El reconocimiento de que ciertos stocks de peces son recursos renovables que no pueden ser eficientemente explotados en régimen de libre entrada y propiedad común, no es óbice para que, aun admitiendo la necesidad de una gestión a nivel trasnacional de estos recursos, no se estudien medidas que sirvan para minimizar el impacto que las restricciones a la entrada y/o la imposición de cuotas han significado sobre todo en el sector de arrastre. Además, el proceso de reconversión que tan decididamente se ha emprendido en el sector industrial tiene que ser ampliado, sin demoras, al sector pesquero vasco.

En cuanto a la *agricultura*, el Sector Público Vasco, al tener competencias exclusivas sujetas a la ordenación general de la economía y ser ésta bastante intervenida, puede sólo realizar una cierta política en materia de estructura de la producción y en materia de mercados. Respecto a la primera, la CAPV está facultada para emprender programas de reestructuración por medio de subvenciones, líneas selectivas de financiación y coordinación por los organismos autónomos propios. Respecto a la segunda, la CAPV está facultada para la organización de mercados interiores y ferias usando de las denominaciones de origen en colaboración con el Estado y para el control de determinadas instituciones sectoriales de crédito.

Respecto a *montes, ganado y agricultura*, las transferencias efectuadas son muy completas y permiten grandes márgenes de acción para toda la ordenación sectorial en todos sus aspectos. En pesca, al ser las competencias más reducidas, las transferencias sólo permiten el desarrollo de aspectos formativos y cooperativos. En cuanto a las aguas para usos no energéticos son competencia de los Municipios y no entramos en su estudio.

SECTOR SECUNDARIO

El sector *industrial* es sin duda el más importante de la CAPV, y sin embargo es necesario mencionar también en este apartado las políticas de vivienda y de obras públicas. Las competencias en estas materias son exclusivas, y es posible instrumentar una verdadera política de viviendas oficiales en todos sus aspectos así como una política completa de obras públicas que exigiría la coordinación adecuada de las instituciones de la Comunidad Autónoma, las de los Territorios Históricos y las municipales. Las competencias en materia de urbanismo completan este cuadro de políticas que permite, además de llevar a cabo una inyección a la demanda agregada importante, cooperar en el clima general que afecta a los factores que determinen la oferta agregada.

En cuanto a la política industrial propiamente dicha, las limitaciones expresas en el Estatuto reducen su aplicación al ámbito de la pequeña y mediana empresa. Aun así, la capa-

cidad de la CAPV es grande y su acción puede ir dirigida a los objetivos de reestructuración y relanzamiento.

Los medios para conseguir el primer objetivo pueden abarcar desde la participación en el desarrollo y puesta en práctica de las medidas de política de reestructuración industrial diseñadas por el Gobierno Central, a través de la participación en las comisiones de seguimiento de aquellos sectores que tienen en el País Vasco más del 10 % del empleo, hasta la puesta en práctica en el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca de políticas específicas orientadas hacia aquellas empresas y sectores que por su dimensión y características no pueden acogerse a los planes elaborados desde Madrid. En actuaciones en paralelo en el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca se puede desplegar una panoplia imaginativa de instrumentos que incluyen acuerdos con la Seguridad Social y otros organismos centrales pero que se centra fundamentalmente en el uso de la Sociedad de Promoción y Reconversión Industrial para canalizar las ayudas a las empresas y sectores acogidos a la política industrial, específica, de la Comunidad Autónoma Vasca.

Los mecanismos que se pueden utilizar para afectar al relanzamiento incluyen subvenciones al empleo y la inversión mediante las correspondientes dotaciones presupuestarias, créditos preferenciales para la pequeña y mediana empresa gestionados a través de la Sociedad de Promoción y Reconversión Industrial, y la habilitación de terrenos y polígonos industriales.

Es necesario mencionar para finalizar con el sector secundario la *política energética.* A pesar de que la Constitución, el Estatuto y el PEN limitan esta política a todos los efectos prácticos relevantes, a la ejecución de las bases en materia de régimen minero y energético y recursos geotérmicos, puede ejercerse la capacidad de desarrollo institucional de la CAPV para configurar una política de ahorro de energía (CADEM) o toda una política de racionalización del tema energético que, a través del EVE, tendrá sin duda importancia grande en cuanto a la extracción y distribución, que puede organizarse de forma mixta con el Estado.

SECTOR TERCIARIO

Dentro del *sector servicios* hay una heterogeneidad de actividades que pueden ser clasificadas en una política de servicios (dentro de la cual hay que destacar la política de transportes) y una política comercial. Respecto a esta última, la CAPV tiene competencias suficientes como para desarrollarla con la vista puesta en la mejora de la comercialización de los productos autóctonos al mercado interior o exterior. Dejando aparte los servicios provistos por los municipios, la política de servicios engloba principalmente al turismo (y otras actividades de ocio y esparcimiento) y los medios de comunicación social y la ordenación de los sectores de seguros y de créditos. En cuanto a las primeras actividades, las competencias son generosas y la tercera forma parte de la política financiera que será objeto de atención más adelante.

En cuanto a la *política de transportes,* el juego de la Constitución y el Estatuto dejan prácticamente autonomía total para la ordenación del tráfico y el transporte por cualquier vía interna a la comunidad. Aquí cabe sin duda toda una coordinación entre el Gobierno de la Comunidad Autónoma y Diputaciones de Territorios Históricos para la completa ordenación del sector incluyendo los centros de contratación y de carga. Mención aparte merecen los aeropuertos de interés general y el puerto autónomo de Bilbao, que con un estatuto especial todavía permiten los acuerdos institucionales adecuados para la construcción y administración de terminales de carga.

1.1.2.3. Políticas no sectoriales de asignación de recursos

Distinguiremos aquí aquellas políticas que tienen un reflejo presupuestario de aquellas que fundamentalmente están basadas únicamente en la capacidad de regulación, gestión y desarrollo institucional.

1.1.2.3.A. Con reflejo presupuestario

Hay algunos bienes que por su propia naturaleza, o por su significación social (trabajo), no pueden ser provistos satisfactoriamente más que en el Sector Público o con su colaboración. Respecto a ellos el presupuesto es el mecanismo de asignación.

POLITICA DE EMPLEO

Nos referimos aquí a aquellas medidas que intentan actuar directamente en el *mercado de trabajo* y no indirectamente a través de la política industrial. Este tipo de medidas incluyen tanto aquellas que pretenden actuar sobre la tasa natural de paro (1) como aquellas que pretendan reducir la diferencia entre la tasa actual y la natural. Respecto a las primeras, la CAPV puede promover las actividades de formación profesional, en régimen de reciclaje o las sociedades laborales o cooperativas, así como desarrollar la legislación laboral, promover el mutualismo e instrumentar el arbitraje y la negociación, cosas que pueden tener influencia a largo plazo sobre la tasa natural de desempleo.

A corto plazo, sin embargo, lo único que autónomamente puede hacer para reducir la tasa actual de paro es crear puestos de trabajo directamente en el Sector Público Vasco, dotar fondos presupuestarios para la realización de obras públicas intensivas en mano de obra, incrementar la inversión pública, o subvencionar cada puesto fijo creado y el empleo de trabajadores pertenecientes a colectivos desfavorecidos. Sin embargo, estas medidas son mucho menos efectivas que las reducciones en las cuotas de la Seguridad Social pagadas por las empresas. Mientras se aclaran las transferencias en materia de Seguridad Social siempre le queda al Sector Público Vasco la posibilidad de llegar a acuerdos institucionales con el Estado Central que permitan dichas reducciones.

POLITICA EDUCATIVA

Las tensiones entre el Gobierno Central y el Autónomo en el tema de las competencias sobre Educación son un claro exponente de la importancia que ambos conceden al control de la política educativa. La *educación* no sólo es un bien cuya provisión genera innumerables efectos externos positivos sino que además constituye un elemento de importancia clave en cualquier proceso de desarrollo económico. La Constitución y la Ley Orgánica reciente-

(1) La tasa natural de paro es el porcentaje de la población activa que está desempleada aun en una situación que se podría calificar de pleno empleo. Si es positiva es por razones estructurales del mercado de trabajo que lo convierten en heterogéneo, segmentado, y sin perfecta información. A falta de las reformas estructurales correspondientes la tasa natural es la mínima compatible con la estabilidad de los precios. De ahí que se le denomine, a veces, como tasa de desempleo no aceleradora de la inflación, o con otros nombres más o menos sugerentes.

mente aprobada (LRU) permiten a la CAPV llevar a cabo además de una política inteligente de tasas y becas, una ordenación de las enseñanzas primaria y media que puede concretarse en medidas orientadas a exigir una mayor calidad de la enseñanza así como en la introducción de una política informativa que ayude a canalizar los flujos de estudiantes hacia aquellas enseñanzas universitarias más necesarias y/o demandadas por el País.

La política de becas para estudiantes graduados, ya comenzada por la CAPV, debe seguir manteniéndose y ampliándose como condición necesaria para elevar el nivel de calidad del profesorado, tanto en las Facultades y Escuelas Superiores como en las Escuelas Universitarias, siendo además preciso un esfuerzo en la tarea de adecuar el número de profesores universitarios a las necesidades obvias planteadas por el gran incremento experimentado en los estudiantes.

POLITICA SANITARIA

La salud es, igual que la enseñanza, un bien que desde el punto de vista del economista plantea problemas por cuanto que no puede esperarse que el mercado o la iniciativa privada provean un nivel adecuado de asistencia sanitaria. Los beneficios sociales derivados de los programas sanitarios, en general, superan a los privados. Aunque las líneas generales de acción en materia de sanidad vengan marcadas por el Gobierno Central, existe un amplio margen de actuación autónomo tanto en el terreno del desarrollo legislativo como en el ordenamiento de la política sanitaria.

POLITICA DE MEDIO AMBIENTE

La CAPV puede llevar a cabo el desarrollo legislativo y la *ejecución de la legislación básica del Estado* en materia de medio ambiente pero no goza de la posibilidad de desarrollar una legislación autónoma propia. La falta de sensibilidad que durante décadas se ha mostrado con respecto al medio ambiente ha acarreado, sobre todo en zonas altamente industrializadas, un deterioro de tal magnitud de este recurso que cualquier acción, mínimamente sensata, que regule la utilización del aire y del agua como depositante de residuos ha de ser bien recibida. Las medidas de control de los vertidos industriales gaseosos, sólidos o líquidos, las subvenciones a la utilización de factores productivos poco contaminantes o la introducción de equipos anticontaminación y de depuración tienen que ser inteligentemente combinadas, y es responsabilidad de la CAPV el hacerlo. El reto no se plantea únicamente en términos de poner un freno al deterioro del medio ambiente, sino más bien en términos de recuperación de niveles adecuados de calidad del agua y del aire. La contaminación reúne características de "mal público" que dificulta en gran manera su control, pero esta dificultad no es óbice para el diseño de paquetes de medidas que permitan controlar la contaminación a niveles "óptimos", que garanticen la igualación de los costos y beneficios sociales.

1.1.2.3.B. Sin reflejo presupuestario

Otra política no sectorial que queremos considerar es la *política financiera* que permite influir desde el Sector Público Vasco en la asignación de recursos financieros, basándose fundamentalmente en su capacidad normativa y de regulación y en las posibilidades de desarrollo institucional y de ejercicio de la gestión.

El Gobierno Vasco tiene amplias facultades de regulación de instituciones de crédito corporativo y de Cajas de Ahorros en su ámbito geográfico y, en particular, puede regular el régimen de *computabilidad de títulos de renta fija* para cubrir el *coeficiente de fondos públicos* que las Cajas han de observar. Esta posibilidad de regulación del mercado financiero puede facilitar la financiación de empresas de ciertos sectores que, de acuerdo con la Política Industrial, se consideren interesantes para el País Vasco.

En segundo lugar, el Gobierno Vasco puede también utilizar en el ámbito financiero su capacidad de desarrollo institucional y su capacidad de gestión. Respecto a la primera, el Gobierno puede fomentar y participar en *Sociedades de Garantía Recíproca,* que son muy útiles para apoyar mediante aval la satisfacción de las necesidades financieras de la pequeña y mediana empresa. Respecto a la segunda, cabe mencionar no sólo la posibilidad que el Sector Público tiene de influir en la gestión de las Cajas de Ahorros a través de instituciones locales y de los Territorios Históricos, sino también la *posibilidad de suscribir convenios con instituciones financieras privadas* (que promuevan la apertura de líneas de crédito adecuadas a las finalidades de reconversión y relanzamiento de la política industrial) y la mejora de la información respecto a la utilización del *crédito oficial,* así como financiar parte de los intereses, lo que ya tiene un reflejo presupuestario.

Aunque también tiene un obvio reflejo presupuestario en el tiempo, queremos mencionar aquí, como parte muy importante de la política financiera, la posibilidad, en coordinación con la Administración Central, tanto de emitir *deuda pública* y de colocarla en las instituciones de crédito con vocación regional, como de suscribir *empréstitos en el extranjero.*

La última política que queremos mencionar es la *política de información.* No nos referimos aquí a la política informativa que ha sido considerada dentro del Sector de Servicios, sino a las facultades de regulación que el órgano competente de la CAPV puede ejercer en el mercado del bien "información". La regulación de la propiedad industrial e intelectual es importante y difícil pues hay que acertar con una normativa tal que las proteja, para incentivar las "invenciones", y que al mismo tiempo no impida la difusión y uso de dichas invenciones. La CAPV tiene facultades para encauzar el problema y debe hacerlo en conexión con la política de investigación y tecnología.

1.1.3. *Efectos del ingreso sobre el ejercicio de las políticas económicas autonómicas*

El ingreso de España en el Mercado Común Europeo traerá consigo modificaciones de su ordenamiento jurídico en numerosos campos, sobre todo, como es lógico, en el campo económico al que nos restringimos. Las líneas generales de esa modificación habrán de seguir los artículos 2 y 3 del Tratado de Roma.

Artículo 2. "Las Comunidades europeas constituyen la plasmación de un proceso de integración económica que tiene por finalidad, a partir del establecimiento de un mercado común y por el acercamiento progresivo de las políticas económicas de los Estados miembros, promover un desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continuada y equilibrada, una fuerte estabilidad, un crecimiento acelerado del nivel de vida y unas relaciones estrechas entre los Estados que la componen."

Artículo 3. "Para los fines enunciados en el artículo precedente, la acción de la Comunidad comporta, en las condiciones y ritmos previstos por el presente Tratado:

a) La eliminación, entre los Estados miembros, de los derechos de aduana y las restricciones cuantitativas a la entrada y a la salida de las mercancías, así como cualquier otra medida de efecto equivalente.

b) El establecimiento de una tarifa aduanera y de una política comercial comunes con respecto a Estados terceros.

c) La abolición, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de las personas, los servicios y los capitales.

d) La instauración de una política de transportes común.

e) La instauración de una política agraria común.

f) La instauración de un régimen que asegure que no se falsea la competencia en el mercado común.

g) La aplicación de procedimientos que permitan coordinar las políticas económicas de los Estados miembros y evitar desequilibrios en sus balanzas de pagos.

h) El acercamiento de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común."

A partir de estas líneas generales se ha ido desarrollando una legislación compuesta de normas de distinto rango emanadas de distintas instituciones comunitarias. Todas ellas junto con ciertas prácticas constituyen lo que se denomina "acervo comunitario" y es lo que un país que ingresa en la CEE tiene que admitir. En este sentido se suele decir que la integración de un Estado en la Comunidad Europea conlleva una cesión de soberanía de ese Estado a las instituciones comunitarias. El Sector Público pasa a tener un nivel más que se sitúa en la cúpula jerárquica, es decir, sus decisiones prevalecen sobre las decisiones de los demás estratos. Así, el artículo 5 del Tratado de Roma establece:

"Los Estados miembros tomarán todas la medidas generales o particulares que sean necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones derivadas del Tratado o resultantes de los actos de las instituciones comunitarias, a las cuales facilitarán el cumplimiento de su misión. Además, se abstendrán de cualquier medida susceptible de poner en peligro la realización de los fines del Tratado.

La aparición de un estamento adicional en el Sector Público de un nuevos estado miembro plantea el problema de sus efectos sobre un subsector público, en nuestro caso sobre el Sector Público de la CAPV En un primer momento se plantea el problema jurídico de la redistribución de competencias entre Sector Público Estatal y Sector Público Vasco. En un segundo paso hay que plantearse los efectos sobre las medidas autónomicas de política económica del Sector Público Vasco."

1.1.3.1. El ingreso y la modificación de la distribución de competencias

La distribución de competencias entre Sector Público Estatal y Sector Público Vasco puede quedar afectada, bien porque el ingreso hace entrar en funcionamiento disposiciones ya previstas en la Constitución y el Estatuto, bien porque haya que adecuar la legislación existente a este nuevo entorno. El segundo punto es más difícil pues, según sea el Estado o la CAPV, el encargado de ejecutar mediante normativa nueva los "Reglamentos" y "Directivas" de las instituciones comunitarias, cabe la posibilidad de redistribuir las competencias. Sin

embargo, esta posibilidad emerge sólo cuando las competencias son exclusivas de la CAPV, pues en caso contrario la legislación estatal no modifica las competencias tal como éstas están redactadas. En el caso de competencias exclusivas parece haber una cierta contradicción, ya que mientras el artículo 93 de la Constitución establece que son las Cortes Generales o el Gobierno las responsables de la garantía del cumplimiento de los tratados y las resoluciones emanadas de organismos internacionales o supranacionales, el artículo 20.3 del Estatuto especifica que "El País Vasco ejecutará los tratados y convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia en el Estatuto".

A nuestro juicio, sin embargo, la aparente contradicción puede resolverse reservando a la Administración Central la responsabilidad de velar por el cumplimiento, por parte de la Administración de la CAPV, de las resoluciones comunitarias, ejecutándolas cuando sean de ejecución inmediata, o legislando en concordancia cuando necesiten un desarrollo legislativo posterior. En consecuencia, es posible afirmar que el ingreso de España en el MCE no tiene por qué traer aparejada ninguna redistribución de competencias entre el Sector Público Central y el Sector Público de la CAPV.

En cualquier caso, éste es un punto de derecho constitucional que si bien puede tener interés político, no creemos tenga gran importancia económica.

1.1.3.2. El ingreso y las medidas autonómicas de Política Económica

Lo que sí tiene interés económico son los efectos que el ingreso pudiera tener sobre las políticas económicas autonómicas. Hay varias preguntas que se pueden hacer a este respecto: ¿hay alguna política económica de las reseñadas que deje totalmente de poder llevarse a cabo por la CAPV?, ¿hay alguna medida de política económica que pudiendo ser ejercida por la CAPV vaya a ser prohibida por el "acervo comunitario" en su estado actual? Si la hubiese, ¿es realmente limitativa o no es previsible que la CAPV la fuera a utilizar? Nuestras respuestas generales son que la CAPV podrá seguir poniendo en práctica todas las políticas reseñadas; que si bien hay medidas que pueden estar prohibidas por el "acervo comunitario", también es verdad que el ingreso posibilita el ejercicio de otras y que, en la mayoría de los casos, no hay medidas prohibidas por el acervo comunitario que sean realmente limitativas.

1.1.3.2.A. Efectos sobre las Políticas de Ocupación de Recursos

En cuanto a la *política monetaria y cambiaria* no puede haber ninguna limitación "extra" para el Sector Público Vasco ya que no tenía ninguna competencia. Sin embargo, la necesaria armonía monetaria de los países miembros exige una cierta homogeneización de sus políticas económicas generales y objetivos de planificación, con lo que las previsiones y aportaciones que desde la CAPV se podían hacer a la Administración Central para la planificación general, dejarán de tener parte de la influencia que antes pudieran tener. Sin embargo, ni esto parece realmente limitativo ni parece previsible que se vaya a avanzar mucho en el camino de homogeneización de política económica general dentro de la CEE.

Más problemática es la *armonización fiscal* porque es aquí en donde se ha hecho el máximo esfuerzo comuntario. Desde el punto de vista de los ingresos y tal como veremos en sección aparte, la armonización fiscal, necesaria para la libre circulación de individuos y mercancías entre los países miembros, exigirá la implantación inmediata del IVA y la armonización también inmediata de impuestos especiales al consumo. Puesto que el IVA es una nueva

figura tributaria, será necesaria la modificación del Concierto Económico para concertar su recaudación, en todo o en parte. Desde el punto de vista de los gastos, la política presupuestaria puede verse limitada en cuanto que para conseguir la homogeneización de política económica general la Comunidad se reserva la posibilidad de realizar exámenes periódicos de los programas de política económica a medio plazo, al objeto de conseguir que los presupuestos nacionales, tanto del Estado como los regionales, se ajusten a las orientaciones que fije el Consejo. Sin embargo, como en el caso de la homogeneización de objetivos de planificación del que forma parte, estas restricciones en la política presupuestaria no parece que sean realmente limitativas.

En cuanto a la *política de investigación y tecnología* y a la *política social* que afectan a la ocupación de recursos a través de la oferta agregada, el ingreso en la CEE lejos de limitar la actuación del Sector Público de la CAPV parece que le pueden ofrecer nuevas perspectivas bien por el acceso a ciertos centros europeos bien por el estímulo que puede proporcionar la mayor experiencia europea.

1.1.3.2.B. Efectos sobre Políticas Sectoriales de Asignación de Recursos

SECTOR EXTERIOR

Ninguna de las pocas medidas que la CAPV podía ejercer en este sector será modificada por el ingreso en la Comunidad, en cuanto que sean compatibles con la armonización fiscal y el desarme arancelario.

SECTOR PRIMARIO

Respecto a este sector el ingreso en el MCE sólo traerá efectos apreciables en materia agrícola y en materia de pesca.

Los Reglamentos que ordenan la política agrícola comunitaria, en sus dos vertientes de política de mercados y de estructuras de la producción, tienen primacía y aplicabilidad directa, y el Estado es garante de su ejecución por el artículo 93 de la Constitución. La ejecución en sí puede quedar en manos de la Comunidad Autónoma, si cae bajo su competencia. El ingreso en la CEE traerá consigo, tanto ciertas limitaciones, como la posibilidad de acceder a nuevas posibilidades. Las limitaciones están en materia de mercados. Puesto que la normativa comunitarias es vinculante para los Estados miembros, la "ordenación general de la economía" por el Estado deberá adaptarse a dicha normativa. Por otro lado, los "precios indicativos" que anualmente fija el Consejo para los productos agrícolas y los "precios de intervención" (para el almacenaje de excedentes o restituciones a la exportación) deberán regir en la CAPV, la cual no podrá aplicar ayudas ni subvenciones que modifiquen tales precios. Así pues, en aquellos productos completamente regulados, las competencias se reducen a la ejecución de la normativa comunitaria. Para aquellos otros menos regulados, las posibilidades de la política agrícola vendrán determinadas por el grado de regulación y la normativa básica del Estado.

Las nuevas posibilidades aparecen en materia de estructura de mercados. La CAPV tiene, según la normativa comunitaria, la capacidad para proponer al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) proyectos "públicos, semipúblicos o privados" de

actuación "tendentes a la mejora de la estructura agrícola" y, mediante aval del Estado, puede obtener del FEOGA ayuda financiera.

En materia de *pesca*, resulta imposible que la entrada en el MCE puede empeorar las pocas posibilidades que el Sector Público Vasco tiene para el ordenamiento del sector. Por el contrario, creemos que éste es uno de los ejemplos claros en los que el ingreso permitirá al Sector Público Vasco una mayor influencia sobre el sector pesquero que la que la actual política le permite.

SECTOR SECUNDARIO

En cuanto a la *política industrial* el ingreso no disminuirá la posibilidad de seguir ejercitando los medios a que hemos hecho referencia. Además, el ingreso proporciona a la CAPV la posibilidad de acceso a la financiación del Banco Europeo de Inversiones en proyectos "que tiendan a la modernización o reconversión de empresas, o a la creación de nuevas actividades que requiera el progresivo establecimiento del mercado común" o en "proyectos para el desarrollo de regiones menos desarrolladas" (art. 130 del Tratado CEE), préstamos concedidos con el aval del Estado.

En *política energética*, el Estado deberá adaptar las bases a la normativa comunitaria, que establece el objetivo de una amplia política en materia de energía, estableciendo como instrumentos la obligación para los Estados miembros de una completa información sobre balances energéticos (Reglamento 293/74), ciertas normas sobre el almacenamiento de tales recursos, limitaciones en el empleo de los mismos o, en su caso, apoyo y promoción de ciertas fuentes de energía (como, por ejemplo, la nuclear). La influencia para la CAPV del ingreso en las Comunidades Europeas vendrá pues por la necesaria adaptación a las nuevas ordenaciones del Estado que recojan esta normativa, limitación que ya se tenía.

Lo mismo cabe decir respecto al acatamiento ineludible de la normativa de la CECA y el EURATOM por cuanto que la entrada de España será no sólo en la CEE, sino en las Comunidades Europeas.

SECTOR TERCIARIO

En materia de *vivienda, urbanismo y obras públicas* no hay normativa comunitaria que haya de imponerse a los Estados miembros excepto para la influencia que las obras públicas puedan tener sobre el presupuesto de la CAPV y al que nos hemos referido.

En este sector la única normativa comunitaria relevante es en materia de *transpotes*. La política de transportes comunitaria, con el fin de lograr a largo plazo un "mercado único" en el territorio de los Estados que la integran, consiste en el establecimiento de reglas comunes aplicables a los transportes entre dos o más Estados, o en un Estado, por transportistas residentes en otro, o la elaboración de otras "disposiciones oportunas" (art. 75 del Tratado CEE).

Así pues, la normativa comunitaria en materia de transportes desarrollada hasta la fecha hace referencia solamente al tráfico entre Estados. En la medida que las competencias de la CAPV están limitadas a los recorridos internos, las normas comunitarias afectarán a las competencias vascas sólo indirectamente a través de la ordenación del sector por la Administración del Estado.

1.1.3.2.C. Efectos sobre Políticas no sectoriales de Asignación de Recursos

La conclusión con respecto a las políticas de *empleo, educación, sanidad y medio ambiente* es similar a la obtenida en las políticas de vivienda y obras públicas puesto que no hay normativa comunitaria relevante que haya de imponerse a los Estados miembros. En *política financiera,* lejos de constituir una limitación, el ingreso de España en el MCE abre a la CAPV mayores posibilidades, y no sólo por el acceso a nuevas fuentes de financiación, tal como hemos ido mencionando, sino también por el contacto con prácticas más establecidas. Esto último aplica también a la *política de información.*

Aunque no ha sido mencionado explícitamente, antes hay que añadir aquí que la *política de defensa de la competencia* que, desde el Tratado de Roma, mueve a la CEE, habrá de tener influencia en algunas prácticas de gestión de la Empresa Pública.

1.1.4. *Conclusiones*

En las tres secciones anteriores hemos incidido en tres puntos.

En primer lugar hemos elaborado un *mapa de las instituciones del Sector Público de la CAPV* y de las *competencias* que a cada una corresponden. La ausencia de la Ley de Territorios Históricos, la falta de transferencias y el corto rodaje hacen el mapa algo borroso, pero creemos que útil y suficiente para sostener la afirmación de que la CAPV ha sabido responder, con éxito, al reto de desarrollo institucional que se le presentaba. En segundo lugar hemos efectuado una *clasificación,* creemos que exhaustiva, de las *políticas económicas* abiertas a la CAPV, complementadas con una breve descripción de cada una. Si bien toda clasificación tiene mucho de arbitraria, la presentada en este capítulo pensamos que resalta la potencialidad del Sector Público Vasco. Finalmente hemos realizado un *análisis de cómo el ejercicio de esas políticas pudiera quedar limitado por el Ingreso de España en la CEE.* En general podemos decir que no *hay reducción apreciable del margen de maniobra del Sector Público Vasco,* en parte porque éste ya era limitado y, en parte, porque las nuevas normas a acatar no son realmente limitativas. Sin embargo, en particular hay que destacar que las competencias fiscales por parte de los ingresos van a ser modificadas por la introducción de nuevas figuras impositivas y por el proceso de armonización fiscal del que forman parte, y que la gestión de la Empresa Pública podrá ser limitada por las normas específicas de la CEE. A estos temas dedicaremos las dos siguientes secciones.

ANEXO SOBRE TRANSFERENCIAS

La puesta en práctica de las políticas económicas exige el ejercicio de las competencias que el Estatuto concede a las diversas instituciones de la CAPV El contenido preciso de esas competencias hay que buscarlo en el Concierto Económico, en lo que se refiere a políticas de demanda agregada, y en los Decretos de Transferencias respecto a los de otras políticas. En el cuadro n.º 9.8 se indican, *para cada política,* los *Decretos* de *Transferencias* que la hacen posible al proporcionar los medios para ejercer las competencias que la componen. Asimismo se indica la *institución autonómica* que asume las transferencias. Este último cuadro, junto con el cuadro de políticas autonómicas y los cuadros de competencias, proporcionan una *visión sintética del Sector Público de la CAPV* Hemos eleminado del cuadro los Decretos de Transferencias de personal, los que hacen referencia a políticas que no tienen un componente económico significativo, y aquellos que se refieren a normas generales.

Cuadro n.º 9.8. **Cuadro de transferencias**

Política	Decreto de Transferecias	Campo de Referencia según Estatuto (ver cuadros 2 a 5)	Actividad	Departamento que la asume
Pol. Investig. y	2.596/1980	3.2	Laboratorios J. L. Torróntegui	Presidencia, Industria
Tecnología	2.756/1980	3.2	Investigación Agraria	Agricultura
	2.241/1981	3.2	Investigación Oceanográfica	Comercio, Pesca y Turismo
Política Social	2.488/1978	–	Act. Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas	C.G.V. - Pol. Terr. y Transp.
	2.362/1980	4.6	Mediación, Arbitraje y Conciliación	Trabajo
	2.768/1980	2.4	Servicios y Asistencia Sociales	Sanidad y Seguridad Social
	3.069/1980	2.10	Fundac. y Asoc. Culturales, Cine, Deportes	Educación y Cultura
	2.009/1981	4.6 - 2.4'	Formación Cooperativa	Trabajo
	2.698/1981	4.6 - 2.10	Instituto Social del Tiempo Libre	Educación y Cultura
	3.228/1982	2.4'	Mutualidades no integradas en la Seguridad Social	Trabajo
Política Agrop.,	1.981/1978	–	Agricultura	C.G.V. - Agricultura
Fomento y Pesca	2.209/1978	–	Agricultura	C.G.V. - Agricultura
	2.709/1980	3.3	Capacitación y Extensión Agraria	Agricultura
	2.751/1980	3.3	Denominaciones de origen	Agricultura
	2.752/1980	3.2	Sanidad Vegetal	Agricultura
	2.756/1980	3.2	Investigación Agraria	Agricultura
	2.761/1980	2.5	Conservación de la naturaleza	Agricultura
	3.196/1980	3.3	Cámaras Agrarias	Agricultura
	1.254/1981	3.3	Reforma y Desarrollo Agrario	Agricultura
	1.261/1981	3.3	Desarrollo ganadero	Agricultura
	1.412/1981	2.6	Pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura	Pol. Terr. y Transportes
	3.006/1981	5.3	Enseñanzas náuticas pesqueras	Pol. Terr. y Transportes
	1.423/1981	3.3	Viticultura y ecología	Agricultura
	2.177/1981	3.3	Confradías de Pescadores	Pol. Terr. y Transportes
	2.038/1981	3.3	Comercialización Agraria	Agricultura
	2.022/1981	2.5	Producción Vegetal	Agricultura
	2.030/1981	3.3	Producción animal y sanidad animal	Agricultura
	(2) 3.177/1982	3.3	Sociedades Agrarias de Transformación	Agricultura

Cuadro n.º 9.8 (cont.)

Política	Decreto de Transferencias	Campo de Referencia según Estatuto (ver cuadros 2 a 5)	Actividad	Departamento que la asume
Pol. Industrial	1.981/1978	–	Industria, Urbanismo	C.G.V. - Ind., Pol. T. y Transp.
y Energética	2.581/1980	2.7	Urbanismo	Pol. Terr. y Transportes
(incluye Vivienda	1.255/1981	2.9, 4.3, 4.12	Industria, Energía y Minas	Industria
y Energía)	3.006/1981	2.7	Vivienda y Edificación	Pol. Terr. y Transportes
	3.502/1981	2.9	Desarrollo y Ejecución de Planes de rec. ind.	Industria
Pol. Comercial	1.981/1978	–	Comercio	C.G.V. - Com., Pesca y Tur.
	1.998/1981	3.6 - 3.7	Consumidores y Cámaras de Com., Ind. y Naveg.	Comercio, Pesca y Turismo
	3.300/1981	2.14	Com. Int. (pan y carne), Col. Oficiales de agentes comerciales y Certámenes Feriales	Comercio, Pesca y Turismo
	2.667/1980	3.5	Ferias int., reforma estructuras comerciales y disciplina de mercado	Comercio, Pesca y Turismo
	2.867/1980	3.5	Idem anterior	Comercio, Pesca y Turismo
Pol. Servicios	2.488/1978	–	Turismo	C.G.V. - Com., Pesca y Tur.
	2.581/1980	2.14	Ordenación Territorio y Litoral	Pol. Terr. y Transportes
	3.069/1980	2.10	Teatro, Cine	Educación y Cultura
	3.006/1981	2.7	Patrimonio Arquitectónico	Pol. Terr. y Transportes
	3.257/1982	2.11	Casinos y juegos	
Pol. Transportes	2.488/1987	–	Transportes	C.G.V. - Pol. Terr. y Transp.
	2.006/1981	5.3	Enseñanzas náutico-pesqueras	Pol. Terr. y Transportes
	2.769/1980	2.15	Carreteras	Pol. Terr. y Transportes
	1.446/1981	2.15	Transporte mercancías por carret. y ferrocarril	Pol. Terr. y Transportes
	(3) 2.380/1982	2.15 - 5.1	Puertos	Pol. Terr. y Transportes

Cuadro n.° 9.8 (cont.)

Política	Decreto de Transferencias	Campo de Referencia según Estatuto (ver cuadros 2 a 5)	Actividad	Departamento que la asume
Pol. de empleo y Seguridad Social	2.209/1979	–	Trabajo	C.G.V. - Trabajo
	2.362/1980	4.16	Mediación, Arbitraje y Conciliación	Trabajo
	1.260/1981	4.6	Legislación Laboral	Trabajo
	2.009/1981	4.6 - 2.4'	Formación cooperativa	Trabajo
	3.502/1981	2.9	Desarrollo y Ejecución de planes de rec. ind.	Industria
	3.228/1982	2.4	Mutualidades no integradas en la S. S.	
Pol. Educación	2.808/1980	5.3	Enseñanzas	Educación y Cultura
	2.195/1980	5.3	Enseñanzas	Educación y Cultura
	(1) 3.006/1981	5.3	Enseñanzas náutico-pesqueras	Pol. Terri. y Transportes
Pol. Sanidad	2.488/1978	–	Act. Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas	C.G.V. - Sanidad y S. S.
	2.209/1979	–	Sanidad	C.G.V. - Sanidad y S. S.
	2.752/1980	3.3	Sanidad Vegetal	Agricultura
	2.768/1980	4.9	Sanidad y Servicios y Asistencia Sociales	Sanidad y S. S.
	2.030/1981	3.3	Sanidad animal	Agricultura
Pol. Medio Ambiente	2.761/1980	2.5	Conservación de la naturaleza	Agricultura
	2.488/1978	–	Act. Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas	C.G.V. - Pol. Terr. y Transp.
Pol. Información	1.255/1981	4.12	Propiedad Industrial e Intelectual	–

(1) 3.195/1981, 5.3, Enseñanza.
3.395/1982, 5.3, Enseñanza náutico-pesquera.

(2) 2.413/1982, Ordenación Sector pesquero.

(3) 3.256/1982, Ejecución legislativa del Estado sobre Tráfico y circulación de vehículos.

1.2. Empresa pública. Su funcionamiento en la CAPV y la influencia del ingreso en la CEE

Si la armonización fiscal es un aspecto del "acervo comunitario" que, en principio, ha de traer consecuencias sobre la capacidad de actuación del Sector Público de la CAPV, el tratamiento de la Empresa Pública es el otro aspecto de dicho "acervo comunitario" que creemos puede condicionar la actividad económica del Sector Público. Al examen de esta cuestión dedicamos la presente sección. Comenzamos en el primer apartado con un análisis clasificativo de lo que se denomina Empresa Pública para presentar en el siguiente apartado la red de Empresas Públicas que funcionan en la CAPV En el tercer apartado examinamos la consideración que de la Empresa Pública se hace en la CEE atendiendo a las razones para su existencia. Finalmente, en el último apartado intentamos sopesar el impacto de la integración.

1.2.1. *Tipos de Empresa Pública*

Caben distintas delimitaciones del concepto de Empresa Pública, y cada una acotaría un conjunto distinto de instituciones ligadas al Estado. Según sentencia del Tribunal Supremo: "La empresa, en cuanto actividad económica, tendrá la calificación de pública cuando haya sido creada o en ella participe la Administración, asumiendo riesgo o la dirección, de modo pleno o relativo, de acuerdo con la forma que adopte para la realización económica que, como fin especial, motivó su existencia".

De acuerdo con el Centro Europeo de la Empresa Pública, se considera como tal "toda empresa que desarrolla una actividad de orden económico y en cuyo capital los poderes públicos tienen una participación preponderante, o en cuya gestión los poderes públicos desarrollan un papel también preponderante".

De estas definiciones, y de otras que hubiesen podido presentarse, se desprenden como elementos definitorios básicos de empresa pública la propiedad y/o el control de la misma por parte del Estado. Quedan también patentes los amplios márgenes de posible variación entre tipos de empresas comprendidas dentro de estas definiciones, sobre todo si se toman en sentido amplio. Por una parte, admiten la posibilidad de considerar empresas públicas a aquellas que, aunque el Estado tenga en ellas participación minoritaria, se ven afectadas en forma importante por la influencia de la Administración. Por otra parte, son empresas públicas —y así lo contempla el Tratado de Roma— tanto aquellas que se rigen por derecho público como las de derecho privado. Y el control de dichas empresas puede corresponder, y en distintas formas, a cada uno de los niveles del Estado. En nuestro caso nos interesará tener en cuenta no sólo las empresas públicas bajo control de alguna institución del Sector Público de la Comunidad Autónoma, sino también aquellas dependientes de la Administración Central cuya actividad se desarrolle, en todo o en parte, dentro de la Comunidad Autónoma.

A estos efectos es últil la siguiente clasificación de las empresas públicas, según cuál sea el responsable de su control.

a) Empresas de control estatal.

   a.1. Servicios públicos estatales.

   a.2. Establecimientos de servicios públicos.

   a.3. Empresas mercantiles de propiedad pública.

a.3.1. Directa, a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado.

a.3.2. A través del INI.

a.3.3. A través de otro Organismo Autónomo o de otras Empresas Públicas.

a.4. Empesas mercantiles con control no patrimonial sino administrativo.

b) Empresas de control municipal o pronvincial.

b.1. Servicios públicos municipales o provinciales.

b.2. Empresas o servicios municipales o provinciales o de propiedad municipal o provincial.

c) Empresas con control del Gobierno Autónomo.

c.1. Empresas creadas, desarrolladas o participadas por el Gobierno Autónomo.

c.2. Empresas estatales en cuyo control pudiera intervenir el Gobierno Autónomo.

c.2.1. Empresa estatal radicada en la Comunidad Autónoma.

c.2.2. Empresa estatal con centro o centros de trabajo importantes en la Comunidad Autónoma.

c.2.3. Empresa estatal con simple delegación de servicios (sucursal) o de naturaleza territorialmente descentralizada.

1.2.2. *Las empresas públicas en la CAPV*

La clasificación efectuada en el apartado anterior es útil para abordar la problemática de la Empresa Pública en la CAPV En primer lugar hay que advertir que mientras no se lleven a cabo las transferencias en materia de Empresa Pública, la CAPV no tiene ninguna clase de control efectivo sobre las empresas estatales, ni aún cuando estén radicadas en su territorio en todo, o en parte, importante. En segundo lugar hay que insistir en que mientras no exista una Ley de Territorios Históricos, la CAPV como tal no tiene control alguno sobre las empresas que caen hoy bajo el control de las Diputaciones. Como la CAPV tampoco tendrá nunca control sobre las empresas municipales, nos encontramos con que, hoy por hoy, el Gobierno Vasco sólo tiene control sobre las empresas clasificadas en c.1 y que son las que en el apartado 1.1.1 denominábanos Entes Institucionales de la CAPV que se rigen por derecho público o por derecho privado.

De acuerdo con estos comentarios preliminares estudiaremos primero las empresas de control estatal en cuya gestión habrán de participar, de una manera u otra, las Comunidades Autónomas cuando se termine de perfilar el Estado de las Autonomías. En segundo lugar, presentaremos aquellas empresas de control estatal en cuya gestión habrá de participar, de una u otra manera, la CAPV cuando se termine el proceso de transferencias a esta Comunidad. Finalmente, volveremos a mencionar, con añadidos, las instituciones del cuadro 9.1 del apartado 1.1.1.1, empresas controladas por el Gobierno Vasco. Por las mismas razones allí apuntadas hacemos abstracción de las empresas municipales o provinciales. Aun cuando la aplicación de criterios alternativos de delimitación de la empresa pública hubiese podido dar lugar a relaciones y clasificaciones algo distintas, cualquiera de ellas participaría de un rasgo: la diversidad de las empresas públicas que operan en la CAPV, y la imposibilidad, por tanto,

de darles un tratamiento homogéneo. Además de la diversidad ya señalada, según los organismos responsables de su control y según su forma jurídica, destaca también la variedad de sectores y tipos de actividad, así como de sus resultados.

1.2.2.1. Empresas Públicas no industriales de Control Estatal

El cuadro 9.9 presenta una clasificación de las Empresas Públicas de control estatal cuya actividad no es propiamente industrial. Su gestión no recaerá en ningún ejecutivo autonómico en particular, ya que la localización de las mismas es muy descentralizada. En cualquier caso y de acuerdo con las competencias que cada Estatuto de Autonomía otorga a cada Comunidad es de esperar que éstas participen en un futuro en su gestión, al menos en cuanto a la necesidad de ser oídas en ciertas decisiones importantes.

Cuadro n.º 9.9. **Empresas públicas no industriales de control estatal**

De Derecho Público		De Derecho Privado
Organismos Autónomos Administrativos	Organismos Autónomos comerciales o financieros	Sociedades Mercantil. propiedad de la Administración estatal
Correos	Renfe	Campsa
RTVE	Juntas de Obras de Puertos de interés nacional	Banco Exterior
Medios de Comunicación Social del Estado	Aeropuertos de interés nacional	
	Confed. hidrográficas	
	Editora Nacional	

En el cuadro sólo hemos incluido algunos ejemplos de cada tipo de Empresa. El caso de CAMPSA merece una explicación adicional, pues es el ejemplo más claro de la necesidad de modificación exigida por el ingreso en la CEE (1). Como semejante monopolio no puede existir, hay que estar preparados para disolverlo cuando España entre en la CEE. Para poder disolverse los estatutos de CAMPSA exigen una mayoría de 2/3 que el INH no tenía. De ahí la oferta de compra a los accionistas privados e institucionales que le han llevado por ahora a poseer el 80 % de las acciones. Cuando se produzca el ingreso el capital, con toda probabilidad, se repartirá entre EMPETROL (INH) y refinerías, como por ejemplo PETRONOR, que procederán a comprar parte de la red de distribución de CAMPSA para poder competir con los distribuidores extranjeros que se asienten en España.

1.2.2.2. Empresas Públicas industriales de control estatal

Se trata aquí de sociedades mercantiles cuya propiedad (mayoritaria) corresponde directa o indirectamente al INI. Hay dos razones por las cuales es de esperar que el Gobierno

(1) Entre ellas podemos destacar los cambios en la participación de las refinerías en la "nueva CAMPSA", el sistema por el que se regirán los precios, las marcas por las que se regirán los productos y cuantos aspectos técnicos incidan en la desmonopolización exigida por el ingreso en el M.C.E.

de la CAPV vaya a participar en su gestión. En primer lugar la industria es competencia de la CAPV, con las excepciones indicadas en el artículo 10.30 del Estatuto y las transferencias en la materia se han llevado a cabo en el Real Decreto 1.255/1981. Aunque muchas de estas empresas están inmersas en las excepciones establecidas en el Estatuto, de hecho tienen centros de trabajo importantes en la CAPV, por lo que, en segundo lugar, no se debieran tomar decisiones centrales sin contar con el Gobierno Vasco. A este respecto, hay que recordar que el Gobierno Vasco ha colaborado directamente en el seguimiento de la reconversión de sectores en los que están incluidas muchas de las empresas.

El cuadro 9.10 recoge aquellas empresas del INI con centros ubicados en la CAPV Los datos que aparecen están referidos a 1980.

Cuadro n.º 9.10. **Empresas públicas industriales de control directo por el INI**

Empresa	Sector	Nivel de empleo*	Resultados Mill. ptas.	Financiación del INI Mill. ptas.	% participación INI
A.E.S.A.	Cons. Naval	20.417	−17.398,0	13.490,2	100,00
Aviaco	Transporte	1.557	44,9	678,4	67,00
B.W.E.	Bienes Equipo	4.187	—	—	31,92
Butano, S. A.	Energía	3.807	604,4	—	50,00
Carcesa	Alimentación	701	−179,4	914,9	96,00
Auxini	Invest. Aplicada	2.079	143,1	1.009,1	100,00
Artespaña	Act. Diversas	238	−172,2	172,5	100,00
Endasa	Aluminio	3.670	−406,0	719,9	56,82
E.N.E.	Transportes	90	12,6	5.719,8	100,00
Cte.	Transportes	—	−691,5	385,0	—
Enagas	Energía	495	209,5	19.601,1	100,00
Eniépsa	Energía Invest.	228	207,0	7.108,9	100,00
Enpetrol	Energía	5.993	2.272,0	2.757,7	93,80
Entursa	Turismo	2.202	− 788,7	2.277,0	100,00
Eria	Informática	93	−3,2	44,1	49,75
Iberia	Transporte	23.654	−6.683,4	8.995,0	99,24
Lesa	Alimentación	1.209	63,8	451,2	72,50
Clvsa	Alimentación	—	24,6	—	—
Mahsa	Cerámica	319	−26,8	261,9	100,00
Mevosa	Automoción	3.749	−451,7	55,3	39,58
Potasas	Minería	1.933	−1.434,7	1.905,7	100,00
SKF Esp.	Rodamientos	1.260	60,6	500,0	74,83
Seat	Automoción	31.671	−20.544,4	—	70,82
Secoinsa	Informática	611	−486,2	—	55,10
Marsans	Turismo	515	−507,0	623,0	43,88
Atesa	Turismo	192	169,5	—	43,88
Alcudia	Petroquímica	494	11,0	—	—
Astace	Astilleros	170	5,3	—	—

* Las cifras se refieren a la plantilla utilizada en todas las factorías. Ubicadas dentro y fuera de la CAPV.

El cuadro 9.11 enumera otras Empresas Públicas industriales controladas indirectamente por el INI y ubicadas en la CAPV Como su importancia económica es menor no añadimos datos sobre empleo, financiación o resultados.

Cuadro n.º 9.11. **Empresas públicas industriales de control indirecto del INI**

Empresa	Participación indirecta INI	
Astilleros y Talleres CELAYA, S. A.	AESA	67,00 %
Aceros Finos Reunidos, S. A.	AESA	15,00 %
Acería de Amurrio	AESA	10,00 %
Cía. Anónima Vasco Europea de Export.....	AESA	5,63 %
S. A. Placencia de las Armas	AESA	2,27 %
Bilbaína de Montajes Metálicos	BKW	100,00 %
Grúas y Utillaje, S. A.	BKW	100,00 %
Instalaciones Siderúrgicas, S. A.	BKW	60,00 %
Comercio e Industrias Alavesas del Automóvil (CIADASA).....	MEVOSA	100,00 %
Gas Natural de Alava, S. A.....	ENAGAS	30,00 %
Guipuzcoana de Gas, S. A.	ENAGAS	31,00 %

1.3.2.3. Empresas Públicas controladas por el Gobierno Vasco

En 1.1.1 hemos hecho referencia a los Entes Institucionales de Derecho Público o de Derecho Privado. Basta aquí añadir las siguientes sociedades mercantiles de reciente creación y en proyecto de creación:

- Sociedad de Innovación.
- Sociedad Promotora para la Instalación de Tratamiento Centralizado de Residuos Industriales.
- Landabaso Hingintzarako, A. B. - Urbanizadora Landabaso, S. A.
- Sociedad Anónima Pública para el Aparcamiento de Vehículos de Vizcaya.

1.2.3. *Razones generales para existencia de empresas públicas y su consideración por la CEE*

El tratamiento de la empresa pública por la Comunidad responde al principio general de que sólo debe existir donde la naturaleza de su actividad lo exija, y de que de existir en otros sectores, debe respetar los principios de la competencia sin recibir trato de favor. Para entender y matizar estos principios, empezamos por describir los *elementos teóricos* que justifican la existencia de empresas públicas.

La configuración actual del conglomerado de empresas públicas y su diversidad responden en parte a razones bien tipificadas por el análisis económico y en parte a razones his-

tóricas que, aunque no siempre injustificadas, resulten más difíciles de reducir a categorías convencionales. Las primeras son razones de fondo derivadas del tipo de bienes o servicios que producen, o de sus características estructurales básicas.

Desde una perspectiva estática, la principal razón teórica que justifica la existencia de empresas públicas deriva de la existencia de bienes o servicios tales que si de la mera iniciativa privada dependiera, y debido a sus características, o no serían producidos, o lo serían a precios de venta excesivos, o en cantidades insuficientes.

Más explícitamente, algunos de los casos en que se justifica la aparición de empresas creadas o controladas por el sector público comprenden:

a) La provisión de bienes o servicios cuyos *beneficios no son apropiables* en su totalidad por quienes los producen o consumen directamente (efectos externos positivos) o no pueden atribuirse en exclusividad a grupos fácilmente identificables (bienes públicos). Ejemplos de empresas públicas que encuentran justificación de este tipo son las empresas municipales de saneamiento (fuertes efectos externos) o las cadenas estatales de TV y radiodifusión (provisión de bienes públicos).

b) La provisión de bienes o servicios *cuyas características tecnológicas hacen desaconsejable la multiplicación de empresas,* pero donde resultaría simultáneamente indeseable que la existencia de un "monopolio natural", institucionalmente sancionado, se tradujese en políticas de precios monopolísticos, en detrimento de los consumidores. Ejemplo típico son las empresas de transporte, teléfono, agua, electricidad...

Otras razones genéricas se refieren todo a la conveniencia de garantizar prestaciones suficientes a precios adecuados, pero no son concluyentes respecto a la forma jurídica más adecuada en que el Estado deba ejercer su iniciativa y su control. De hecho, hemos visto que en la práctica las formas de la empresa pública, así como los tipos de empresa semipública o privada sujeta a regulación, son de una gran variedad, y caben amplios márgenes de desacuerdo respecto al método más adecuado de organización.

Otra manera de expresar lo que justifica la existencia de empresas públicas es diciendo que, en ciertos sectores productivos, *los beneficios sociales de la actividad del sector exceden a los beneficios que las empresas del sector son capaces de apropiarse por la vía del mercado.* Esta reformulación de la idea anterior pone el énfasis sobre otro aspecto crucial en un análisis de la empresa pública: puede ser aceptable, o incluso deseable, que una empresa pública incurra en pérdidas, siempre que los beneficios sociales no apropiables a los que da lugar su actividad sean suficientes para justificar que el déficit de aquéllas se enjugue vía presupuesto público. Los peligros de esta vía de razonamiento son evidentes; pero exigir que toda empresa pública genere siempre beneficios es igualmente peligroso; hay que considerar cada caso por tipos de empresa y cifras de resultados.

El mismo tipo de justificación, pero abarcando ahora una mayor variedad de beneficios sociales, puede buscarse en una perspectiva dinámica. La *conservación de puestos de empleo,* y más aún el intento de evitar cambios demasiado bruscos en la estructura industrial, han justificado la salvación por parte del Estado de empresas que han pasado así bajo su control. Aunque la tendencia sea hoy la de evitar que tal tipo de situaciones se planteen —mediante medidas de reconversión industrial, por ejemplo— es un hecho que por esta vía el Estado ha venido a controlar empresas que se mueven en sectores muy diversos.

Pasemos ahora a examinar las normas del Tratado de Roma referentes a las empresas públicas con el fin de extraer, en función de las mismas, los principios generales reguladores de las empresas públicas en el ámbito comunitario.

Al margen de la alusión al régimen de la propiedad formulada en el artículo 222 (1) sólo hay dos artículos (el 37, referido a los monopolios nacionales de carácter comercial y a los monopolios en régimen de concesión, y el artículo 90, que se refiere directamente a las empresas) que disfruten derechos especiales o exclusivos concedidos por los Estados.

El espíritu de estos artículos es el resultado de dos objetivos fundamentales. Por una parte, establecer un control sobre la actividad empresarial del Estado para que no dé lugar a situaciones abusivas derivadas de su potencial económico y político, y por otra, del deseo de los Estados miembros de no ver disminuida su área de poder.

Así podemos leer en el Tratado:

"Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan carácter de monopolio fiscal están sujetas a las reglas de competencia...

El desarrollo de los intercambios no debe ser afectado en medida contraria al interés de la Comunidad."

El Centro Europeo de la Empresa Pública, siguiendo el espíritu liberal de todo el Tratado de Roma, será el velador del principio de libre competencia. Por ello, de una forma prioritaria tratará de evitar que la intervención del Estado falsee la competencia entre las empresas públicas y las empresas privadas, además de impedir que los Estados miembros utilicen las empresas públicas para librarse de las obligaciones a que les somete el Tratado.

Sin embargo, y a pesar de estos principios generales, el Tratado de Roma excluye de estas obligaciones a las "empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal".

Esencialmente, pues, se trata de aceptar como justificadas a ciertas empresas (servicios públicos) y de admitir otras sólo en la medida en que sobrevivan al juego de la competencia. En el siguiente apartado examinamos algo más de cerca los instrumentos (escasos) para lograr estos objetivos genéricos.

1.2.4. *El impacto de la integración sobre la empresa pública*

Conviene distinguir entre distintos tipos de impacto según sean éstos derivados de la adaptación a nuevas reglas, que vengan exigidas por la condición de empresa pública (ya sea en cuanto a su gestión y financiación, o ya sea en cuanto a su forma legal), o sean derivados de la evolución general de la actividad en que se encuadren.

En principio, no debería haber ningún problema de adaptación para las empresas públicas proveedoras de servicios públicos de interés general, cuya existencia está plenamente aceptada y no regulada por el Tratado de Roma.

En cuanto a las empresas públicas restantes, la entrada en el Mercado Común exigirá una mayor transparencia de sus relaciones financieras con el Estado justificando ante la

(1) Artículo 222: "El presente Tratado no prejuzga en absoluto el régimen de la propiedad en los Estados miembros".

Comisión de la CEE los proyectos de ayuda financiera, tanto directa como indirecta, que puedan hacer los Estados miembros a sus empresas públicas. Más en concreto, y según la directriz 723/1980, las siguientes operaciones se admitirán solamente en casos justificados:

- Las subvenciones destinadas a compensar las pérdidas derivadas del ejercicio económico.
- Aumento del capital social.
- Concesión de créditos en condiciones más ventajosas que las accesibles a otras empresas análogas.
- Renuncias por parte del Estado a participar en los beneficios de la empresa pública.
- Facilitar que las empresas públicas renuncien a la remuneración normal de los fondos empleados.
- Exoneraciones fiscales totales o parciales a las empresas públicas.
- Cualquier concesión a una empresa pública de ventajas económicas no accesibles a otras empresas en condiciones de funcionamiento similares.

Estas normas evidencian una clara limitación a la capacidad del Estado como empresario asemejando sus actuaciones en todo lo posible a la actividad desarrollada por las empresas privadas. El criterio básico y único queda evidenciado: las empresas industriales, actuarán en libre concurrencia, sin ventajas económicas especiales concedidas por el Estado.

Bastan estos comentarios para concluir que las *Empresas Públicas controladas por el Gobierno Vasco no se verán afectadas en su gestión por la entrada de España en la CEE porque se trata de empresas que pueden ser consideradas como empresas proveedoras de servicios públicos.* Cabe afirmar esto mismo respecto a las Empresas Públicas que hemos denominado como no industriales de control estatal. En consecuencia la *influencia del ingreso en la CEE sobre la Empresa Pública en la CAPV se dejará sentir a través de las empresas públicas industriales, dependientes directa o indirectamente del INI,* y *que están ubicadas en la CAPV* Como estas empresas son hoy de control estatal los comentarios que siguen no se aplican directamente al Sector Público de la CAPV.

Los recortes más importantes están en el ámbito financiero.

Los *privilegios* de que hoy gozan las empresas públicas, como por ejemplo la obligatoriedad para las entidades de ahorro institucional de adquirir títulos de empresas del INI, o los aumentos de capital para compensar pérdidas, o en general, todo aquello que ha dado la imagen del INI de ser un "hospital de empresas", no parece posible que puedan mantenerse indefinidamente después de nuestra adhesión a la CEE. La eliminación de estos privilegios que discriminan entre la empresa pública y la privada del sector hace prever un aumento del coste de los recursos financieros del INI que obligarán a la Administración a revisar las actividades industriales en las que participa, así como la adopción de criterios aceptados por todos para determinar la composición de su cartera.

Sin embargo, estos comentarios parten de una lectura literal del Tratado de Roma, de forma que hay que preguntarse, en primer lugar, si realmente son eficaces. A este respecto hay que reconocer que los márgenes de los Estados para seguir apoyando a sus empresas, y a la empresa pública en particular, seguirán siendo muy amplios —sobre todo si antes de la integración, y aprovechando la coyuntura, se introducen elementos de racionalización que habrían sido necesarios en todo caso. A juzgar por la abundante jurisprudencia existente, parece que no es fácil imponer la normativa a los Estados miembros.

En segundo lugar hay que preguntarse si la normativa comunitaria en materia de gestión (especialmente financiera) es realmente limitativa. Lo será solamente si la empresa pública y la política industrial no dieran ningún paso antes de la integración. Y éste no es el caso aunque hay que matizar. Muchas actuaciones actuales que afectan a la empresa pública están motivadas, al menos en parte, por las perspectivas de la integración. La modificación del régimen de los monopolios fiscales sería un ejemplo de adaptación directamente motivada por la adhesión. Pero hay otros casos de modificaciones, sin duda en parte motivadas por ella, pero donde es más difícil delimitar la proporción y el sesgo en los cambios que se deben a esta causa, de los que se deben a otras razones. Caben ahí los planes de reconversión industrial y, más específicamente, los proyectos de racionalización del INI. En efecto, aunque no pretendemos aquí valorar el impacto y las perspectivas de la política industrial sobre los sectores en que operan empresas públicas, sí hay que señalar que los márgenes no vienen recortados tanto por la normativa comunitaria como por la crisis general y de cada sector, y que los impactos deben producirse antes de la integración, en forma de reconversión, más que en el momento exacto de la entrada.

1.3. La armonización fiscal en la CEE y su influencia en el margen de maniobra del Sector Público de la CAPV.

Desde Adam Smith, conocemos las ventajas que se derivan de la existencia de *grandes mercados* para la producción y de la *libre competencia* entre los agentes económicos. La existencia de grandes mercados permite la producción en grandes series con las cuales se obtienen economías de escala con la consiguiente reducción de los costes de producción. La libre competencia, por otra parte, elimina las producciones ineficientes y estimula una asignación óptima de los recursos productivos de una sociedad.

Es esta concepción libre-cambista de la economía la que subyace al Tratado de Roma, cuyo *objetivo prioritario* es: La creación de un mercado común con caracteres análogos a los de un mercado interior en el que predomine el principio de la competencia. Se pretende, por lo tanto, eliminar todas las barreras que impidan la libre circulación no falseada (por consideraciones de tipo fiscal y otro tipo) de bienes, servicios y capitales financieros.

Este objetivo prioritario, amén de otros ya mencionados anteriormente, constituyen razones suficientes para buscar una armonización progresiva de los sistemas fiscales de los países firmantes del Tratado de Roma.

Para fijar posiciones señalemos que en esta sección vamos a entender por armonización fiscal, no la armonización de las políticas fiscales y financieras en su conjunto sino que nos vamos a centrar en *acciones a emprender* en aquellos impuestos que pueden constituir un obstáculo a la libre circulación de bienes, servicios y capitales.

1.3.1 *Impuesto de sociedades*

1.3.1.1. Situación de los Estados miembros en materia de impuestos sobre sociedades

El análisis de los impuestos de sociedades, actualmente en vigor en los Estados miembros, revela la existencia de diferencias importantes en cada uno de los elementos considerados como esenciales de los impuestos sobre los beneficios: el campo de aplicación, el sistema, los tipos, la base y los incentivos.

CAMPO DE APLICACION

La situación actual se presenta de forma tal, que las empresas individuales no son nunca gravadas por este impuesto y las sociedades de capital están siempre sujetas. Sin embargo, para las "sociedades de personas" la situación varía de un Estado a otro. En Alemania, por ejemplo, no recae sobre ellas el impuesto; en Francia no están en principio sujetas, pero pueden pedir estarlo; en Bélgica, a la inversa, están sujetas pero en ciertos casos pueden pedir no estarlo.

SISTEMAS Y TIPOS

Al objeto de evitar la doble imposición de los beneficios distribuidos que, en el sistema clásico de imposición, son gravados en primer lugar a nivel de la sociedad (como parte del beneficio total), y en segundo lugar en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (como un elemento más de los que componen la renta), se ha adoptado en los países firmantes del Tratado de Roma el sistema de crédito del impuesto (1). Con arreglo a este sistema el partícipe en una determinada sociedad goza de un crédito contra hacienda, en su impuesto sobre la renta, por una parte del impuesto sobre sociedades que han soportado los dividendos que recibe. Si bien todos los países han adoptado el sistema de crédito, los tipos, tanto del impuesto como del crédito del impuesto, varían. En lo que se refiere a la valoración de las existencias en unos países se utiliza el método FIFO (first in, first out), en otros el método NIFO (nest in, first out), en otros el coste medio de adquisición, etc.; de esta forma el concepto de beneficio no es uniforme para los distintos países y por lo tanto, para no distorsionar la libre circulación de capitales, la igualdad de los tipos impositivos no es suficiente.

Por último en lo que se refiere a compensación de pérdidas varía, también, la duración del período durante el cual pueden ser compensadas y el hecho de que sólo puedan ser compensadas hacia adelante o también hacia atrás.

INCENTIVOS

Uno de los instrumentos característicos de política fiscal en los distintos Estados miembros está constituido por las disposiciones de carácter incitativo en el impuesto sobre los beneficios de las sociedades. Estas disposiciones pueden ser utilizadas para incentivar la inversión y el empleo en general, ciertas ramas productivas o regiones en particular, e incluso desde el punto de vista de la protección ambiental o la conservación de la energía.

De igual manera que las disposiciones fiscales nacionales divergen en cuanto a las medidas normales, también lo hacen en cuanto a las medidas de carácter incitativo. El informe de Enero de 1980 de la Comisión de las Comunidades Europeas enumera hasta doce medidas diferentes utilizadas en los diferentes Estados miembros; de todas ellas es interesante señalar, por su novedad, la introducción en Holanda de la deducción en el montante del impuesto de un determinado porcentaje de la inversión, con la consideración adicional de que si la cantidad de deducir supera la cuota impositiva, el exceso será reembolsado por el Estado a la empresa. De esta forma, no es necesaria la existencia de un beneficio para deducir por inversión.

---

(1) También en vigor en el Estado español.

1.3.1.2. Objetivos perseguidos por la armonización del impuesto sobre los beneficios de las sociedades y las retenciones en fuente de dividendos e intereses de obligaciones

Los objetivos perseguidos con la armonización son los siguientes:

LIBRE CIRCULACION DE CAPITALES

La libre circulación de capitales exige, por un lado, la eliminación de los obstáculos fiscales como las discriminaciones, las dobles imposiciones y las formalidades administrativas complejas que contribuyen a reforzar la separación de los mercados financieros y por otro, y en este segundo aspecto centraremos nuestra atención, la armonización de ciertas disposiciones fiscales como los sistemas de impuestos de sociedades y los tipos de retención en fuente, que puede ser el origen de movimientos anormales de capitales, es decir, provocados por consideración de orden fiscal y no por razones técnicas o económicas. Retenciones en la fuente nulas o muy bajas en un determinado país pueden incentivar la colocación de capitales no nacionales en el mismo, sobre todo si tenemos en cuenta que, en muchos casos, la retención constituye el único pago que realiza el poseedor de acciones u obligaciones por los dividendos o intereses que recibe de empresas situadas en otros Estados miembros. De la misma manera, el hecho de que un determinado país utilice, por poner un ejemplo límite, un sistema de crédito por los dividendos pagados, es decir, un sistema de impuestos sobre sociedades que grave solamente los beneficios no distribuidos, atraerá capitales hacia el Estado que lo utilice.

POLITICA DE LA CONCURRENCIA

Para que las empresas situadas en los diferentes Estados miembros puedan salir al mercado en iguales condiciones de competencia es necesario, en principio, una aproximación de los tipos que gravan los beneficios de las sociedades. Además, si se quieren eliminar las distorsiones en la concurrencia, obtener una cierta transparencia fiscal y dar su pleno significado al acercamiento de los tipos es necesario armonizar las bases, o lo que es lo mismo, dar en los distintos Estados miembros, un tratamiento similar a amortizaciones, plusvalías, valoración de stocks, pérdidas de ejercicios anteriores y en definitiva a todos los elementos que componen la base sobre la que se aplicarán esos tipos de gravamen similares.

En el más estricto sentido sería necesario armonizar las medidas de carácter incitativo que influyen, al igual que la base y los tipos, en el monto final a pagar por parte de las empresas. Teniendo en cuenta lo laborioso que resulta armonizar tipos, bases, etc. es difícil pensar en estos momentos en una armonización de los incentivos, a pesar de que éste sea un objetivo perseguido por la CEE, ya que éstos son el reflejo de la política económica decidida e implementada en la actualidad por cada uno de los Estados miembros de acuerdo con prioridades marcadas a nivel nacional.

Por último, resultaría interesante armonizar el campo de aplicación de forma tal que una vez armonizados tipos y bases, impuestos iguales fueran aplicados en los diferentes Estados miembros.

1.3.1.3. Resultados

Como un primer paso en la armonización de los impuestos sobre las sociedades y retenciones en fuente de dividendos, la Comisión elevó al Consejo en 1975 una Propuesta de

Directriz. En ella, se trataba de armonizar los regímenes de retención en fuente sobre los dividendos, por un lado, y los sistemas de impuestos sobre sociedades, por otro. En lo que se refiere al segundo de los aspectos, es el sistema de crédito parcial el elegido, puesto que palía, al menos en cierta medida, la doble imposición de dividendos y es más neutral que el sistema clásico respecto a las distintos formas de financiación de las empresas. En ambos casos, los intereses de las obligaciones (intereses de un préstamo) son gasto deducible en el cálculo del beneficio neto gravable mientras que los dividendos (remuneración a los propietarios de la sociedad) no lo son. En ambos casos, se está incentivando la financiación a través de obligaciones. Sin embargo, en el sistema de crédito, al menos parte de lo pagado en el impuesto de sociedades, actúa sólamente como una especie de pago a cuenta del impuesto sobre la renta de las personas físicas de aquel que recibe los dividendos. De la mismas forma es más neutral respecto a la elección de la forma jurídica de la empresa (empresa individual o social) y ofrece la ventaja de atraer hacia el mercado de acciones un mayor volumen de ahorro.

Por otra parte, esta misma proposición de directriz prevé que los tipos deberán situarse en todos los Estados miembros entre el 45 % y el 55 % y que el crédito del impuesto deberá suponer, igualmente, entre el 45 % y el 55 % y que el crédito del impuesto deberá suponer, igualmente, entre el 45 % y el 55 % del importe del impuesto de sociedades soportado por esos dividendos, con lo que parece estarse pensando en una traslación al precio de alrededor de la mitad del impuesto soportado.

En una segunda etapa que será puesta en marcha en los próximos años, la Comisión establecerá propuestas relativas a la armonización de las bases.

Es, sin embargo, para la etapa final para la que se deja la armonización de los incentivos. No obstante, creemos que puede ser interesante destacar que la Comisión de las Comunidades Europeas se ha pronunciado a favor de un sistema de subvenciones a la inversión o creación de empleo que tenga la ventaja de la transferencia, permitan al Estado cifrar, a priori, el coste presupuestario preciso de las ayudas acordadas y a las empresas el montante exacto de la ayuda, y son independientes del nivel beneficio.

Para finalizar, en lo relativo a la retención en la fuente de los intereses de obligaciones, la Comisión se pronunció en 1975 a favor de una retención sustancial, que podría ser del orden del 25 % para tener en cuenta los imperativos de justicia fiscal y las preocupaciones que son manifestadas a nivel de los jefes de Estado y Gobierno. Sin embargo, ante el peligro que supone la posibilidad de una fuga de capitales hacia países no comunitarios que apliquen retenciones inferiores, la Comisión no hará una proposición al respecto, mientras la Comunidad no sea dotada de un dispositivo de control de los movimientos de capitales en las fronteras exteriores.

1.3.2. *Impuestos especiales*

1.3.2.1. Situación de los Estados miembros en materia de impuestos especiales

NUMERO

El número de impuestos especiales difiere considerablemente de un Estado miembro a otro. Aunque los impuestos sobre los aceites minerales, tabacos, alcoholes y cerveza se perciben en todos los Estados miembros existen otros muchos de importancia muy variable. Así,

el vino se encuentra gravado en siete Estados miembros, las bebidas refrescantes, el azúcar, las cerillas y el té en cuatro, el café en tres y los detergentes, heumáticos y televisores y aparatos de radio en un solo país. De la misma forma, se pueden citar infinidad de artículos como los encendedores, los discos, la sal, los perfumes, los artículos de chocolate, etc.

TIPOS IMPOSITIVOS

Si el número de impuestos especiales varía considerablemente de un Estado miembro a otro los tipos no lo hacen en menor medida. En lo que se refiere al vino, por poner un caso, tomando como referencia el vino de mesa de 11.° se observa un escalonamiento de los tipos desde 0, a unas 12.000 pesetas por hectolitro. Las diferencias son igualmente significativas para los cigarrillos, y lo son un poco menos para los aceites minerales, fundamentalmente en lo que se refiere a la gasolina.

1.3.2.2. Objetivos perseguidos por la armonización de los impuestos especiales

Como fines de la armonización de los impuestos especiales podríamos enumerar los cuatro siguientes:

LIBRE CIRCULACION DE MERCANCIAS

Es generalmente aceptado, que impuestos especiales, con estructuras diferentes en Estados distintos, dificultan la interpenetración de los mercados. Así, el impuesto se puede articular técnicamente como un impuesto ad valorem o específico. Esta diferenciación técnica puede afectar seriamente a la libre circulación de mercancías; en efecto, un impuesto ad valorem favorece las producciones baratas, puesto que el pago va a depender únicamente del número de unidades, independientemente de su precio. Lógicamente las empresas se han adaptado a las condiciones fiscales interiores, al tiempo que las condiciones fiscales se han adaptado a la producción penetrable para las producciones no interiores, máximo si tenemos en cuenta que los impuestos especiales representan a menudo más del 60 % del precio de venta al por menor. Solamente un armonización de las estructuras de los impuestos especiales eliminaría los obstáculos que dificultan la libre circulación.

NEUTRALIDAD DE LA COMPETENCIA

La existencia en el plano comunitario de diferencias importantes entre los niveles de carga fiscal que graven una determinada materia prima (aceites minerales, alcoholes para usos industriales, etc.) puede colocar a las empresas de ciertos Estados miembros en una posición más favorable que a las de otros.

Además, las divergencias importantes entre los tipos aplicables a productos que compiten en el interior de un Estado miembro (las bebidas, por ejemplo) pueden influir de modo diverso sobre el consumo de estos productos y provocar de esta forma perturbaciones de la competencia en el interior de este Estado y entre los Estados.

Desde este punto de vista, a fin de crear condiciones de competencia neutras en el Mercado Común, conviene hacer llegar la armonización de los impuestos especiales, no sólo a las estructuras, sino también a los tipos.

SUPRESION DE LAS FRONTERAS FISCALES

Actualmente, las relaciones comerciales entre los países miembros se caracterizan por la aplicación del principio de país de destino de forma tal que un determinado producto es gravado, al menos en lo que se refiere a los impuestos indirectos, en el país en el que se consume. El principio del país de destino se instrumenta a través de los llamados "ajustes fiscales en frontera". Cuando un producto va a ser exportado, le son devueltos al exportador todos los impuestos indirectos que lo han gravado (desgravación fiscal a la exportación). De la misma forma, deberá soportar impuestos indirectos en igual cuantía que los que gravan productos similares en el país de consumo (impuesto de compensación de gravámenes interiores).

Estas medidas de ajuste en las fronteras que pretenden colocar a los productos en iguales condiciones competitivas, pueden, sin embargo, frenar el desarrollo del comercio intercomunitario, pues, por una parte, estas formalidades constituyen por sí mismas un coste que no soportan los productos nacionales, y, por otra, el formulismo que lleva consigo conduce a ciertas empresas, sobre todo a las pequeñas, a limitarse al mercado nacional, como ha afirmado la Comisión de las Comunidades europeas "los procedimientos y las formalidades en las fronteras intracomunitarias... son lentos, complicados y onerosos y constituyen un coste cierto para las empresas, fundamentalmente para las de menor importancia".

Solamente la aplicación en todos los Estados comunitarios de impuestos sobre el consumo con estructuras idénticas y tipos similares permitirá suprimir las medidas de ajuste y las formalidades de forma que las mercancías pueden circular en la comunidad como en un auténtico mercado único.

POLITICAS COMUNES

Por último, la armonización de los impuestos especiales puede constituirse en un complemento necesario de políticas comunes en materias como la agrícola, transportes, energía sanidad, etc. Así, el gravar o no, o el hacerlo en mayor o menor medida a los fuel oils pesados para usos industriales, depende de que la política a seguir sea una política de reducción de costes a las empresas, lo que llevaría a pensar en la exención, o que predomine una política de ahorro energético en cuyo caso debiéramos decidirnos en favor del gravamen.

1.3.2.3. Resultados de la armonización de los impuestos especiales

El análisis anterior permite concluir que la lista de impuestos especiales es muy variable según los Estados y más importante en algunos que en otros. Podemos, por tanto, preguntarnos, ¿cuáles son los impuestos que es preciso mantener y armonizar? En principio, la solución no está en yuxtaponer los diferentes impuestos especiales existentes, generalizarlos a los 10 Estados y armonizarlos. No parece que armonizar deba de ser unificar, ni que se deba obligar a cada miembro de la Comunidad a introducir toda la amplia gama de impuestos especiales con las que cuentan el resto de los Estados miembros. Por el contrario, sería preciso elegir entre los diferentes impuestos especiales aquellos más adecuados para ser armonizados. En este orden de ideas, la Comisión consideró que no era conveniente armonizar más que aquellos impuestos especiales que tuviesen un interés presupuestario (recaudación importante) y económico (susceptibles de justificación económica), teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de mantener condiciones de competencia iguales entre productos competitivos.

En base a estos criterios la Comisión estimó que deberían mantenerse y armonizar los impuestos especiales sobre aceites minerales, tabacos elaborados, alcoholes, cerveza y vino. En primer lugar son impuestos de rendimiento elevado (representan del 80 al 90 % de los ingresos de los impuestos especiales). En segundo lugar, se justifican como impuestos de ordenamiento económico. Más en concreto, para este tipo de bienes los costes privados y los sociales son diferentes, por lo que se precisa una intervención de orden fiscal.

En lo que se refiere a los demás impuestos especiales, deberían suprimirse, a menos que no den lugar a ajustes y contróles en las fronteras.

En cuanto al procedimiento para la puesta en vigor del programa de armonización, existe una proposición de directriz marco que recoge las ideas expresadas en los párrafos anteriores y una serie de propuestas de directrices particulares relativas a los diferentes impuestos a armonizar. Sin embargo, los resultados obtenidos en el campo de la armonización de los impuestos especiales son bastante débiles hasta el momento. Solamente ha sido realizada, parcialmente, la armonización de los impuestos especiales sobre los cigarrillos.

1.3.3. *Impuestos sobre las cifras de negocios*

Se entiende por impuestos sobre la cifra de negocios todo impuesto que grava el volumen de ventas o de facturación de una empresa; dentro de esta clase están el ITE y el IVA. Y es precisamente en esa materia de estos impuestos sobre la cifra de negocios donde se han conocido los resultados más espectaculares del proceso de armonización fiscal. La situación actual de los impuestos sobre el volumen de ventas es el resultado de una serie de acuerdos adoptados en el seno de la comunidad desde 1967.

La aplicación generalizada del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) desde 1973 y sobre base uniforme desde 1979 son, no sólo, los resultados de la armonización más importante sino casi los únicos. El resto se reduce a un gran volumen de documentación que acredita los esfuerzos realizados y una serie de proposiciones y recomendaciones que a pesar de no obligar, en principio, a los Estados miembros han condicionado, como se ha podido comprobar, la evolución de sus sistemas fiscales.

1.3.3.1. Generalización del IVA

La CEE ha decidido el establecimiento del IVA en todos los países miembros porque es la única modalidad del impuesto general sobre las ventas que permite el conocimiento exacto en cada momento, del montante del impuesto soportado por un determinado producto. El hecho de que el IVA, tal como veremos en la segunda parte de este trabajo, sea un determinado porcentaje sobre el precio de venta es el que lo hace un instrumento idóneo para la aplicación del principio de país de destino de forma tal que las desgravaciones a la exportación no puedan ser convertidas en una prima encubierta, ni el impuesto de compensación de gravámenes interiores pueda situar a los productos interiores en situación de ventaja.

Además de razones de neutralidad fiscal, entendida ésta en el sentido de que el sistema impositivo no debe distorsionar ni la competencia industrial ni la libre circulación de mercancías, ha sido la necesidad de recabar de una forma equitativa recursos propios necesarios para el funcionamiento de las instituciones comunitarias lo que ha impulsado a la CEE, a generalizar el IVA, así como a una armonización de todas las disposiciones susceptibles de

influir sobre el importe de los recursos. En caso contrario, a través de una manipulación de las bases, cada país podría decidir unilateralmente la cantidad a aportar. La Sexta Directriz trata, por tanto, de armonizar todo el conjunto de disposiciones susceptibles de influir en el montante de estos recursos: reglas de subjección, delimitación de las operaciones imponibles, definición de las bases imponibles.

1.3.3.2. Situación actual de los Estados miembros en materia de IVA

CAMPO DE APLICACION

Las autoridades comunitarias han optado por su extensión. El IVA debe, en principio, aplicarse al conjunto de actividades de producción y distribución. Pero se admite, que los sectores o categorías de empresas para los cuales es delicada la aplicación del impuesto (comercio del por menor, agricultura, pequeñas empresas), utilicen disposiciones particulares. En efecto, el IVA es un impuesto simple cuando el contribuyente lleva una contabilidad de sus compras y ventas. De aquí la existencia de *regímenes particulares* que tienen el inconveniente de ser distintos en cada país.

TIPOS

Se observa la ausencia de criterios firmes en materia de fijación de tipos: su número y su nivel se dejan a la apreciación discrecional de los Estados. Esto puede extrañar. La explicación de este hecho se encuentra, sin embargo, en el hecho de que dada la diversidad de porcentajes de rendimiento de los impuestos indirectos en el total de los ingresos fiscales, hubiese sido necesario prever un abanico de tipos tan amplio que hubiera puesto de manifiesto la imposibilidad de armonización, hoy por hoy, en este punto.

Si examinamos los tipos existentes nos encontramos ante la diferencia entre los países de sistema fiscal de origen germánico y de origen latino. Así, mientras Italia utiliza ocho tipos y Francia y Bélgica tres, Alemania, Holanda y Luxemburgo sólo utilizan dos tipos y más reducidos.

Los dominios respectivos de cada uno de estos tipos se parecen sin llegar a asimilarse exactamente. Así, existe un tipo reducido para los productos de primera necesidad que no están exentos (bienes agrícolas, medicamentos, libros...); un tipo intermedio y un tipo incrementado para los consumos considerados de lujo (automóviles, frigoríficos, peletería...).

1.3.3.3. Acciones a emprender en los próximos años en materia de IVA

La integración económica exige la supresión de las fronteras fiscales entre los Estados miembros, es decir, el gravamen de las importaciones, la desgravación de las exportaciones y los controles en las fronteras. No podrá afirmarse que los países de la Comunidad constituyen un mercado único en el que circula libremente y en condiciones de igualdad en la competencia bienes, servicios, personas y capitales mientras en lo relativo al IVA no se ponga fin a las derogaciones al principio de base uniforme y se decida si el sistema común de IVA debe tener uno o varios tipos, estableciendo en el segundo de los casos una lista de bienes y servicios que han de someterse a los diferentes tipos. Esta es sin duda una condición necesaria para la supresión de las fronteras fiscales.

1.3.4. *El impacto del proceso de armonización fiscal en el margen de maniobra del sector público de la CAPV*

En este epígrafe nos preguntamos acerca de la posible influencia que el proceso de armonización fiscal comunitario pueda tener sobre la capacidad, bien normativa, bien de desarrollo legislativo o bien de naturaleza ejecutiva, que el concierto económico, concede a la Administración Autónoma Vasca. Ahora bien, quizá fuese de interés comenzar por responder a una pregunta más específica: ¿Modificará la entrada en la CEE de alguna manera el presente Concierto Económico?

Ambas cuestiones son diferentes y con respuestas distintas. Por una parte, es claro que la generalización del IVA en los países comunitarios, supondrá un importante cambio en el sistema fiscal vigente en España. Este tributo ha de convertirse en una pieza importante dentro del sistema fiscal español sustituyendo a otros impuestos actualmente en vigor. *Este importante cambio en la imposición indirecta llevará consigo una modificación del Concierto Económico.* Será preciso un nuevo acuerdo sobre aspectos tan importantes como la capacidad normativa de cada una de las Administraciones, o a quien corresponde la exacción del impuesto en cada operación.

Ahora bien, si lo que nos preguntamos es si el proceso de armonización fiscal previsto puede alterar el margen de maniobra de la Administración Vasca en los futuros conciertos que se firmen, hemos de fijarnos en las normas de la Constitución, Estatuto de Autonomía y Concierto Económico por un lado, y en determinadas disposiciones del Tratado de Roma que son especialmente relevantes como principios orientadores del proceso de armonización fiscal, por otro. Los principios que rigen el proceso de armonización de los sistemas fiscales de los países comunitarios (competencia no falseada, libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, no discriminación por razones de nacionalidad...), aparecen fielmente recogidos como norma de obligado cumplimiento en el Concierto Económico (ver cuadro 9.12).

En este sentido, el margen de maniobra de la Administración Autónoma aparece ya en el presente concierto restringido en base a los principios que rigen la armonización comunitaria y no podrá, por tanto, ser reducido en base a ellos. Es más, normas más concretas como la no diferenciación de tipos impositivos, la imposibilidad de utilizar deducciones diferentes por inversión o creación de empleos... recogidas en el presente concierto económico llevan la armonización hasta límites infranqueables a medio plazo a nivel comunitario. Muy al contrario, los países comunitarios gozan actualmente a nivel supranacional de un margen de maniobra mucho más elevado que el que corresponde a la Administración Vasca y lo que es más importante, de la doctrina fiscal comunitaria se desprenden casos como el permitir una cierta oscilación de los tipos impositivos dentro de unas bandas estrechas que podría no ser incompatible con la supresión de las fronteras fiscales y que el actual Concierto Económico.

Para finalizar expresamos nuestra opinión de que no creemos previsible que la armonización progrese mucho más allá de su estadio presente. Esta opinión está basada en que los beneficios derivados de una mayor armonización no compensarían los costes de implantación. Es difícil cifrar los costes; pero respecto a los beneficios contamos con las estimaciones de Whalley. Este autor estima que si la armonización fiscal fuera total, en el sentido de un sistema fiscal único para todos los países de la CEE, los beneficios derivados serían equivalentes a un ahorro de un 6 % de los recursos empleados para generar la renta real disfrutada actualmente. Este posible beneficio no nos parece suficiente como para empujar el proceso de armonización más allá de lo visto en esta sección.

Cuadro n.º 9.12. **Normas relevantes de armonización fiscal**

Constitución	Tratado de Roma
Art. 139-2 Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que... obstaculicen la libre circulación y establecimiento de personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.	*Art. 3* ... La acción de la comunidad incluye (Art. 3.c.): La abolición entre los Estados miembros de los obstáculos a la libre circulación de las personas de los servicios y de los capitales.
CONCIERTO ECONOMICO	
Art. 4.º, norma 11.º Las normas que dicten las instituciones competentes de los Territorios Históricos no podrán implicar menoscabo de las posibilidades de competencia empresarial ni distorsionar la asignación de recursos y libre movimiento de capitales y mano de obra.	*Art. 3. f)* El establecimiento de un régimen que asegure que la concurrencia no sea falseada en el Mercado Común.
Art. 4.º, norma 11.º Al dictar sus normas fiscales, las instituciones competentes de los Territorios Históricos atenderán a los principios de la política económica general.	*Art. 2* ... El acercamiento progresivo de las políticas económicas de los Estados miembros...
	Art. 3. d) La instauración de una política común en el campo de la agricultura.
	Art. 3. f) Lo mismo en el campo de los transportes.
Art. 4.º, norma 2.º No se adoptarán medidas fiscales de fomento de las inversiones que discriminen por razón del lugar de procedencia de los bienes o equipos en los que se materialice la inversión.	*Art. 7* ... Está prohibida toda discriminación por razones de nacionalidad.

2. EFECTOS ECONOMICOS Y RECAUDATORIOS DEL IVA

Una vez analizadas con detalle en la primera parte de este trabajo las características institucionales del Sector Público Vasco, así como las consecuencias para el mismo del proceso de armonización fiscal que la entrada de España en la CEE exige, nos detendremos a estudiar el elemento principal de este proceso: El Impuesto sobre el Valor Añadido (I.V.A.). El análisis de los efectos económicos y recaudatorios del establecimiento de este Impuesto exige, en primer lugar, destacar con claridad las características básicas del mismo. A este fin, la primera sección de esta parte incorpora una descripción extensa del IVA, en la que se consideran sus rasgos generales, formas de aplicación y modalidades posibles, así como las ventajas e inconvenientes de cada una de éstas, para finalizar con la descripción del tipo de IVA que el Proyecto de Ley contempla para su aplicación en España.

Hay que hacer notar que todos los ejemplos que aparecen en esta sección tienen como finalidad exclusiva la de ilustrar características puramente fiscales del IVA. Esto implica que, tal como están, no pueden utilizarse para llevar a cabo el análisis económico de los efectos de un IVA sobre precios relativos: pues para ello es necesario saber previamente cómo las fuerzas del mercado determinan esos precios relativos. A éste último tema, el de los efectos económicos del IVA dedicamos la sección siguiente.

El análisis teórico se lleva a cabo en dos partes. En la primera (2.2.1.), y en el Apéndice 1 se discuten los efectos de *equilibrio general y a largo plazo* utilizando el modelo de crecimiento de Solow, en la segunda (2.2.2.) y en el Apéndice 2 se pasa revista a los *efectos a corto plazo,* también en un *contexto de equilibrio general.* El modelo utilizado en este último apartado permite, previa la introducción de supuestos simplificados, presentar en el Apéndice 3 el modelo de Leontieff que es básicamente el que se propone como base por poder cuantificar del impacto de la nueva normativa fiscal. La descripción y el análisis de los datos así como los procedimientos utilizados para calcular la recaudación tanto bajo el sistema fiscal actualmente vigente como bajo el sistema que existirá una vez introducido el I.V.A. constituyen los apartados fundamentales de este Apéndice.

Por último, los *efectos recaudatorios,* tanto directos como indirectos, se discuten en la sección 2.3.

2.1. DESCRIPCION DEL IVA

2.1.1. *Los impuestos sobre el volumen de ventas*

2.1.1.1. Naturaleza y justificación general

Un impuesto sobre el volumen de ventas es una figura tributaria básica en todo sistema fiscal moderno. Es "el mejor tributo después del primero" que es el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Pese a su denominación se trata de unos impuestos indirectos sobre el consumo de bienes y servicios que por razones de técnica administrativa se recaudan de las empresas que lo repercuten, a través del proceso productivo-distributivo, hasta el consumidor final quien en definitiva soporta la carga del gravamen.

Aparte discusiones eruditas sobre los efectos de esta clase de gravámenes sobre la equidad, eficiencia y política estabilizadora, lo cierto es que la justificación de su presencia en todo sistema tributario es la *sencillez de su administración* y sobre todo su *extraordinario potencial recaudatorio* con tipos tolerables.

2.1.1.2. Clases de impuestos sobre el consumo

De acuerdo con el cuadro 9.13 los impuestos indirectos sobre el consumo, o impuestos sobre volumen de ventas, agotan prácticamente las figuras tributarias sobre el consumo. El único impuesto directo sobre el consumo es el *impuesto sobre el gasto personal,* un impuesto que al ser *subjetivo* permitiría tener en cuenta las circunstancias personales del consumidor; pero que es de imposible puesta en práctica por dificultades de administración.

Cuadro n.º 9.13. **Clases de impuestos sobre el consumo**

Directos: (subjetivo)	Impuesto s/gasto personal		
Indirectos: (objetivo)	Impuesto s/ventas de campo parcial:		Imp. s/consumos específicos
		Monofásicos	Imp. s/fabricante Imp. s/mayoristas Imp. s/minoristas
	Impuesto s/ventas de campo general		
		Plurifásicos	s/Valor total de ventas s/Valor añadido

Los impuestos sobre volumen de ventas son todos *objetivos* en el sentido que gravan finalmente el gasto quien quiera que sea el consumidor. Los de *campo parcial* gravan solamente las ventas (y finalmente los consumos) de bienes específicamente indicados (gasolina, por ejemplo), mientras que los de *campo general* gravan las ventas (y finalmente el consumo) de todos los bienes, excepto los que se declaran específicamente como exentos.

Los impuestos *monofásicos* son aquellos impuestos sobre ventas de campo general que se aplican en un solo punto del proceso de producción-distribución y que según sea ese punto pueden ser sobre fabricantes, sobre mayoristas y sobre minoristas. Los impuestos *plurifásicos* son aquellos impuestos sobre ventas de campo general que se aplican en más de una fase del proceso de producción-distribución. Dentro de estos impuestos plurifásicos hay que distinguir aquellos que gravan el *valor total de las ventas* y que son acumulativas (o en cascada) por girarse sobre el importe total de las ventas en cada fase, y el *Impuesto sobre el Valor Añadido* que, para evitar la acumulación, se gira únicamente sobre el valor añadido en cada fase, recaudando el total del importe fase a fase (pagos fraccionados). Mientras que un impuesto en cascada sobre las ventas resulta ser un impuesto múltiple sobre el consumo, según sean las fases que atraviesa cada bien, un impuesto sobre el valor añadido es un impuesto único sobre el consumo cualquiera que sea el número de fases que atraviesa un bien.

2.1.1.3. Ventajas e inconvenientes de los distintos impuestos generales sobre ventas

Todos los impuestos monofásicos por su naturaleza obstaculizan los incentivos a la integración vertical. La uniformidad impositiva como es lógico sólo se logra en el de minorías

que a su vez es el que requiere menores tipos impositivos para una misma recaudación. La piramidación (o tendencia a incrementar por traslación el precio al consumo final en cuantía superior al valor del impuesto) sólo puede eliminarse en el impuesto sobre minoristas tal como veremos en seguida con un ejemplo. Por recaer en la última fase del proceso de producción-distribución no precisa —a diferencia del de mayoristas y fabricantes— compensaciones a la exportación y a la importación. A la luz de estas consideraciones no cabe duda de que el mejor entre los monofásicos es el de minoristas que sin embargo, es de difícil gestión por la multiplicidad de sujetos pasivos, y de control precario por la escasa o nula contabilidad de los mismos.

No hay desincentivo alguno a la integración vertical cuando consideramos los impuestos sobre el volumen de ventas *plurifásicos*. Cuando se trata de un impuesto en cascada sobre las ventas totales es imposible conseguir la uniformidad, se da un efecto piramidación acusado y requiere unas compensaciones a la exportación y a la importación de muy difícil cálculo. Son estas razones las que desaconsejan esta forma impositiva cuyas únicas ventajas son su elevado rendimiento a tipos reducidos y su relativa sencillez siempre que no se desee un gran control.

En contraposición, el Impuesto sobre el Valor Añadido puede conseguir la uniformidad, en puridad elimina la piramidación y facilita totalmente las compensaciones en aduanas. Estas características hacen de él el gravamen más idóneo entre los indirectos sobre el consumo especialmente en economías integradas internacionalmente; pero no debe considerársele como una panacea ya que su administración y control es complicado por el gran número de agentes a quienes afecte las modificaciones contables que exige, la determinación de la base es problemática, exige la existencia de regímenes especiales (agricultura, servicios profesionales, pequeñas empresas...), y puede ser fácilmente desvirtuado si se introducen exenciones.

En el apartado siguiente concentraremos nuestra atención en el IVA; pero como colofón a este apartado presentamos en el cuadro 9.14 un ejemplo que permite repasar las características más relevantes de las figuras impositivas sobre ventas que hemos considerado. En este ejemplo se ha considerado que los vendedores aplican la técnica del "mark-up" para el cálculo de los beneficios aunque el porcentaje utilizado en cada caso no es significativo de la realidad económica actual. Por sencillez se ha considerado en cada fase solamente las compras y los salarios aunque los tipos de gravámenes elegidos procuran acercarse a la realidad española.

La última columna se ha añadido como llamada de atención sobre los efectos nocivos que podría tener la aplicación incorrecta del IVA lo que, a falta de una amplia campaña administrativa, no es una eventualidad tan descabellada.

El ejemplo recalca la diferencia entre el tipo efectivo soportado por el consumidor y el recaudado por Hacienda, diferencia que provoca la piramidación y genera auténticas "rentas fiscales" para los diferentes grupos empresariales que intervienen en el proceso de producción-distribución.

Debe quedar claro, sin embargo, que en este ejemplo el cálculo del IVA está efectuado de acuerdo con el *método de crédito* que se explica más adelante. Como allí se verá en este caso, la base imponible del IVA son las ventas lo que no quiere decir que no se trate de un impuesto sobre el valor añadido.

Cuadro n.º 9.14. **Impuestos generales sobre ventas**

	Monofásicos				Plurifásicos		
	Sin Impuestos	Impuesto Fabricantes 5 %	Impuesto Mayoristas 5 %	Impuesto Minoristas 5 %	Impuesto Múltiple 5 %	IVA 11 % Correcto	IVA 11 % Acumu.
I. Fabricante							
Extracción M. Primas	100	100,00	100	100	100,00	100	100,00
Salarios	50	50,00	50	50	50,00	50	50;00
Beneficios (20 %) MU	30	30,00	30	30	30,00	30	30,00
V. Producto	180	180,00	180	180	180,00	180	180,00
Impuesto	–	9,00	–	–	9,00	19,8/19,8/	19,80
P. Venta	180	189,00	180	180	189,00	199,8	199,80
II. Mayorista							
Compras	180	189,00	180	180	189,00	180 (+19,8)	199,80
Salarios	20	20,00	20	20	20,00	20	20,00
Beneficios (15 %)	30	31,35	30	30	31,35	30	32,97
V. Producto	230	2,35	230	230	240,35	230	252,77
Impuesto	–	–	11,5 (9) [3,91 %]	–	12,02	25,3/5,5/	27,80
P. Venta	230	240,35	241,5	230	252,37	255,3	280,57
III. Minorista							
Compras	230	240,35	241,5 (239)	230	252,37	230 (+25,3)	280,57
Salarios	10	10,00	20 (10)	10	10,00	20	10,00
Beneficios (10 %)	24	25,03	25,15 (24,9)	24	26,24	24	29,06
V. Producto	264	275,38	276,65 (273,9)	264	288,61	264	319,63
Impuesto	–	–	–	13,2 (9) [3,41 %]	14,43	29,04/3,74/	35,16
P. Venta	264	275,38	276,65 (273,9)	277,2 (273)	303,04	293,04/29,04/	354,79
T.E.C.	–	4,31 %	4,79 % (3,75 %)	5 % (3,41 %)	14,79 %	11 %	34,39 %
T.E.H.	–	3,41 %	4,36 % (3,41 %)	5	13,43 %	11 %	13,32 %
Piramidación aparente	–	0,90 %	0,43 % (0,43 %)	–	1,36 %	–	21,07 %

* [ ] tipo equivalente para igual recaudación.

* T.E.H. tipo efectivo recaudado por Hacienda: $\frac{\text{Recaudado}}{\text{P.V.P. sin impuestos}}$

* T.E.C. tipo efectivo soportado por el consumidor: $\frac{\text{P.V.P. después impuestos} - \text{P.V.P. sin impuestos}}{\text{P.V.P. sin impuestos}}$

2.1.2. *El Impuesto sobre el Valor Añadido*

Una vez efectuado el anterior recorrido por las diferentes modalidades de imposición sobre las ventas y habiendo justificado la elección del IVA como pilar fundamental de la impo-

sición indirecta, procedemos en esta sección a examinar sus características, formas de aplicación y modalidades a fin de poder juzgar la modalidad elegida en España y de orientar el análisis de sus efectos económicos.

2.1.2.1. Definición y rasgos generales

Puede definirse al IVA, en una primera aproximación, como un impuesto único, general y de pagos fraccionados sobre el valor añadido o, en una segunda aproximación, como un impuesto indirecto sobre el consumo, plurifásico y de campo general que grava el valor añadido en cada una de las fases de la producción o distribución de bienes y servicios. Conjugando ambas definiciones pueden obtenerse todos los rasgos generales del IVA cuya significación está expresada en la sección anterior.

2.1.2.2. Formas de aplicación

El cálculo de la cantidad a satisfacer a Hacienda por el vendedor se puede llevar a cabo, mediante el cálculo del valor añadido o mediante un análisis alternativo (llamado de crédito) que elimina la necesidad de dicho cálculo.

METODO(S) DE CALCULO

El valor añadido de una empresa puede calcularse por *adición* (salario + intereses + renta de factores naturales + beneficios + etc.) o por sustracción (ventas — compras). Ambas maneras de poner en práctica este método de cálculo serán equivalentes, cuando los productos intermedios se definan de manera idéntica en ambas (identidad de base impositiva) y cuando los tipos impositivos (únicos o no) sean también idénticos (identidad de cuotas).

METODO DE CREDITO

La cantidad a ingresar a Hacienda se computa por la empresa mediante la aplicación del tipo de gravamen al valor de sus ventas y, la deducción posterior de la cantidad de impuesto ya pagado a través de las compras. Es claro que este método no exige el cálculo del valor añadido. Sin embargo exige que, en cada fase productiva, el impuesto conste separadamente en factura, cosa que no era necesaria en el método de cálculo.

Este método de crédito será equivalente (en el sentido de proporcionar la misma cuota impositiva) al método de cálculo cuando se aplique a los considerados productos intermedios en el otro método, cuando no haya diferentes tipos en las distintas fases y cuando de existir ventas exentas en fases anteriores, éstas *no* se consideren deducibles en los procedimientos de adicción o sustracción.

EQUIVALENCIAS INTERNAS

Los siguientes cuadros ejemplifican las formas de aplicación del IVA y destacan las equivalencias entre distintos métodos. Los cuadros 9.15 y 9.16 ejemplifican la equivalencia

Cuadro n.º 9.15. IVA Computado por adición $VA = S + I + R_{fn} + B$

	V. Pdto.	V.A.	T.G.	Cuota
I Fase				
Materias Primas	100	100	11 % (4)	11 (4)
Salarios		70		
Beneficios		30		
II Fase				
Semielaborados	300	200	11 % (11)	22 (22)
Salarios		160		
Beneficios		40		
III Fase				
Acabados	600	300	11 % (11)	33 (33)
Salarios		240		
Beneficios		60		
IV Fase				
Mayorista	800	200	11 % (11)	22 (22)
Salarios		150		
Beneficios		50		
V Fase				
Minorista	1.000	200	11 % (22)	22 (44)=(Σ125)
Salarios				
Beneficios				

Consumidor V.P. 1.000
T. 110=11 % s/VA (Σ)110
P.V.P. 1.110 = 1.000 + 110

Cuadro n.º 9.16. IVA computado por sustracción: $VA = V - C$

	V. Pdto. (V)	V.P. Interm. (C)	V.A.	T.G.	Cuota
I Fase	100	—	100	11 % (4)	11 (4)
II Fase	300	100	200	11 % (11)	22 (22)
III Fase	600	300	300	11 % (11)	33 (33)
IV Fase	800	600	200	11 % (11)	22 (22)
V Fase	1.000	800	200	11 % (22)	22 (44)=(Σ125)

Consumidor V.P. 1.000
T. 110=11 % s/V. Añadido (Σ)110
P.V.P. 1.110 = 1.000 + 110

de los métodos de adicción y sustracción tanto si los tipos son únicos (11 %) como si no lo son (4 %, 11 %, 22 %). Sin embargo, en este segundo caso el impuesto deja de ser uniforme tal como se ve en los cuadros. En efecto, en ambos cuadros pueden observarse que es *sólo* cuando el tipo es único que la cuota acumulada es el 11 % del valor añadido acumulado. Esto es lo que se entiende por *uniformidad del impuesto* y facilita mucho los ajustes en frontera. El cuadro 9.17 ejemplifica la falta de equivalencia del método de crédito con los de cálculo cuando los tipos no son únicos, en cuyo caso, aquí tampoco se da la uniformidad.

Cuadro n.º 9.17. IVA calculado por el método de crédito. $T = T_v - T_c$

	V. Pdto.	T.G.	R_v	T_c	T (Cuota)
I Fase	100	11 % (4)	11 (4)	— (—)	11 (4)
II Fase	300	11 % (11)	33 (33)	11 (4)	22 (29)
III Fase	600	11 % (11)	66 (66)	33 (33)	33 (33)
IV Fase	800	11 % (11)	88 (88)	66 (66)	22 (22)
V Fase	1.000	11 % (22)	110 (220)	88 (88)	22 (132)=(Σ220)

Consumidor	V.P.	1.000				
	T.	110	= 11 %	s/VA		(Σ)110
	P.V.P.	1.110	=	1.000	+	110

CONCLUSIONES

Tanto en la CEE como en España se ha optado por el método de crédito. La elección es adecuada pues evita las dudas sobre la definición precisa del valor añadido, facilita el cálculo de la obligación tributaria por parte de la empresa y, al tener que constar separadamente en factura, garantiza la traslación (sin la cual el IVA quedaría desvirtuado como impuesto indirecto sobre el consumo) y consigue la íntegra desgravación de las exportaciones.

2.1.2.3. Modalidades del IVA

Una vez analizadas las formas de aplicación del IVA puede procederse a la discusión de sus modalidades según diversos criterios, modalidades que ya son tradicionales en la literatura fiscal.

Según sea la *forma de cómputo de los bienes de inversión* en la base del impuesto nos encontramos con distintos *tipos* de IVA. Para describirlos supondremos que las formas de aplicación del IVA son equivalentes y nos referiremos por sencillez al método de cálculo por sustracción según el cual la base del impuesto es el valor de las ventas menos el valor de las compras. La compra por parte de la empresa de un bien de inversión requiere un tratamiento especial, porque los bienes de inversión son duraderos y no se puede decir, económicamente hablando, que se compra todo el bien instantáneamente.

Tendremos un IVA *tipo renta (o producto) bruto* (1) cuando no se permita computar como compra (o deducir de las ventas) ni el coste del bien de capital, ni su depreciación ni los intereses financieros envueltos en su pago. Tendremos un IVA *tipo renta (o producto) neta* (2) cuando se permita computar como compra (o deducir de las ventas) sólo la depreciación anual legalmente admitida. Tendremos un IVA *tipo consumo-variante exclusión del interés* cuando se permita computar como compra (o deducir de las ventas) la depreciación y los rendimientos de la inversión. Tendremos finalmente un IVA *tipo consumo-variante deducción* cuando se permite computar como compra (o deducir de las ventas) el coste total del bien de inversión.

Según sea el *campo de aplicación* del IVA nos encontramos con un *IVA de campo general* o con un *IVA de campo parcial* (o IVA desvirtuado). Cuando el impuesto alcanza tanto a todas las fases del proceso de producción-distribución como a todos los bienes, tenemos un IVA de campo general. Cuando no alcanza a algún bien o a alguna fase del proceso producción-distribución de IVA es de campo parcial o limitado. Como el IVA es por naturaleza un impuesto de campo general, para obtener un IVA de campo parcial hay que proceder a *exenciones* que, como ahora veremos, violan la neutralidad del impuesto. Estas exenciones pueden imponerse de dos formas alternativas: 1) se trata de exenciones propiamente dichas, en cuyo caso la fase exenta no tributa pero el contribuyente exento *no* puede recuperar de Hacienda el IVA soportado por sus compras o bien, 2) se trata de la llamada tributación tipo cero en cuyo caso el contribuyente exento (o que tributa a tipo cero) *sí* puede recuperar el IVA soportado por sus compras.

Si bien la existencia de exenciones desvirtúa el impuesto, sus efectos son distintos según la fase en la que se da la exención. Si la exención (cualquiera que sea su naturaleza) se produce en la fase primera, el impuesto se recupera en la fase siguiente provocando únicamente un retraso en la recaudación. Si en fase intermedia se da una exención propiamente dicha, o bien se produce piramidación (cuya inexistencia era una de las justificaciones del IVA) o bien se repercute el IVA pagado sobre las compras y se obtiene un aumento en la recaudación. En esta alternativa se debe al hecho de estar utilizando el método de crédito. Si el comprador del producto exento contabiliza el mismo por el importe efectivamente pagado, se produce un aumento en la recaudación. Si dicho comprador contabiliza la compra no solamente por su valor efectivo sino que le añade el importe del crédito que no podrá deducir, nos encontramos posiblemente con un efecto piramidación. Por estas razones la exención en fase intermedia debiera ser de tipo cero pues en este caso el único efecto es un retrato en la recaudación. Si la exención cualquiera que fuera su naturaleza se diera en la fase final, el bien se proporciona al consumidor completamente desgravado con lo que el IVA deja de ser un impuesto indirecto sobre el consumo. La alternativa de la nota anterior no tiene sentido aquí; pero puede ocurrir que ante la ignorancia e indefensión del consumidor, el minorista traslade el impuesto acumulado hasta ese momento aumentando así sus beneficios.

Según sea el procedimiento para practicar las deducciones analizadas más arriba, el IVA puede ser de *deducción física* o de *deducción contable*. En el primer caso se parte de un análisis del producto en cada fase separando los componentes que han soportado el impuesto de aquellos otros que, por incorporarse en la fase considerada, no han sido gravados todavía y deben serlo ahora. Frente a esta deducción física se puede efectuar un análisis contable del

(1) Denominado generalmente tipo producto.

(2) Denominado generalmente tipo venta.

producto, analizando financieramente los datos contables a la entrada y a la salida de la fase considerada, con el fin de obtener, por diferencia, el importe añadido en cada fase.

Aunque ya queda indicado que un IVA de campo parcial es un IVA desvirtuado, la implantación del IVA en España admitirá exenciones por razones extra-técnicas para cuyo análisis concreto, orientado por los efectos generales indicados, habrá de esperarse a su puesta en práctica. Por otro lado se ha optado por un sistema contable de deducciones que parece algo impuesto por la realidad ya que el sistema físico es muy a menudo imposible de llevar a cabo. Finalmente se ha optado por un IVA tipo consumo variante deducción que tiene ventajas económicas y técnico-administrativas. Entre estas últimas, y al operar sobre base financiera, la deducción del coste total de los bienes de capital, no requiere la realización de complicados ajustes por variación de existencia o para la exclusión de la inversión computable. Además, excluye de gravamen las pérdidas y ganancias de capital ya consideradas en otras figuras tributarias y elimina el corte radical con el impuesto en cascada actual lo que puede favorecer su implantación. Esto último se debe a que las prácticas administrativo-contables requeridas en su gestión son sustancialmente similares a las actuales especialmente en cuanto a la contabilización separada del impuesto. Su ventaja económica obvia es que incentiva a la inversión privada mucho más que otras modalidades (tipo renta, etc.).

2.1.3. *El IVA en España (1)*

De todo lo anterior se desprende que el IVA que el Proyecto de Ley contempla para España es un impuesto tipo consumo-variante deducción de capital. El ámbito objetivo de aplicación es, de acuerdo con el Proyecto de Ley, "de máxima amplitud". Sin embargo, se admiten exenciones que contradicen parcialmente esta declaración. El procedimiento de determinación de la base imponible elegido es el procedimiento de estimación directa, si bien se introducen excepciones a este principio. Es un impuesto plurifásico, que se aplica sobre todas las fases del proceso productivo y distributivo, y a efectos de comercio exterior se adopta el principio de gravar en país de destino. Esto es, se gravan las importaciones y no las exportaciones.

Por último, interesa establecer aquellos impuestos indirectos actualmente vigentes a los que el IVA sustituye. La Disposición Final Tercera del Proyecto deja sin efecto los siguientes impuestos: Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas, Impuesto sobre el Lujo, Impuesto Especial sobre Bebidas Refrescantes, e Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores. Asimismo, se ven afectados los Impuestos integrantes de la Renta de Aduanas y la Desgravación Fiscal a la Exportación.

2.2. Efectos económicos del IVA

El carácter eminentemente *circular* de las relaciones económicas, que sin duda se refleja bien en la frase "todo influye en todo", hace que los efectos de un cambio en una varia-

(1) En la fecha de revisión de este trabajo acaba de enviarse a las Cortes un nuevo Proyecto de Ley en el que se fija un tipo único del 11 %. Si bien esto hace el impuesto uniforme con las ventajas ya reseñadas, la eliminación del tipo reducido y el aumentado plantea problemas. Los bienes de primera necesidad tendrán que ser tratados como exenciones, lo que, como ya hemos visto, desvirtúa el impuesto. Los bienes de lujo o bien desaparecen o bien se mantiene el impuesto de lujo como figura tributaria separada.

ble económica cualquiera se hagan notar en la economía de una manera más general. De otra parte, el carácter dinámico de la relación entre variables hace necesario considerar, no solamente los efectos inmediatamente perceptibles, sino también los cambios que a medio o largo plazo pueden aparecer, inducidos por la causa que se analiza.

La implantación del Impuesto sobre el Valor Añadido y la eliminación simultánea de aquellos impuestos actualmente vigentes a los que el IVA sustituye, constituye un cambio de gran importancia para la economía del Estado español, y sus efectos han de sentirse en la Comunidad Autónoma Vasca. El análisis detallado de estos efectos exige, además de contar con un marco analítico que permita singularizarlos, el *disponer de un gran volumen de información cuantitativa desagregada* y fiable, que constituya la base de la concreción, en cifras, de dichos efectos.

A *nivel teórico* el análisis de la incidencia de un impuesto, es decir, el análisis de los efectos finales que la modificación del sistema fiscal implica, no presenta problemas excesivos. A decir verdad, sabemos que se trata de calcular el equilibrio de todos los mercados que compongan el sistema económico en estudio antes de que se produzca modificación alguna en los impuestos vigentes, para pasar después a calcular el nuevo equilibrio que prevalecerá una vez producidas las perturbaciones o alteraciones en el sistema fiscal que se desea analizar.

La comparación de ambos equilibrios y las diferencias entre ellos, proporcionan una descripción completa de la verdadera incidencia del impuesto analizado. Esto significa, desde luego, moverse en un contexto de *equilibrio general,* que considera simultáneamente el comportamiento de todos los agentes y mercados en una economía. Aunque a un nivel abstracto y general sea fácil describir las operaciones precisas para llevar a cabo tal análisis, la complejidad de cálculos necesarios para realizar el ejercicio que se acaba de formular obliga a considerar únicamente elementos fuertemente agregados, incluso en aquellos estudios que sólo pretenden proporcionar respuestas cualitativas y no cuantitativas.

Sin embargo, el análisis teórico de los efectos a corto y largo plazo que la introducción del IVA vaya a tener, realizado en un contexto de equilibrio general, proporciona comentarios que, si bien son menos precisos, al ser únicamente de naturaleza cualitativa, no por ello dejan de ser interesantes.

El análisis del que se desprenden los comentarios citados se lleva a cabo en los apartados siguientes, y en los Apéndices 1 y 2, donde se recoge el material analítico y las ecuaciones.

Para estudiar los efectos económicos del IVA es necesario introducir dicho impuesto en un modelo de determinación de las magnitudes económicas cuyo cambio después del IVA queramos conocer. El modelo es elegido "a priori" con criterios de riqueza y manejabilidad; pero una vez elegido impone la forma en que se puede introducir el IVA. No hay modelo manejable que sea lo suficientemente rico como para incorporar todas las características fiscales del IVA concreto que se vaya a introducir en el sistema económico estudiado.

2.2.1. *Efectos (de equilibrio general) a largo plazo*

El análisis a largo plazo sólo se puede hacer cuando manejamos un número muy limitado de variables agregadas, lo que permite a su vez hacerlo de forma general, pero requiere el conocimiento de las equivalencias externas del IVA. Una vez establecidas estas equivalen-

cias estudiaremos primero los efectos sobre variables fundamentales como acumulación, distribución funcional y output y luego ofreceremos comentarios sobre otros efectos.

En un modelo agregado como el de Solow desarrollado en el Apéndice 1, un impuesto sobre el valor añadido es equivalente a un impuesto proporcional sobre la suma de las rentas de trabajo y las rentas de capital, lo que a su vez equivale a un impuesto proporcional sobre la renta total. Si además suponemos que la propensión marginal al consumo es constante, tal como se hace en el modelo de Solow, el IVA puede introducirse como un impuesto proporcional, a tipo v, sobre el consumo.

La manera más inmediata de describir los efectos sobre las variables fundamentales del sistema económico del cambio fiscal descrito es analizado en el contexto de un modelo agregado de equilibrio y de economía cerrada. Estas características son limitativas y exigen que posteriormente se hagan otros comentarios adicionales pero tienen la ventaja de proporcionar una respuesta no ambigua a las preguntas fundamentales.

En el Apéndice 1 se describe el funcionamiento del sistema económico con una tasa de imposición sobre las ventas denotada por "t" y con una tasa de imposición sobre el consumo de "v". Allí se muestra que la relación capital trabajo a la que tiende el sistema económico será mayor cuando se sustituye la imposición sobre las ventas por la imposición sobre el consumo (equivalente en este contexto a la imposición sobre el valor añadido).

Sabemos que la introducción del IVA va a permitir una mayor tasa de crecimiento (para pasar a una mayor relación capital/trabajo) y va a generar un aumento del output per capita. Respecto a la distribución funcional de la renta sabemos que va a aumentar la remuneración al trabajo, y va a disminuir la remuneración al capital. Esto a su vez nos hace sospechar que, dada la estructura del IRPF en España, la introducción del IVA va a tener un *impacto indirecto positivo sobre la recaudación* al incrementar las rentas de trabajo; pero sobre esto hablaremos con un poco más de detalle en la sección 2.3. Para finalizar con estos efectos fundamentales añadamos que no hay que olvidar que estos efectos son a *largo plazo* y que no puede esperarse observarlos como resultado inmediato de la implantación del IVA.

Por otro lado, como ya hemos observado, el carácter sumamente agregado, de equilibrio y de economía cerrada del modelo utilizado en el Apéndice 1 es lo que permite afirmar sin ambigüedad algunas tendencias a largo plazo. Sin embargo, es ese mismo carácter el que oculta algunos detalles que es necesario tener en cuenta, máxime cuando no se han podido incorporar algunas de las características del IVA.

En primer lugar, al ser el modelo de Solow un modelo de equilibrio no se han tenido en cuenta los efectos específicos que el IVA puede tener sobre la *inversión empresarial* y el *empleo*.

El IVA evita el doble gravamen a que otros impuestos sobre las ventas someten a los bienes de equipo, en su adquisición y en su ulterior incorporación al producto en forma de depreciación. La deducción del impuesto exigido en la adquisición de los bienes de equipo, supone un tratamiento para las inversiones igual al de los demás bienes y servicios intermedios gravados. Tal mecanismo equivale a reconocer para los bienes de equipo un régimen próximo al de amortización acelerada del 100 %. Desde el punto de vista financiero hay que recordar el menor efecto tesorería negativo, advertible en el IVA en relación con los impuestos en cascada. El IVA a través del sistema de crédito del impuesto, además de obviar la anticipación del impuesto liquidado sobre las existencias e inmovilizado no amortizado, incrementa la financiación de la empresa por la porción de cuota que percibe de sus clientes en cuanto a las ventas realizadas y cobradas hasta el momento en que debe satisfacer el impuesto a la

Hacienda Pública. Por todo ello se puede afirmar que la introducción del IVA en sustitución del IGTE estimulará la inversión, reduciendo su coste marginal y aumentando el volumen de fondos destinados a su financiación.

En principio, el desplazamiento de la carga tributaria, desde los bienes de equipo a los bienes de consumo que la modificación de la legislación fiscal impone, trae consigo un desplazamiento de los beneficios hacia ese sector. Esto no tiene que ser perjudicial para el empleo siempre que la tecnología sea más intensiva en mano de obra en el sector bienes de equipo, lo que, a grandes rasgos, suele ser el caso.

En segundo lugar, el carácter agregado del modelo no nos ha permitido hablar sobre integración empresarial. El IVA de campo general, al incidir en cada etapa sobre el valor añadido en la misma, no introduce como el IGTE discriminaciones según el grado de integración de las empresas, en función de la longitud del proceso producción-distribución-consumo, permitiéndoles estructurarse y organizarse, fusionándose o no, por razones ajenas a las fiscales y, principalmente, en función de su productividad. No obstante, dada la actual situación discriminatoria, el restablecimiento de la neutralidad comportará algunos reajustes, con sus inevitables consecuencias de ganancias relativas para unas empresas o sectores y pérdidas relativas para otras.

Finalmente, hay que hacer algunos comentarios sobre *comercio exterior* que no aparecen en el modelo. En principio, aplicando el principio de gravamen en destino, los ajustes fiscales en frontera permiten que el componente impositivo no influya en las decisiones empresariales actuando en neutralidad y no distorsionando las corrientes de tráfico internacional. Con el IVA, al contrario que con el IGTE y en ausencia de piramidación, la carga tributaria resulta perfectamente determinable y permite el logro del exacto ajuste en frontera. No debe olvidarse al respecto la aprobación en 1980 del Código Antisubvenciones del GATT, según el cual la desgravación fiscal a la exportación de productos sometidos en origen a impuestos en cascada aparece cuestionada, por entender que encubre auténticas subvenciones generadoras de dumping. Esto quiere decir que la sustitución del IGTE por el IVA puede tener efectos desfavorables a los sectores exportadores a los que habrá que prestar atención durante el período de transición.

APENDICE 1

El Modelo

El modelo que utilizamos es el de Solow, cuya ecuación fundamental es:

$$(\alpha)\ \dot{k} = sf(k) - nk$$

en donde:

s = tasa de ahorro: $1 > s > 0$.

k = K/L en donde K = stock de capital y L = población.

n = tasa de crecimiento de la población.

$$f(k) = \frac{F(K, L)}{L} = \frac{\text{Output}}{L}$$

$$\dot{x} = \frac{dx}{dt}$$

En este modelo la acumulación viene dada por el ahorro total que conviene escribir como:

$$\begin{aligned}\text{AHORRO} &= \text{OUTPUT} - \text{CONSUMO} = \text{OUTPUT} - [\text{OUTPUT} - \text{AHORRO}] \\ &= F(K, L) - [F(K, L) - sF(K, L)] = sF(K, L)\end{aligned}$$

de forma que:

$$\frac{\dot{K}}{K} = \frac{sF(K, L)}{K}$$

y en consecuencia:

$$\frac{\dot{k}}{k} = \frac{\dot{K}}{K} - n = \frac{sF(K, L)}{K} - n$$

de donde la ecuación (α) se sigue inmediatamente.

Supongamos que este sistema está funcionando con un impuesto proporcional sobre las ventas de tipo t, $0 < t < 1$. De acuerdo con la formulación del ahorro tendríamos un ahorro de $s(1 - t)\ F(K, L)$ y una recaudación de $t\,F(K, L)$. En consecuencia:

$$\frac{\dot{K}}{K} = \frac{s(1 - t)\,F(K, L)}{K}$$

de donde se sigue:

$$(\alpha')\ \dot{k} = s(1 - t)\,f(k) - nk$$

cuyo equilibrio viene dado por $\dot{k} = 0$, que define una k^*.

Supongamos ahora que sustituimos el impuesto proporcional sobre las ventas por un IVA (equivalente a un impuesto sobre el consumo a un tipo v) de *igual recaudación*. La recaudación en este caso es:

$$v[F(K, L) - sF(K, L)] = v(1 - s)\,F(K, L)$$

y por tanto estamos exigiendo que:

$$v = \frac{t}{1 - s}$$

De acuerdo con la formulación del ahorro tendríamos un ahorro total de:

$$F(K, L) - (1 - v)\,[F(K, L) - sF(K, L)] = [1 - (1 - v)\,(1 - s)]\,F(K, L)$$

y por tanto:

$$\frac{\dot{K}}{K} = \frac{[1 - (1 - v)\,(1 - s)]\,F(K, L)}{K}$$

que da origen a:

$$(\alpha'')\quad \dot{k} = [1 - (1 - v)\,(1 - s)]\,f(k) - nk$$

cuyo equilibrio viene dado por $\dot{k} = 0$, que define un nuevo capital per cápita k^{**}.

Para comparar el sistema (α') con el (α'') nos basta comparar k^* con k^{**}, y para ello sabemos que:

$$[1 - (1 - v)\,(1 - s)] \lesseqgtr s(1 - t) \Leftrightarrow k^{**} \lesseqgtr k^*$$

Como, por el requisito de igual recaudación sabemos que $t = v\,(1 - s)$, tenemos que $[1 - (1 - v)\,(1 - s)] = [1 - (1 - s) + t] = s + t$, y, por lo tanto, sabemos que $k^{**} > k^*$. Nótese que este resultado sigue siendo cierto siempre que el tipo del IVA sea tal que garantice una mayor recaudación que los impuestos a los que sustituye, es decir, siempre que $v\,(1 - s) > t$. Para valores realistas de estos parámetros la desigualdad se cumple.

2.2.2. *Efectos de equilibrio general a corto plazo*

Para llevar a cabo el análisis de los efectos que la introducción del IVA provoca a corto plazo en la economía, es decir, cuando no ha transcurrido el tiempo necesario para que todas las magnitudes económicas se ajusten al nivel al que permanecerán en el largo plazo, hemos desarrollado un modelo sencillo, que aparece en el apéndice 2 y que recoge el comportamiento de los agentes económicos. Dicho modelo nos permite seguir la concatenación de efectos producidos y determinar finalmente los cambios que se experimentarán en el sistema.

La elección del modelo que presentamos en el apéndice 2 no ha sido producto del azar, sino que por el contrario ha estado motivada por nuestro interés en plantear la formulación de los sistemas de ecuaciones, de manera que el resultado final del trabajo fuera la cuantificación de la incidencia del IVA en la economía de la CAV.

La simplificación del análisis, aunque las conclusiones pueden ser generalizadas, nos ha inducido a suponer una economía con tres sectores productivos perfectamente competitivos que producen los bienes en condiciones de rendimientos constantes a escala. Los bienes pueden ser o bien destinados al consumo, o utilizados como inputs intermedios en la producción de los otros bienes.

Los factores productivos primarios, que también son necesarios para la producción, están disponibles en cantidades fijas. Las relaciones técnicas de producción representativas de la tecnología de las empresas se resumen en las ecuaciones (1.1) del apéndice.

Para unos precios de los bienes y de los factores primarios determinados, es posible calcular las funciones de coste de producción (ecuaciones 1.2), las demandas de factores (ecuaciones 1.3, 1.4) y las demandas finales (1.5).

Si los estados de la economía se caracterizan por la utilización plena de los recursos y si existe competencia perfecta, los precios de los bienes producidos se igualarán a los costes marginales (y medios) de producción que dependen de los precios de todos los factores utilizados en la misma. Estas hipótesis se recogen en (1.6) y (1.7).

Las relaciones que acabamos de describir sucintamente proporcionan en realidad una descripción completa de la economía que permite estudiar el impacto que la modificación del sistema fiscal implica. Antes de resumir las conclusiones de este análisis, notemos que los precios relativos de los bienes producidos variarán cuando se alteren los precios de los inputs primarios y que la alteración obviamente depende de manera directa de los coeficientes que representan la intensidad de utilización de cada uno de los factores en la producción de cada uno de los bienes y, en consecuencia, de las distintas técnicas disponibles para la producción. Por otro lado, la elección de las técnicas se adapta a las demandas.

Las ecuaciones (1.8) y (1.9) del apéndice muestran analíticamente los factores de los que el cambio en precios relativos depende, siendo posible utilizarlas para dilucidar el impacto de la introducción de un IVA a tipos uniformes, análisis que se realiza en (1.10) a (1.13).

La forma concreta de introducir el IVA en el modelo teórico viene impuesta por la estructura del mismo y es independiente del método de aplicación concreto que se elija. En nuestro modelo el Impuesto sobre el Valor Añadido, al ser un impuesto sobre la renta generada en cada sector, aparece modelado como un impuesto, al mismo tipo, sobre el precio de los factores primarios, capital y trabajo, utilizados.

La variación en los precios de cada uno de los bienes puede descomponerse en dos partes. Por un lado, el componente debido a la variación en los precios de los factores primarios, y por otro, la variación del tipo impositivo.

Si el IVA se introduce a tipo uniforme y si no hay ninguna otra alteración en el sistema fiscal, la asignación de recursos en el sistema económico no sufrirá ninguna variación porque aun cuando los precios aumenten lo harán todos en la misma cuantía, lo que implica constancia en precios relativos.

Es fácil ver, como corolario, que los precios relativos de los factores tampoco se verán alterados por cuanto que las demandas relativas de factores se mantendrán invariantes.

El único efecto de la introducción de un IVA a tipo uniforme es, por tanto, el de producir inflación. El nivel de precios aumentará en un t %, siendo "t" el tipo impositivo del IVA (1).

Este resultado tan sencillo e intuitivo no se mantiene sin embargo si el IVA se introduce con tipos impositivos distintos o si al introducir el IVA se eliminan impuestos que estaban en vigor.

---

(1) Si el cambio considerado no es sólo la introducción del IVA sino la eliminación de impuestos como el IGTE, el de lujo, compensación de gravámenes interiores y algunos impuestos especiales, la conclusión no se mantiene. Sin embargo, la estructura del modelo no nos permite analizar con precisión esta posibilidad a nivel teórico aunque sí ha sido considerada en extensión en el apéndice 3.

Si el tipo impositivo con el que se grava el valor añadido de cada uno de los sectores es distinto, los precios de los factores primarios variarán de sector en sector tal y como aparece reflejado en el sistema de ecuaciones (1.14) del apéndice.

Por otra parte, el efecto inducido que esta diferenciación en los precios de los factores primarios en cada sector acarrea sobre los precios finales sectoriales depende sustancialmente de los coeficientes representativos de la participación de los sectores primarios en la producción de cada uno de los bienes vía utilización de las producciones de otros sectores. Las relaciones intersectoriales y por tanto el efecto que el valor añadido de uno de los sectores signifique sobre la producción de otro (s) condiciona de manera crucial la repercusión impacto del impuesto sobre los precios relativos. Estas relaciones están expresadas en (1.16) y es importante señalar que en el proceso de ajuste de la economía, ante una variación como la que estamos considerando, además de los cambios en precios, se producirán alteraciones muy importantes en los coeficientes que recogen la influencia del valor añadido de un sector sobre la producción de otro.

Al cambiar los precios relativos de los bienes, las demandas de los consumidores se alterarán, lo que generará cambios en los precios relativos de los factores, y por tanto alteraciones en las técnicas de producción utilizadas por las empresas. Una vez realizado a través de las fuerzas del mercado, el proceso de ajuste que la introducción del IVA a tipos distintos ocasiona la asignación de recursos resultantes será necesariamente distinta de la existencia en la situación inicial.

Además, la distribución de la renta, tanto personal como funcional y sectorial, también se va a ver alterada, y para poder determinar qué personas, factores o sectores ganan o pierden con la introducción del IVA necesitaremos conocer la forma funcional de los coeficientes que miden la participación indirecta (a través de otro sector) de los factores primarios en la producción de cada uno de los sectores, así como las elasticidades precio y renta de las demandas tanto individuales como sectoriales. Los requisitos informacionales en un contexto de equilibrio general son muy elevados.

La ausencia de esta información para la economía de la CAV y en general para todas las economías, obliga a que, si se pretende obtener resultados cuantitativos concretos, deba procederse de manera mucho más drástica eliminando del análisis la consideración de cambios en los precios de los factores primarios, los cambios en las demandas, así como la variabilidad de los coeficientes de participación sectorial. Aun cuando aceptemos que en un sistema económico los precios se determinan a través de la interacción de productores, consumidores y sector público, la no disponibilidad de modelos econométricos estimados, con ecuaciones representativas del comportamiento de los distintos agentes económicos, fuerza a que el análisis haya de efectuarse en un contexto de análisis parcial, centrado en el sector productivo de la economía y en el que se deja de lado tanto a los consumidores como al gobierno o, dicho en otras palabras, tomando las demandas finales de los consumidores y del gobierno como invariantes.

La única forma posible de cuantificar el impacto de la introducción del IVA o, más en general, de la modificación en el sistema fiscal que esta introducción implica es a través de la utilización de tablas Input Output. El modelo de Leontieff representa a la tecnología a través de coeficientes de producción constantes y el ejercicio de cuantificación así planteado elimina los efectos inducidos que la variación en precios relativos produce en el sistema económico como consecuencia de la reacción de los consumidores, pero, y esto hay que destacarlo, la propia estructura de las tablas sí que permite medir los efectos originados como consecuencia de las interrelaciones existentes entre los distintos sectores. Por otra parte, la introducción

de hipótesis de indiciación de salarios y beneficios permite aproximarse a un efecto global en precios, que represente no solamente el efecto en los factores productivos, sino también la reacción esperada en los colectivos empresarial y laboral.

Adicionalmente es posible determinar el efecto que la introducción del IVA produce sobre precios al consumidor, tanto globalmente como para diferentes tramos de renta, lo que permite considerar los efectos distributivos del nuevo Impuesto a través de precios.

La no disponibilidad en el momento de editarse este trabajo de las tablas Input-Output de la CAV para 1980 nos ha impedido obtener la cuantificación de la incidencia de la nueva normativa fiscal que está actualmente en estudio, y que iba a constituir la última parte de nuestro trabajo.

La esperanza de que los datos pudieran estar disponibles antes de finalizar el tiempo asignado para la realización del trabajo nos llevó a plantear cuidadosamente los pasos necesarios para la cuantificación, así como a la resolución de los problemas inherentes a la misma. Este material está recogido en el Apéndice 3, que creemos de utilidad para conocer de manera precisa los procedimientos de cálculo a seguir, las aproximaciones obligadas para la determinación de la base imponible y la relación de respuestas que podrían ser obtenidas con el material estadístico que se cita.

Resaltaremos por último que las limitaciones a que hemos hecho referencia no son, ni con mucho, específicas de nuestro estudio, sino que por el contrario aparecen en la mayoría de los análisis que tratan de medir cuantitativamente el impacto sobre precios sectoriales de cambios en la legislación fiscal.

APENDICE 2

El modelo

A efectos de simplificar el análisis, aunque las conclusiones obviamente pueden ser generalizadas, supondremos una economía con tres sectores productivos, perfectamente competitivos, que producen los bienes X, Y, Z en condiciones de rendimientos constantes a escala. Estos bienes pueden ser destinados al consumo o usados como inputs intermedios en la producción de los otros bienes.

La producción de los bienes X, Y, Z exige, además de disponer de inputs intermedios, la utilización de factores productivos primarios: capital y trabajo, a los que denotaremos por K y L respectivamente. Supondremos que las cantidades disponibles de trabajo y capital están dadas y permanecen constantes a los niveles L_o y K_o.

Las siguientes relaciones técnicas de producción representan la tecnología de la economía:

$$\begin{aligned} X &= X(X, Y, Z; K, L) \\ Y &= Y(X, Y, Z; K, L) \\ Z &= Z(X, Y, Z; K, L) \end{aligned} \qquad (1.1)$$

Las funciones de coste de producción C (x), C (y), C (z) para cada uno de los bienes pueden expresarse:

$$\begin{aligned} C(x) &= c_x(p_x, p_y, p_z; r, w) \cdot X \\ C(y) &= c_y(p_x, p_y, p_z; r, w) \cdot Y \\ C(z) &= c_z(p_x, p_y, p_z; r, w) \cdot Z \end{aligned} \qquad (1.2)$$

donde las funciones c_x, c_y, c_z representan tanto el coste medio como el coste marginal, debido al supuesto de rendimientos constantes a escala.

Las demandas de capital y trabajo requeridas por los sectores productivos vienen dadas por:

$$\begin{aligned} K_x &= C_{Kx} \cdot X & L_x &= C_{Lx} \cdot X \\ K_y &= C_{Ky} \cdot Y & L_y &= C_{Ly} \cdot Y \\ K_z &= C_{Kz} \cdot Z & L_z &= C_{Lz} \cdot Z \end{aligned} \qquad (1.3)$$

mientras que las cantidades demandadas de los bienes X, Y, Z, en tanto que inputs intermedios, pueden ser expresadas como:

$$\begin{aligned} X_x &= C_{xx} \cdot X & X_y &= C_{xY} \cdot Y & X_z &= C_{xz} \cdot Z \\ Y_x &= C_{yx} \cdot X & Y_y &= C_{yy} \cdot Y & Y_z &= C_{yz} \cdot Z \\ Z_x &= C_{zx} \cdot X & Z_y &= C_{zy} \cdot Y & Z_z &= C_{zz} \cdot Z \end{aligned} \qquad (1.4)$$

Los coeficientes C_{ij} en las expresiones (1.3) y (1.4) representan la cantidad de factor i necesario para producir una unidad del bien j, y dependen de los precios de los factores productivos, por lo que pueden expresarse:

$$C_{ij} = C_{ij}(p_x, p_y, p_z; r, w)$$

Las demandas finales que denotamos por D_x, D_y, D_z, dependen de los precios de los bienes y de la renta nacional, R, por lo que:

$$\begin{aligned} D_x &= D_x\,(p_x,\ p_y,\ p_z;\ R) \\ D_y &= D_y\,(p_x,\ p_y,\ p_z;\ R) \\ D_z &= D_z\,(p_x,\ p_y,\ p_z;\ R) \end{aligned} \qquad (1.5)$$

siendo $R = w \cdot L_0 + r \cdot K_0$.

En el caso de la plena utilización de recursos:

$$\begin{aligned} &C_{Lx} \cdot X + C_{Ly} \cdot Y + C_{Lz} \cdot Z = L_0 \\ &C_{Kx} \cdot X + C_{Ky} \cdot Y + C_{Kz} \cdot Z = K_0 \\ &C_{xx} \cdot X + C_{xy} \cdot Y + C_{xz} \cdot Z + D_x\,(p_x, p_y, p_z; R) = X \\ &C_{yx} \cdot X + C_{yy} \cdot Y + C_{yz} \cdot Z + D_y\,(p_x, p_y, p_z; R) = Y \\ &C_{zx} \cdot X + C_{zy} \cdot Y + C_{zz} \cdot Z + D_z\,(p_x, p_y, p_z; R) = Z \end{aligned} \qquad (1.6)$$

y en competencia perfecta:

$$\begin{aligned} P_x &= C_x\,(P_x,\ P_y,\ P_z;\ w,\ r) \\ P_y &= C_y\,(P_x,\ P_y,\ P_z;\ w,\ r) \\ P_z &= C_z\,(P_x,\ P_y,\ P_z;\ w,\ r) \end{aligned} \qquad (1.7)$$

A partir de las ecuaciones (1.1) a (1.7) podemos obtener unas relaciones que determinan los precios de los bienes producidos como funciones de los precios de los factores primarios, así:

$$\begin{aligned} P_x &= Q_x\,(w,\ r) \\ P_y &= Q_y\,(w,\ r) \\ P_z &= Q_z\,(w,\ r) \end{aligned} \qquad (1.8)$$

Denotamos por $\hat{P}_x$, $\hat{P}_y$, $\hat{P}_z$, $\hat{w}$, $\hat{r}$ las tasas de cambio (1) en los precios; si operamos (1.7) se obtiene fácilmente:

$$\begin{aligned} \hat{P}_x &= Q_{Lx}\,\hat{w} + Q_{Kx}\,\hat{r} \\ \hat{P}_y &= Q_{Ly}\,\hat{w} + Q_{Ky}\,\hat{r} \\ \hat{P}_z &= Q_{Lz}\,\hat{w} + Q_{Kz}\,\hat{r} \end{aligned} \qquad (1.9)$$

en donde los coeficientes Q_{ij} representan la participación del factor i (capital o trabajo) en la producción del bien j, bien directamente o bien indirectamente a través de los otros bienes producidos cuando éstos se utilizan como bienes intermedios. Nótese que los coeficientes Q_{ij} no son independientes ni de los precios de los bienes X, Y, Z ni de los precios de los factores primarios w y r; es decir:

$$Q_{ij} = Q_{ij}\,(P_x,\ P_y,\ P_z,\ w,\ r)$$

Utilizando las ecuaciones (1.9), el modelo permite analizar el efecto que una variación en w y r supone sobre los precios relativos. Si queremos, por ejemplo, saber cómo varía

(1) Entendemos como tasa de cambio $\hat{x}$ de una variable x al conciente $\dot{x}/x$, en donde $\dot{x}$, ya definida en 2.2.1.2., es dx/dt.

la relación p_x/p_y basta con hallar la diferencia $\hat{p}_x - \hat{p}_y$, que puede expresarse: $\hat{p}_x - \hat{p}_y = (Q_{Lx} - Q_{Ly})\,\hat{w} + (Q_{Kx} - Q_{Ky})\,\hat{r}$.

Las ecuaciones (1.9) nos van a permitir estudiar la incidencia del IVA sobre la economía. Sea "t" el tipo impositivo que supondremos de momento igual para todos los sectores. Representaremos el IVA como un impuesto t sobre el precio del trabajo y sobre el precio del capital; en otros términos el salario a pagar ahora es (1 + t) w y la renta del capital es (1 + t) r. Denotaremos por q_x, q_r, q_z los precios de los bienes producidos una vez introducido el impuesto y por "T" a (1 + t).

Las ecuaciones (1.8) del apartado anterior se convierten en:

$$\begin{aligned} q_x &= Q_x\,(Tw,\ Tr) \\ q_y &= Q_y\,(Tw,\ Tr) \\ q_z &= Q_z\,(Tw,\ Tr) \end{aligned} \qquad (1.10)$$

en donde Tw y Tr son los precios de los factores después de introducido el impuesto.

Al igual que en el apartado anterior, tenemos unas relaciones que representan los cambios proporcionales en los precios:

$$\begin{aligned} \hat{q}_x &= Q_{Lx}\,\hat{Tw} + Q_{Kx}\,\hat{Tr} \\ \hat{q}_y &= Q_{Ly}\,\hat{Tw} + Q_{Ky}\,\hat{Tr} \\ \hat{q}_z &= Q_{Lz}\,\hat{Tw} + Q_{Kz}\,\hat{Tr} \end{aligned} \qquad (1.11)$$

Ahora bien, $Tw = \hat{w} + \hat{T}$ y $\hat{Tr} = \hat{r} + \hat{T}$, por lo que:

$$\begin{aligned} \hat{q}_x &= Q_{Lx}\,\hat{w} + Q_{Kx}\,\hat{r} + Q_{Lx}\,\hat{T} + Q_{Kx}\,\hat{T} \\ \hat{q}_y &= Q_{Ly}\,\hat{w} + Q_{Ky}\,\hat{r} + Q_{Ly}\,\hat{T} + Q_{Ky}\,\hat{T} \\ \hat{q}_z &= Q_{Lz}\,\hat{w} + Q_{Kz}\,\hat{r} + Q_{Lz}\,\hat{T} + Q_{Kz}\,\hat{T} \end{aligned} \qquad (1.12)$$

dado que $Q_{Lj} + Q_{Kj} = 1$, $j = X, Y, Z$, y teniendo en cuenta (1.9) tenemos:

$$\begin{aligned} \hat{q}_x &= \hat{P}_x + \hat{T} \\ \hat{q}_y &= \hat{P}_y + \hat{T} \\ \hat{q}_z &= \hat{P}_z + \hat{T} \end{aligned} \qquad (1.13)$$

que expresan variaciones en los precios.

Supongamos ahora que los tipos impositivos son distintos en cada sector. Definamos T_x, T_y, T_z, como los impuestos que van a afectar a los valores añadidos en cada sector; esto es equivalente a suponer que los salarios y tipos de interés que aparecen en las ecuaciones (1.8) que determinan los precios no son los mismos en todos los sectores, aunque los salarios e intereses efectivamente pagados sí lo sean. En efecto, prescribiendo las ecuaciones (1.7) se tiene:

$$\begin{aligned} q_x &= C_x\,(q_x,\ q_y,\ q_z;\ T_x w,\ T_x r) \\ q_y &= C_y\,(q_x,\ q_y,\ q_z;\ T_y w,\ T_y r) \\ q_z &= C_z\,(q_x,\ q_y,\ q_z;\ T_z w,\ T_z r) \end{aligned} \qquad (1.14)$$

de donde:

$$q_x = Q_x\ (w_x,\ w_y,\ w_z,\ r_x,\ r_y,\ r_z)$$
$$q_y = Q_y\ (w_x,\ w_y,\ w_z,\ r_x,\ r_y,\ r_z)$$
$$q_z = Q_z\ (w_x,\ w_y,\ w_z,\ r_x,\ r_y,\ r_z)$$

siendo:

$$w_i = T_i w,\ r_i = T_i r,\ i = X,\ Y,\ Z$$

Para estudiar los efectos de una alteración de los tipos impositivos, repetimos el ejercicio del apartado anterior, obteniendo:

$$\begin{aligned}
\hat{q}_x &= Q^x_{Lx}\,\hat{w}_x + Q^y_{Lx}\,\hat{w}_y + Q^z_{Lx}\,\hat{w}_z + Q^x_{Kx}\,\hat{r}_x + Q^y_{kx}\,\hat{r}_y + Q^z_{kx}\,\hat{r}_z \\
\hat{q}_y &= Q^x_{Ly}\,\hat{w}_x + Q^y_{Ly}\,\hat{w}_y + Q^z_{Ly}\,\hat{w}_z + Q^x_{Ky}\,\hat{r}_x + Q^y_{Ky}\,\hat{r}_y + Q^z_{Ky}\,\hat{r}_z \\
\hat{q}_z &= Q^x_{Lz}\,\hat{w}_x + Q^y_{Lz}\,\hat{w}_y + Q^z_{Lz}\,\hat{w}_z + Q^x_{Kz}\,\hat{r}_x + Q^y_{Kz}\,\hat{r}_y + Q^z_{Kz}\,\hat{r}_z
\end{aligned} \qquad (1.15)$$

Los coeficientes Q^i_{Lj}, Q^i_{Kj} reflejan la magnitud de la variación en el precio del bien j debido a la variación en w_i y r_i respectivamente. Estos coeficientes no son constantes y dependen de los precios.

Ahora bien, teniendo en cuenta que: $\hat{w}_i = \hat{T}_i + \hat{w}$ las ecuaciones (1.15) pueden escribirse:

$$\begin{aligned}
\hat{q}_x &= p_x + [Q^x_{Lx} + Q^x_{Kx}]\,\hat{T}_x + [Q^y_{Lx} + Q^y_{Kx}]\,\hat{T}_y + [Q^z_{Lx} + Q^z_{Kx}]\,\hat{T}_z \\
\hat{q}_y &= p_y + [Q^x_{Ly} + Q^x_{Ky}]\,\hat{T}_x + [Q^y_{Ly} + Q^y_{Ky}]\,\hat{T}_y + [Q^z_{Ly} + Q^z_{Ky}]\,\hat{T}_z \\
\hat{q}_z &= p_z + [Q^x_{Lz} + Q^x_{Kz}]\,\hat{T}_x + [Q^y_{Lz} + Q^y_{Kz}]\,\hat{T}_y + [Q^z_{Lz} + Q^z_{Kz}]\,\hat{T}_z
\end{aligned}$$

Definiendo $Q^i_{Lj} + Q^i_{Kj} = \bar{Q}^{-ii}$, tenemos:

$$\begin{aligned}
\hat{q}_x &= \hat{p}_x + \bar{Q}^x_x\,\hat{T}_x + \bar{Q}^y_x\,\hat{T}_y + \bar{Q}^z_x\,\hat{T}_z \\
\hat{q}_y &= \hat{p}_y + \bar{Q}^x_y\,\hat{T}_x + \bar{Q}^y_y\,\hat{T}_y + \bar{Q}^z_y\,\hat{T}_z \\
\hat{q}_z &= \hat{p}_z + \bar{Q}^x_z\,\hat{T}_x + \bar{Q}^y_z\,\hat{T}_y + \bar{Q}^z_z\,\hat{T}_z
\end{aligned} \qquad (1.16)$$

Los coeficientes $\bar{Q}^i_j$ miden la participación de los factores primarios capital y trabajo en la producción del bien j vía bien i; o dicho de otra manera, cómo afecta el valor añadido del sector i a la producción del sector j. Estos coeficientes dependen de los precios de los bienes intermedios y de los factores primarios, y pueden escribirse:

$$\bar{Q}^i_j = \bar{Q}^i_j\ (P_x,\ P_y,\ P_z,\ w_x,\ w_y,\ w_z,\ r_x,\ r_y,\ r_z).$$

Para ver cómo el IVA afecta a los precios relativos basta con hallar la diferencia de un par cualquiera de ecuaciones correspondientes a (1.16), por ejemplo para los bienes Y y Z, tenemos:

$$\hat{q}_y - \hat{q}_z = (\bar{Q}^x_y - \bar{Q}^x_z)\,\hat{T}_x + (\bar{Q}^y_y - \bar{Q}^y_z)\,\hat{T}_y + (\bar{Q}^z_y - \bar{Q}^z_z)\,\hat{T}_z + (\hat{P}_y - \hat{P}_z).$$

En esta última ecuación es donde podemos ver con claridad la introducción de un IVA a tipos distintos cambia necesariamente la asignación de recursos. Supongamos que el precio relativo de los factores permanece constante. Aún así $\hat{q}_y - \hat{q}_z \neq 0$ y los precios relativos de los bienes cambian siempre que:

$$\bar{Q}^x_y \neq \bar{Q}^x_z,\ \bar{Q}^y_y \neq \bar{Q}^y_z \text{ y } Q^z_y \neq \bar{Q}^z_z.$$

APENDICE 3. HACIA LA DETERMINACION CUANTITATIVA DEL EFECTO DE LA INTRODUCCION DEL IVA Y DE LA ELIMINACION DE ALGUNOS IMPUESTOS INDIRECTOS ACTUALMENTE VIGENTES

El modelo teórico

El punto de arranque para la estimación del impacto del IVA lo constituyen las ecuaciones (1.16) del apéndice 2, que expresadas matricialmente se reducen a:

$$\hat{q} = \hat{p} + \bar{Q}\hat{T} \tag{2.1}$$

Cuantitativizar el impacto del IVA, que afecta al elemento $\hat{T}$ en esta expresión, exige conocer los elementos de la matriz $\bar{Q}$. Como ha quedado señalado más arriba, estos elementos no son independientes de los precios.

Ahora bien, si nos centramos únicamente en los efectos impacto que la introducción del IVA tiene sobre los precios, podemos conseguir una buena aproximación, suponiendo que los coeficientes no dependen de los precios. Esto significa que estamos restringiendo la tecnología productiva a ser del siguiente tipo: para producir una unidad del bien i precisamos a_{ij} unidades del bien o factor j, y a_{ij} no depende ni de los precios de los factores primarios o intermedios, ni de las cantidades del bien j producidas. Los elementos de las matrices

$$A = \begin{bmatrix} a_{xx} & a_{xy} & a_{xz} \\ a_{yx} & a_{yy} & a_{yz} \\ a_{zx} & a_{zy} & a_{zz} \end{bmatrix} \tag{2.2}$$

y

$$B = \begin{bmatrix} b_{xL} & b_{xK} & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & b_{yL} & b_{yK} & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & b_{zL} & b_{zK} \end{bmatrix} \tag{2.3}$$

representan los requerimientos de inputs intermedios y factores primarios por unidad de bien producida.

Una vez establecido el supuesto crucial de que los coeficientes $\bar{Q}_i^j$ son constantes (lo que supone que el único efecto que el modelo puede determinar es el efecto impacto en precios) el modelo se simplifica a:

$$\begin{aligned} q_x &= a_{xx}\,q_x + a_{xy}\,q_y + a_{xz}\,q_z + b_{xL}\,w_x + b_{xK}\,r_x \\ q_y &= a_{yx}\,q_x + a_{yy}\,q_y + a_{yz}\,q_z + b_{yL}\,w_y + b_{yK}\,r_y \\ q_z &= a_{zx}\,q_x + a_{zy}\,q_y + a_{zz}\,q_z + b_{zL}\,w_z + b_{zK}\,r_z \end{aligned} \tag{2.4}$$

que, en forma matricial, utilizando (2.2) y (2.3) puede expresarse:

$$q = A \cdot q + Bs$$

siendo s el vector columna $(w_x, r_x, w_y, r_y, w_z, r_z)$.

Ha de señalarse que la expresión

$$B.s = \begin{bmatrix} b_{xL}\,w_x + b_{xK}\,r_x \\ b_{yL}\,w_y + b_{yK}\,r_y \\ b_{zL}\,w_z + b_{zK}\,r_z \end{bmatrix}$$

representa precisamente la participación de los factores primarios, capital y trabajo, en el output total de cada sector. Representa, pues, en su forma más sencilla, el valor añadido de cada sector, definido como diferencia entre output total y pago a los inputs intermedios.

En general, y a los efectos de la aplicación de este modelo, distinguiremos dentro del valor añadido tres componentes: salarios (S), beneficios (B) e impuestos (T) pagados por el sector. Es decir:

$$V = B + S + T = B.s$$

El sistema de ecuaciones (2.4) tiene como solución:

$$q = (I - A)^{-1} \cdot V \qquad (2.5)$$

Cambios en los componentes del vector V, representados de una manera general por V, provocarán a su vez cambios en precios a través de la expresión:

$$\hat{q} = (I - A)^{-1} \cdot V \qquad (2.6)$$

Dadas las características del modelo presentado, que corresponde con el modelo abierto de Leontieff, y la linealidad de las relaciones (2.6), cambios simultáneos en las componentes del valor añadido podrán descomponerse linealmente en:

$$\hat{q} = (I - A)^{-1} \cdot \hat{B} + (I - A)^{-1} \cdot \hat{S} + (I - A)^{-1} \cdot \hat{T} \qquad (2.7)$$

Suponiendo B y S constantes, el cambio en precios q reflejará únicamente el cambio en los impuestos, T; es decir:

$$\hat{q} = (I - A)^{-1} \cdot \hat{T} \qquad (2.8)$$

Datos

La base informativa sobre la que se ha diseñado el ejercicio es la contenida en las tablas Input-Output para la Economía Vasca, elaboradas con información económica correspondiente a 1980.

Es sabido que las tablas I-O contienen una gran cantidad de información básica, desagregada por sectores, que puede ser utilizada para distintos fines. Sin embargo, la utilización de estos datos no está exenta de limitaciones, entre las que se pueden distinguir unas limitaciones de tipo general, derivadas de la utilización del modelo I-O y otras de tipo más particular, que se refieren al problema concreto que aquí se aborda.

Entre las limitaciones de tipo general, las más importantes son sin duda:

1. El carácter estático de las tablas, que por una parte las invalida como instrumento de simulación dinámica, y por otra obliga a referir todos los resultados a la constancia de la estructura sectorial correspondiente al momento de tiempo en que la información fuera recogida.
2. La definición de todas las magnitudes de la tabla en términos de valor (necesario para poder disponer de una unidad homogénea), que exige suponer también la constancia de precios relativos o, en su defecto, el supuesto de que la estructura sectorial se adapta instantáneamente a los cambios en precios.

Las limitaciones más específicas provienen de la naturaleza del ejercicio que, en este caso, se pretende exponer, que consiste en la estimación del cambio en precios provocado

por cambios en la normativa impositiva (ecuación 2.8) y cambio en precios provocado por alteraciones en las distintas componentes del valor añadido (ecuación 2.7). La forma en que se recoge la información en las tablas I-O no corresponde a la que sería de desear para un estudio que exige calcular recaudación impositiva. En particular, algunos de los problemas que pueden señalarse son los siguientes:

1. El Proyecto de la Ley de Impuesto sobre el Valor Añadido incluye operaciones no sujetas a impuesto y exenciones que afectan a operaciones que no pueden identificarse a partir de la información de las tablas I-O.
2. En algunos casos, el Proyecto de Ley introduce regímenes especiales de franquicia que se aplican a determinados sujetos pasivos, mientras que las tablas recogen únicamente información sobre volumen global.
3. Lo mismo puede decirse de los regímenes especiales para agricultura, ganadería y pesca, así como para agencias de viaje.
4. En varias ocasiones, el Proyecto de Ley refiere a reglamentos que habrán de ser aprobados con posterioridad a la Ley y que por tanto no se conocen. En particular, afecta este comentario a la lista de bienes considerados a efectos de deducción por inversiones.

Las limitaciones que se acaban de señalar afectan, sin duda, al resultado del ejercicio que se lleva a cabo. En una gran parte de los casos, se puede resolver el problema planteado basándose en información de fuentes ajenas a las tablas I-O, correspondiente al mismo período de tiempo a que se refieren los datos de ésta. Al tratarse de datos procedentes de distintas fuentes y elaborados por distintos procedimientos, pueden sin duda introducirse desajustes que, en la medida de lo posible, se tratarán de evitar utilizando porcentajes sobre el total en lugar de cifras absolutas. Todas estas limitaciones se añaden a las explicitadas en el apartado anterior.

Procedimiento de elaboración de los datos

Señaladas ya las dificultades básicas con que nos enfrentamos, procederemos en este epígrafe a una consideración más detallada de los cálculos precisos y de las soluciones dadas a algunos problemas específicos.

La ecuación (2.8) que proporciona los cambios en precios debidos a cambios en la imposición puede escribirse:

$$q = (I - H)^{-1} (T_2^* - T_1^*) \qquad (3.1)$$

siendo:

$$\hat{T} = T_2^* - T_1^*$$

Esta ecuación exige para su resolución el cálculo del tipo efectivo de gravamen, para cada sector, utilizado en el sistema impositivo vigente y el que se desprenderá de la aplicación del IVA. La matriz H que aparece en la fórmula se obtiene directamente de la información que las tablas I-O proporcionan. Sin embargo, conviene señalar que no se trata de la matriz de coeficientes técnicos totales A. La variación en los precios provocada por un cambio en el sistema impositivo que se trata de analizar es la variación en precios interiores. El cambio, en el sistema impositivo de nuestro país no provocará cambios en los precios de origen de las importaciones, si bien afectará a éstas el distinto tratamiento que las importaciones reciban

en uno u otro sistema. Dado que se trata de aproximar únicamente el efecto impacto en precios, sin considerar posibles ajustes en la estructura productiva y en la demanda de factores nacionales y extranjeros, la matriz de relaciones interindustriales que debemos considerar no incluye los coeficientes técnicos de los inputs importados.

Por tanto, si distinguimos:

$$X_{ij} = X_{ij}^{R} + X_{ij}^{N} + X_{ij}^{I} \qquad (3.2)$$

donde X_{ij} representa output del sector i utilizado por el sector j, y R, N, I representan Regional, Nacional e Importado. La matriz H tiene como elementos:

$$h_{ij} = \frac{X_{ij}^{R} + X_{ij}^{N}}{X_j} \qquad (3.3)$$

mientras que la matriz A antes presentada contiene elementos:

$$a_{ij} = \frac{X_{ij}}{X_j}$$

La inclusión de los inputs nacionales pero no internos a la región se debe a que la normativa impositiva que en este caso se analiza afecta a todo el Estado y, por lo tanto, los inputs nacionales incorporan también los cambios en precios derivados de un cambio en la estructura impositiva.

Aclarado este punto, queda por determinar el valor que toman T_2^* y T_1^*, a lo que a continuación nos referimos. Conviene señalar que T_1^* y T_2^* representan tasas efectivas de imposición indirecta bajo el sistema actual y bajo el IVA. Para conocerlas es, por tanto, necesario calcular recaudación sectorial, que, dividiendo por output total del sector, dará el tipo a utilizar.

Cálculo de recaudación bajo el sistema actual

El IVA pretende sustituir a un conjunto de impuestos indirectos: IGTE, Lujo, algunos especiales y el Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores. Es preciso, pues, calcular la recaudación para cada uno de los sectores contenidos en la tabla, de todos estos impuestos. Idealmente debería obtenerse información directa de la recaudación, debidamente sectorializada. Alternativamente, puede utilizarse la información que la propia tabla I-O contiene en su sector 65, denominado "Impuestos indirectos ligados a la producción"; y que comprende (1) IGTE, Gasto, Lujo, Monopolio de Tabacos, Monopolio de Petróleos y Derechos de Publicidad en Radio y Televisión. No todos estos impuestos dejan de aplicarse al entrar en vigor el IVA, por lo que es preciso calcular la recaudación total de los impuestos a los que el IVA sustituye. El Impuesto Especial sobre el Tabaco grava únicamente al sector 38, y puede por tanto con facilidad obtenerse información directa sobre el mismo a nivel nacional; lo mismo puede decirse del Impuesto sobre Monopolio de Petróleos y Derivados. Los restantes impuestos especiales, así como los Derechos de Publicidad en Radio y Televisión, representan, en conjunto, alrededor del 3,5 % del total de impuestos indirectos, y, en una primera aproximación, pueden ser ignorados. No ocurre lo mismo con el Impuesto de Compensación de

(1) El material informativo utilizado para preparar este ejercicio consiste en las "Tablas I-O y cuentas regionales de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, 1972", editadas por el Banco de Bilbao.

Gravámenes Interiores, cuya recaudación representó en 1980 y según cifras de las Cuentas de las Administraciones Públicas, el 6,5 % del total de Impuestos Indirectos. El hecho de que este impuesto se recaude directamente por la Administración Central hace difícil encontrar cifras de recaudación para la C.A.P.V. sectorializadas de acuerdo con los sectores que aparecen en las tablas I-O del País Vasco. En caso de no disponerse de cifras de esta clase, elaboradas por el propio Ministerio de Hacienda, y con objeto de no ignorar en su totalidad este impuesto, puede recurrirse a la información facilitada en el capítulo 2 de la Memoria que acompaña al Proyecto de Ley y que, en su página 164, dice así: "Si de la importación total se aísla el valor de las importaciones de crudos de petróleo, gravadas con IVA y que actualmente no lo están, se obtiene un tipo medio efectivo del ICGI del orden del 7 % (en los inputs industriales del 6,7 %)". La aplicación de este tipo medio (1) de los distintos sectores permitirá obtener una aproximación a la recaudación sectorial por este concepto, bien entendido que el tipo aplicado corresponde al total del Estado y que se aplica el mismo tipo a todos los sectores.

La suma de recaudaciones por todos estos conceptos en los distintos sectores permitirá obtener los valores del vector T_1^*.

Cálculo de recaudación aplicando el IVA

Dado que el IVA es un impuesto que aún no está en vigor, es preciso calcular su recaudación realizando todo el proceso que viene señalado en el Proyecto de Ley. A este respecto, el primer punto a considerar es la determinación de la base imponible. El capítulo 2 de la Memoria que acompaña al Proyecto de Ley contiene el siguiente párrafo:

"El valor añadido neto, relevante a efectos de aplicación del IVA, viene definido, en general, a nivel sectorial por el polinomio:

+ V.A.B. c.f, sectorial
+ Importación de inputs intermedios
+ 0,36 de las compras procedentes de la agricultura
+ Compras (costes) de servicios financieros y seguros
(—) Inversión realizada por el sector
(—) Incremento de existencias
(—) Exportación FOB por el sector
= Base fiscal IVA (2)."

La información necesaria para este cálculo se desprende de las tablas I-O, correspondiendo:

— V.A.B. c.f. sectorial al sector 72.

(1) A las importaciones del extranjero.

(2) Aunque ésta es la aproximación usada en la mayor parte de los estudios realizados para la determinación de la base imponible del IVA, y la que vamos a seguir en este ejercicio, es preciso señalar que, si la normativa finalmente establecida se basa en el método de crédito con traslación total hacia adelante, el tipo efectivo al que se grave a los distintos sectores puede ser muy distinto del establecido. En este caso, el procedimiento de cálculo de recaudación sectorial debería ser distinto.

— Importación de inputs intermedios a la tercera cifra de las que aparecen en la casilla "Total de inputs interindustriales".

— Compras procedentes de la agricultura a la cifra correspondiente a la casilla (1.j).

— Compras de servicios financieros y seguros a la cifra correspondiente a la casilla (75.j).

— Inversión realizada por el sector, al sector 81, Formación bruta de capital fijo (1).

— Incremento de existencias al sector 82, variación de existencias.

— Exportación FOB por el sector, al sector 84, Exportaciones extranjero.

Así pues, la base imponible puede determinarse con la información de las tablas. La cifra de 0,36 que multiplica en la fórmula a las compras del sector agricultura no viene justificada en el texto, y es de esperar que se trate de una estimación de los efectos del régimen especial para la agricultura.

Para calcular recaudación sobre esta base imponible, es preciso considerar dos aspectos:

1. El IVA se aplica a diferentes tipos para diferentes productos. Los tipos del 4 % y el 22 % afectan, en general, a subsectores dentro de los sectores recogidos en las tablas. Este exige disponer de información desagregada por lo menos al nivel de tres dígitos de la C.N.A.E., con objeto de obtener el tipo medio al que se grava al sector.

2. Las exenciones y operaciones no sujetas participan, en parte, del mismo problema. Sin embargo, hay determinados aspectos que no pueden resolverse únicamente con información sectorial desagregada. La consideración de algunos de estos casos servirá para aclarar el problema.

Operaciones no sujetas

— Transmisiones de terrenos y segundas y ulteriores entregas de edificaciones.

Es preciso disponer de información desagregada del sector 58, que incluye el subsector "Agentes de la Propiedad Inmobiliaria" y "Promoción Inmobiliaria". Al mismo tiempo, se precisa conocer, dentro de este sector, la proporción que afecta a transmisiones de terrenos, así como a transmisión de viviendas en primera propiedad. La parte de este tráfico que no vaya a través de agentes de la propiedad deberá ser ignorada.

— Operaciones efectuadas en régimen de Derecho Público por el Estado y demás Entes Públicos. Hay, sin embargo, un conjunto de operaciones que sí están gravadas. A juzgar por el contenido del sector 62 "Administración Pública y Defensa nacional" puede suponerse que las operaciones sujetas a impuesto están recogidas en los sectores correspondientes, con lo que se les aplica la regla común.

(1) Dado que los bienes de inversión deducibles han de ser establecidos reglamentariamente, adoptaremos aquí el supuesto de que toda la inversión es deducible.

Exenciones en operaciones interiores

- Las exenciones que se refieren a correos, servicios médicos y servicios culturales y deportivos no exigen más que información desagregada de los sectores 76, 61 y 63.
- Las exenciones sobre seguros y reaseguros y sobre operaciones financieras exigen, además de la desagregación del sector 57, información sobre el porcentaje que las operaciones desgravadas representan del total de servicios financieros, porcentaje que puede deducirse de los informes anuales del Banco de España y de los bancos privados.
- Las segundas y ulteriores transmisiones de edificaciones y terrenos realizadas por empresas y las transacciones de terrenos no edificables sólo pueden ser consideradas si se dispone de información adecuada.

Exenciones en las importaciones y en las exportaciones

En general puede decirse que están gravadas las importaciones mientras que están exentas las exportaciones. Las exenciones recogidas en los artículos 9, 10 y 11 del Proyecto de Ley corresponden a información fuertemente desagregada, no sólo por empresas, sino por artículos. Por tanto, en este ejercicio se ignorarán dichas exenciones, calculándose la recaudación por valor añadido gravando, al tipo correspondiente, todas las importaciones y considerando todas las exportaciones no gravadas, de acuerdo con la fórmula sobre base imponible que se ha establecido al comienzo de este apartado.

Regímenes especiales

No es posible tener en cuenta el régimen de franquicia para personas físicas cuyo volumen de operaciones no exceda de 1.000.000 de pesetas, dado que no se conoce la composición empresarial del sector.

Resumiendo, podemos decir que la recaudación calculada para el IVA es una aproximación, cuyo grado de ajuste no podrá determinarse antes de la entrada en vigor del impuesto. El cálculo de la recaudación servirá para determinar el tipo efectivo, T_2^*.

Ejercicios a realizar

Dados los cálculos realizados, según lo expuesto en el apartado anterior, es posible obtener información sobre los siguientes puntos:

1. Cálculo del tipo de gravamen equivalente. Esto es, el tipo de gravamen que, aplicando el IVA, garantice una recaudación igual a la obtenida con los impuestos actualmente en vigor a los que el IVA sustituye. El tipo de gravamen equivalente podría calcularse según la fórmula:

$$t_{IVA} = \frac{R}{VA} \qquad (4.1)$$

donde R represente recaudación total en el sistema impositivo actual y VA el valor añadido global calculado según la fórmula del apartado anterior. Hay que señalar que R recogerá no sólo recaudación correspondiente a producción interior, sino también la recaudación por el gravamen sobre importaciones.

Dado que el Proyecto de Ley recoge tres tipos impositivos distintos para el IVA, podría tratar de calcularse los tipos equivalentes (para igual recaudación) de la siguiente forma: Basándonos en la información desagregada precisa para gravar a los subsectores del anexo A y del anexo B, y suponiendo que el anexo A afecta a k_1 sectores y el anexo B a k_2 sectores, calcular:

$$VA_A = c_1 VA_1^A + \ldots + c_{k1} VA_{k1}^A$$
$$VA_B = a_1 VA_1^B + \ldots + a_{k2} VA_{k2}^B$$

siendo c_1 y a_1 los porcentajes de los k_1 sectores afectados por el anexo A y el B, y representando VA_A y VA_B las cifras de valor añadido global gravadas a los tipos del 22 % y del 4 %, según el Proyecto de Ley.

Definamos: $VA_T - VA_A - VA_B = VA_C$, que representa el valor añadido gravado al 11 %. Habiendo calculado ya t_{IVA} anteriormente, puede ahora establecerse

$$\frac{t_A \cdot VA_A + t_B \cdot VA_B + t_C \cdot VA_C}{VA_T} = t_{IVA} \qquad (4.2)$$

lo que garantiza igual recaudación. Hay tres grados de libertad en esta fórmula, puesto que se trata de determinar t_A, t_B y t_C. Supongamos que t_C (tasa a la que se grava el valor añadido general) es igual a t_{IVA}. Entonces

$$t_{IVA} (VA_T - VA_C) = t_A VA_A + t_B VA_B \qquad (4.3)$$

Dado que se conoce el término de la izquierda, distintos valores de t_A y t_B garantizarán igual recaudación. t_B puede fijarse, a su vez, en cuanto a su máximo atendiendo a la recaudación del impuesto de lujo.

2. Cálculo de cambios en precios provocados por cambios en la normativa impositiva.

Remitiéndonos de nuevo a la ecuación (2.8)

$$\hat{q} = (I - H)^{-1} \cdot (T_2^* - T_1^*) \qquad (4.4)$$

el vector $\hat{q}$ representa justamente el cambio en precios, en cada uno de los sectores productivos, debido al cambio en la normativa impositiva. Recordemos que T_2^* representa el tipo efectivo de gravamen por unidad de output bajo la aplicación del IVA, y T_1^* corresponde al mismo concepto según el sistema actualmente vigente.

Pueden considerarse con facilidad diversos supuestos sobre traslación de la carga impositiva. Tal como está expresada la ecuación 2.8, la hipótesis que subyace es la de traslación total, tanto de los efectos (a la baja) de la eliminación de T_1^* como de los efectos (al alza) de la imposición de T_2^*. Si bien es cierto que la aplicación del IVA supone una traslación total del impuesto hacia adelante, en cada una de sus fases, resultando finalmente un impuesto sobre el consumo, no puede olvidarse que su aplicación exigirá un aprendizaje. La hipótesis de traslación parcial no es, pues, poco realista, como no lo es la posibilidad de que se traslade más que la carga impositiva. Igualmente, si bien puede esperarse que los sectores que vean aumentada su carga impositiva ($T_2^* - T_1^* > 0$) la trasladen, haciéndola repercutir en precios, no

parece ilusorio pensar que cuando la carga impositiva disminuya $(T_2^* - T_1^*) < 0$, los sectores no reduzcan sus precios. Todas estas posibilidades, así como otras que puedan parecer realistas, son fácilmente incorporables al modelo sin más que definir dos matrices diagonales, α y β, que entren en la fórmula del siguiente modo:

$$\hat{q} = (I - H)^{-1} \cdot (\alpha T_2^* - \beta T_1^*) \qquad (4.5)$$

Los elementos diagonales de la matriz α, α_i, pertenecerán al intervalo $0 < \alpha_i < 1$, representando $\alpha_i = 0$ el caso en que no se traslade a precios el efecto de la eliminación de T_1^* y $\alpha_i = 1$ el supuesto de traslación total. De la misma forma se definen los elementos de la matriz β, si bien en este caso el límite superior no tiene por qué ser la unidad, al poder repercutirse en precios una cantidad mayor que la carga impositiva. Distintos valores de α y de β (que pueden ser iguales para todos los sectores o no) provocarán distintos niveles de incrementos de precios.

3. Cálculo de cambios en precios al consumo. Los cambios en precios en los distintos sectores productivos inciden en cambios en precios al consumo en proporciones distintas, dependiendo de la importancia relativa de dichos sectores en la demanda final. Las distintas ponderaciones pueden calcularse en base a los datos sobre consumo facilitados en la Contabilidad Regional o en base a las ponderaciones para los distintos sectores que se deducen de la información de la Encuesta de Presupuestos Familiares. En la medida en que las ponderaciones cambien de un conjunto de datos a otro, se obtendrán distintos resultados al efecto inflacionista derivado del cambio en la normativa impositiva.

4. Cálculo de efectos sobre precios por tramos de renta. Estableciendo una agrupación de los sectores de la tabla I-O correspondientes a los grandes grupos de gastos que se recogen en la Encuesta de Presupuestos Familiares, y usando la información que en ésta se recoge sobre distribución de los gastos de consumo según nivel de ingresos, es posible elaborar índices que recojan los impactos inflacionistas derivados del cambio en la normativa fiscal y su incidencia en distintos grupos de renta (1).

5. Supuesto de indiciación. Los cambios en precios previstos por los colectivos sindicales y empresariales pueden provocar, a su vez, cambios en precios como efecto de la inflación anticipada.

En nuestro modelo, esto supone incorporar cambios en los componentes del valor añadido que representan salarios y beneficios. Recordando la ecuación (2.5)

$$\hat{q} = (I - H)^{-1} V$$

donde $V = B + S + T$ representa el valor añadido, y sus componentes: salarios, beneficios e impuestos (lo que no significa que no pueda haber otros componentes del valor añadido, sino que podemos ignorarlos por considerarlos constantes), hasta el momento sólo se ha supuesto la existencia de cambios en T, permaneciendo B y S constantes. Si el cambio en precios debido a cambios en T es anticipado, esto puede provocar cambios en B y en S, con objeto de mantener, por parte de los sectores empresarial y laboral, su poder adquisitivo. El efecto simultáneo en precios vendría entonces dado por la ecuación (2.7) que se reescribe:

$$\hat{q} = (I - H)^{-1} (aB + cS + (T_2 - T_1)) \qquad (4.6)$$

(1) Hasta tanto no se disponga de información sobre la EPF realizada en 1980, debe usarse la del año 1974. En ésta, la distribución de gastos por tramos de renta sólo aparece a nivel de Estado, no regional. Luego el ejercicio señalado habría de hacerse aplicando promedios nacionales.

siendo a y c constantes que representen los incrementos en B y S. Pueden así analizarse supuestos realistas respecto de a y c y sus repercusiones en precios. Un análisis más detallado, que tenga en cuenta la mayor capacidad de obtener aumentos en unos sectores que en otros, puede realizarse sin más que definir matrices diagonales a y c similares a las a y B introducidas en el punto 2 de este apartado.

2.3. EFECTOS RECAUDATORIOS DEL IVA

Los efectos económicos vistos hasta ahora interesan al Sector Público en cuanto hacen referencia a magnitudes sobre las que está llamado a velar. Este es el caso de la distribución funcional de la renta (que influye sobre la tasa de acumulación) o de la distribución personal de la renta o del bienestar (que es de interés en sí misma) o de la distribución sectorial (que condiciona el camino hacia la reindustrialización). El paso desde la imposición indirecta actual a una con un IVA influye sobre las tres formas de distribución y en consecuencia el Sector Público habrá de instrumentar políticas que contribuyan a conseguir una adecuada tasa de acumulación, una cierta igualdad y un cierto tejido industrial. Para llevar a cabo estas políticas, el Sector Público, dadas sus competencias, necesita ingresos. De ahí que los efectos recaudatorios de un cambio fiscal sean de primordial importancia.

Hay otras dos razones para examinar los efectos recaudatorios. La primera es que éstos han de ser suficientes como para participar en la aportación al presupuesto de la CEE que se nutre precisamente del rendimiento del IVA de los países miembros. La segunda es que si los efectos recaudatorios son positivos estaremos en disposición de aumentar la participación pública en la financiación de las cuotas de la Seguridad Social, lo que parece imprescindible para hacer competitiva a la industria.

En lo que sigue dividimos nuestras observaciones en los efectos directos y efectos indirectos.

Por efectos directos entendemos exclusivamente aquellos efectos que la modificación fiscal, consistente en sustituir algunos impuestos indirectos por el IVA, comporta. Una vez más es necesario distinguir entre efectos de equilibrio general y de equilibrio parcial. Respecto a estos últimos la cuantificación a la que se hace referencia en el apéndice 3 permitirá cuando la información requerida esté disponible, y una estimación del cambio en la recaudación. Respecto a los efectos de equilibrio general es posible aventurar algunos efectos cualitativos en el caso de un análisis a largo plazo; pero a corto plazo sólo podemos aspirar a ofrecer unas observaciones generales.

A largo plazo, en efecto, el análisis efectuado en el Apéndice 1 nos permite afirmar sin más que la recaudación aumentará si y sólo si $v > t\,(1 - s)$. Tal como están introducidas las tasas impositivas v y t es posible el acercarnos a su cuantificación una vez que se haya realizado el estudio cuantitativo al que hace referencia el apéndice 3. En efecto, el tipo v no es sino la razón entre la recaudación teórica del IVA y el valor del consumo agregado. El numerador puede ser calculado en base a las tablas input/output y el denominador puede serlo en base a la E.P.F. de 1980 próxima a aparecer y que, de acuerdo con comentarios ya hechos, puede exigir una aproximación a la cifra correspondiente a la C.A.P.V. Esta misma cifra sirve para calcular el valor de la tasa de ahorro. En cuanto al tipo impositivo t puede calcularse fácilmente, pues no es sino la razón entre la recaudación actual por impuestos sustituidos por el IVA (cantidad obtenida en el estudio cuantitativo) y la renta de la C.A.P.V. Sin embargo, sin necesidad de hacer todos estos cálculos, es fácil de ver a simple vista que

hay mucho espacio para que la desigualdad crucial se cumpla, ya que s aunque pequeña es positiva y los tipos de IVA son como media superiores a los tipos de las figuras impositivas sustituidas.

A corto plazo, los efectos recaudatorios son parte del análisis teórico de equilibrio general sobre incidencia ya realizado. En efecto, este análisis habla que realizarlo comparando dos situaciones de equilibrio separadas por un cambio en la legislación fiscal. Como la descripción de cada una de estas situaciones de equilibrio comporta los tipos impositivos y las bases imponibles, la recaudación ostá implícita en ambas descripciones. Si bien el problema es conceptualmente claro, es de imposible cuantificación tanto por la complejidad de los efectos envueltos como por la falta de datos. Un ejemplo bastará para estudiar la dificultad. La introducción de un IVA con tipos distintos (en sustitución de otras figuras impositivas) no sólo cambia los precios finales de todos los artículos, sino que también cambia los precios de los factores primarios y, por lo tanto, previsiblemente la técnica utilizada en cada sector. En consecuencia, para conocer los efectos finales necesitaríamos conocer el catálogo completo de técnicas disponibles.

En cualquier caso, los efectos comentados son únicamente los efectos directos *brutos* y es necesario tener en cuenta los costes de administración y recaudación asociados al cambio fiscal que se contempla. Aunque la inspección de cada empresa que lleve una contabilidad razonable es enormemente sencilla hay que tener en cuenta que hay muchas empresas y que bastantes de entre ellas tendrán dificultades para modificar sus hábitos contables. Por esta razón hay que reconocer que una campaña previa seria y detallada entre las empresas, especialmente las pequeñas, así como un programa de formación de inspectores, es imprescindible para minimizar los costes posteriores de gestión.

Sería ingenuo pensar por otro lado que los efectos directos son los únicos que se van a producir. La modificación fiscal estudiada va a modificar la asignación de recursos y por lo tanto va a modificar la distribución personal y funcional de la renta, así como la distribución sectorial de los beneficios empresariales. En consecuencia, va a variar el rendimiento de los impuestos directos sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y sobre los beneficios (Impuesto de Sociedades).

No es necesario repetir la imposibilidad de aproximarnos a esos efectos en equilibrio general a corto plazo, e incluso en equilibrio parcial es difícil poder aventurar hipótesis, ya que no es obvio cómo el cambio en el precio final relativo va a afectar al beneficio del sector sin conocer la demanda de cada producto y su elasticidad precio.

Por lo tanto, sólo podemos indicar algunas observaciones a largo plazo que deben interpretarse como aproximaciones groseras. A este respecto, lo único que conocemos es que el salario medio aumentará y que el rendimiento del capital disminuirá. Es muy aventurado traducir esto en un cambio de las rentas de trabajo y la rentas de capital, pues esto depende de la facilidad con que se pueda sustituir un factor primario por otro. Si la elasticidad de sustitución fuera igual a la unidad, las participaciones de trabajo y capital permanecerían constantes y cada una mayor que antes al haber aumentado la renta. En estas condiciones la recaudación aumentará.

Si la elasticidad de sustitución es inferior a la unidad (la hipótesis más razonable en la C.A.P.V.), la participación relativa del trabajo aumentará respecto a la del capital y, dada la práctica de las retenciones y las diferentes posibilidades de fraude, esto también aumentará la recaudación. Finalmente, hay que advertir que todas estas aproximaciones están basadas en el supuesto de que el IRPF grava fundamentalmente el trabajo y el Impuesto de Sociedades gran parte de las rentas de capital, lo que no es tan irrealista.