



Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research
ISSN: 1695-7253
ISSN: 2340-2717
investig.regionales@aecl.org
Asociación Española de Ciencia Regional
España

Esteller-Moré, Alejandro

Imposición óptima y descentralización fiscal: El caso del IRPF

Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research, núm. 49, 2021, pp. 29-44

Asociación Española de Ciencia Regional
España

DOI: <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.21.001>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28966222002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



ISSN: 1695-7253 e-ISSN: 2340-2717

investig.regionales@aeqr.org

AECR - Asociación Española de Ciencia Regional

www.aecr.org

España – Spain

Imposición óptima y descentralización fiscal: El caso del IRPF

Alejandro Esteller-Moré

Imposición óptima y descentralización fiscal: El caso del IRPF

Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research, 49, 2021/1

Asociación Española de Ciencia Regional, España

Available on the website: <https://investigacionesregionales.org/numeros-y-articulos/consulta-de-articulos>

Additional information:

To cite this article: Esteller-Moré, A. (2021). Imposición óptima y descentralización fiscal: El caso del IRPF. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 2021/1(49), 29-44.
<https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.21.001>

Imposición óptima y descentralización fiscal: El caso del IRPF

Alejandro Esteller-Moré*

Recibido: 01 de agosto de 2020

Aceptado: 09 de noviembre de 2020

RESUMEN:

Dada la capacidad normativa de que disponen las CCAA de régimen común y foral en el IRPF, ¿puede aumentar la descentralización fiscal el bienestar social? Para valorarlo, nos centramos en un elemento legal paradigmático: el tipo marginal máximo que aplica sobre la renta laboral. Utilizando el instrumental que nos ofrece la teoría de la imposición óptima (Saez, 2001), comparamos – a partir de micro-datos de la Encuesta de condiciones de vida (INE) – los tipos reales con los óptimos. Obtenemos que existen, para todas las CCAA, discrepancias; estando siempre los marginales óptimos por encima de los reales. La discrepancia promedio es de 10 puntos porcentuales (p.p.), resultado máxima (mínima) para la CA de Madrid (Navarra), 23 (2) p.p. Eso sí, partiendo del tipo que resulta de la ausencia de actividad legislativa por parte de los gobiernos subcentrales, excepto cuatro CCAA, todas han aproximado los marginales hacia su óptimo.

PALABRAS CLAVE: descentralización; imposición óptima; Comunidades Autónomas.

CLASIFICACIÓN JEL: H21; H71; H77.

Optimal Taxation and Decentralization: The case of the PIT

ABSTRACT:

Given the tax power in hands of the Autonomous Communities (ACs) in the PIT, we wonder whether decentralization might be welfare-enhancing. To asses this, we focus on a paradigmatic legal element: the top marginal tax rate on labor income. Taking advantage of the theoretical framework of the recent optimal tax theory (Saez, 2001), we compare – from microdata of the Survey of Life Conditions (conducted by the Spanish National Statistical Institute – the real rates with the optimal ones. There is a discrepancy for all ACs; being for all of them the optimal rate above the real one. The average discrepancy is 10 percentage points (p.p.), being maximum (minimum) for the AC of (Navarre), 23 (2) p.p. In any case, taking the tax rate in absence of subcentral legislative action as the benchmark, all but four ACs have set their tax rate closing the gap with *their* optimum.

KEYWORDS: decentralization; optimal taxation; Autonomous Communities.

JEL CLASSIFICATION: H21; H71; H77.

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización por el lado del ingreso en España ha sido algo más lento que el producido por el lado del gasto, al menos con relación a los impuestos más importantes, como puede ser

* Universitat de Barcelona, Facultat d'Economia i Empresa, Departamento de Economía & Instituto de Economía de Barcelona.
Autor responsable de la correspondencia: aesteller@ub.edu

el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF). Éste es el foco de este artículo. No fue hasta 1994 que se creó una participación territorializada del 15%, mientras que desde 1997, las CCAA de Régimen Común tienen competencias, entre otros, para modificar la tarifa autonómica; en concreto, el modelo de financiación actual, vigente desde 2009, supuso una división a partes iguales de la tarifa estatal entre el gobierno central y las CCAA. A partir de ahí, los porcentajes relativos de participación entre ambos niveles de gobierno han variado dependiendo del uso realizado por cada nivel de gobierno de sus competencias. Este proceso es ya bien conocido (véase, por ejemplo, Durán-Cabré y Esteller-Moré, 2005; o Solé-Ollé, 2013, entre otros).

En cambio, lo que queremos analizar en este artículo es si las CCAA, y aquí incluimos a las forales, han hecho uso de esas competencias y, lo más importante, si sus cambios fiscales han ido en la línea de mejorar el bienestar de sus ciudadanos, para lo cual tomaremos como referencia los modelos de imposición óptima (en particular, Saez, 2001). Así, a partir de la Encuesta de condiciones de vida (ECV) de 2018, que contiene datos de 2017, estimamos la discrepancia entre el tipo marginal máximo real y el óptimo por CA; obviamente, al haber supuestos teóricos detrás, este último valor debe ser matizado, lo cual haremos. En todo caso, lo destacable es que los tipos óptimos varían de manera importante entre CCAA. Por tanto, la descentralización fiscal puede aportar ganancias de bienestar si la comparamos con la situación provocada por la uniformidad de tipos que implica la centralización. En la práctica, excepto para cuatro CCAA que o bien lo han mantenido o lo han bajado, el uso hecho por las CCAA de sus competencias en materia impositiva va en la dirección de aproximar sus tipos al óptimo. Este análisis puede ser interesante para valorar la política fiscal de una CA, y poderlo hacer en términos relativos. No en vano una de las ventajas de la descentralización es la comparación y la experimentación por el lado del gasto, pero también por el del ingreso.

El resto del artículo se estructura como sigue. En la Sección 2, relacionamos la teoría reciente de la “imposición óptima” y la descentralización fiscal para entender el cálculo de los tipos óptimos. En la Sección 3, llevamos a cabo el análisis numérico y discutimos los resultados obtenidos. La Sección 4 concluye.

2. IMPOSICIÓN ÓPTIMA Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

2.1. ¿IMPORTA?

La teoría de la imposición óptima es una guía para establecer los tipos impositivos a lo largo de la distribución de la renta resolviendo una relación de intercambio entre eficiencia y equidad. En un sistema descentralizado, si esa relación de intercambio la resolvemos de manera uniforme a lo largo de todo el territorio, puede que estemos incurriendo en pérdidas de bienestar social en la medida en que los estadísticos clave – que identificaremos en la siguiente sección – sean diferentes entre los entes subcentrales. No es ni más ni menos que una analogía del “teorema de la descentralización” de Oates (Oates, 1999) por el lado del ingreso. En consecuencia, la descentralización de competencias normativas en el IRPF, en principio, debe ser bienvenida.

Por el lado del ingreso, aparte del argumento basado en la imposición óptima antes referido, sabemos igualmente que hacer a los gobiernos subcentrales, cuanto menos, corresponsables de sus decisiones de gasto conlleva una mejor asignación de éste (Olson, 1969). Estos beneficios, eso sí, deben contraponerse a los posibles perjuicios derivados de procesos de competencia fiscal a la baja (Agraval y Foremny, 2019), lo cual puede llegar a reclamar algún proceso de armonización dentro de la federación¹.

¹ La movilidad puede ser interpretada también como un mecanismo de elusión fiscal (Esteller-Moré *et al.*, 2018). Por tanto, aparte de los procesos de armonización, se pueden establecer cláusulas de salvaguarda para evitar cambios ficticios de residencia (en este sentido, véase art. 28.3 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, de financiación de las CCAA de régimen común ciudades con Estatuto de autonomía). Sin duda, lo difícil es la aplicación práctica de tales salvaguardas.

En cualquier caso, en este artículo, tomaremos como dadas las posibles ventajas y desventajas que, también de otro orden, puedan existir a la hora de evaluar un proceso de descentralización fiscal. Y dadas éstas, valoraremos, por un lado, si pueden existir ganancias de bienestar provocadas por una diferenciación óptima de tipos impositivos, basada tanto en cuestiones de equidad como de eficiencia; y, por otro lado, analizaremos si las CCAA se aprovechan de tales ganancias².

2.2. ¿DE QUÉ DEPENDE LOS TIPOS MARGINALES MÁXIMOS DE IRPF?

La literatura tradicional de la imposición óptima que nació en los años 70 del siglo pasado ha ido siendo superada desde principios de siglo por una literatura, la cual, sin dejar de trabajar bajo supuestos teóricos, aspira a aportar recomendaciones directamente aplicables en el diseño del sistema fiscal (Diamond y Saez, 2011). En este sentido, el trabajo de Saez (2001) es paradigmático, y es sobre el cual basamos nuestro análisis.

Este autor se plantea, entre otros, cuál debería ser el tipo marginal óptimo sobre la renta laboral que aplicara a los individuos más ricos de la distribución. Para ello, realiza un sencillo análisis marginal tal que el tipo óptimo, t^* , se obtiene a partir de hacer nula la recaudación en el margen o, dicho de otra manera, de maximizar la recaudación obtenida de los individuos situados en el tramo superior de la tarifa. La fórmula a la cual se llega es la siguiente:

$$t^* = \frac{1-g}{1-g+a\varepsilon} \quad (1)$$

El tipo óptimo depende de manera inversa de la elasticidad de respuesta de la renta al tipo marginal neto, $1-t$, y que identificamos por ε , tal que $\varepsilon \geq 0$. Como ha sido demostrado por la literatura empírica, y también para el caso español (Almunia y López-Rodríguez, 2019), el efecto renta es despreciable, de manera que la elasticidad compensada coincide con la no-compensada. Esta elasticidad recoge el coste de eficiencia de un incremento del tipo marginal, cuyo impacto es tanto mayor cuanto mayor es otro estadístico clave, el “coeficiente de Pareto”, a .

En la cola superior de la distribución de la renta, la distribución suele ser de Pareto, lo cual implica que la ratio B_m/B_i , donde B_i es la renta de un determinado contribuyente y B_m la renta media de los contribuyentes que se sitúan en la distribución por encima de i , tiene a converger a $a/(a-1)$. Demostraremos que eso también se da en España. Por tanto, a partir de la distribución de, en nuestro caso, salarios brutos, podemos estimar el valor de a . Cuanto menor (mayor) sea su valor, mayor (menor) es la proporción de renta de que disponen los percentiles elevados. Por consiguiente, la “productividad” de incrementar t es tanto mayor cuanto menor sea a , interaccionando con la correspondiente elasticidad de respuesta. Además, el tipo óptimo también depende de g , que es el componente redistributivo o de equidad derivado de una variación del tipo marginal. Este parámetro no-negativo nos informa sobre la valoración social relativa entre aumentar un euro la renta del individuo rico representativo o aumentar en un euro la recaudación del sector público, donde $g < 1$, para que el tipo marginal óptimo no sea negativo. En consecuencia, cuanto menor sea el valor de g , mayor es la intensidad redistributiva; en el caso límite en que $g=0$, tenemos la situación denominada como *soaking the rich*, y el marginal óptimo coincide con el máximo de la “curva de Laffer”, esto es,

$$t^* = \frac{1}{1+a\varepsilon} \quad (2)$$

² Goodspeed (1994) es un interesante trabajo, complementario a éste. En concreto, Goodspeed estima las ganancias de bienestar derivadas de la descentralización del gasto en España.

De entrada, para evitar supuestos *ad-hoc* sobre el valor de g , trabajaremos con esta última ecuación para obtener los marginales óptimos, aunque también volveremos a tratar el componente redistributivo. En definitiva, nuestros estadísticos suficientes para obtener los marginales óptimos por CA son el “coeficiente de Pareto”, a , y la elasticidad de respuesta al tipo marginal neto, ε .

3. TIPOS MARGINALES MÁXIMOS POR CA

3.1. BASE DE DATOS

Para obtener el “coeficiente de Pareto” y estimar [2], necesitamos disponer de microdatos, y así inferir la distribución de la renta en su cola superior. La renta que vamos a analizar es la laboral³. De entre las alternativas posibles, hemos decidido trabajar con la Encuesta de condiciones de vida (ECV), pues se trata de microdatos representativos a nivel de CA, incluyendo las CCAA de régimen foral. Esto es relevante, pues si bien una alternativa hubiesen sido los microdatos de IRPF del IEF – no en vano la propia ECV se nutre de datos fiscales –, no hubiésemos, entonces, dispuesto de información sobre las forales. Otra encuesta, también provista por el INE, es la Encuesta de estructura salarial; no obstante, los datos territorializados no están directamente disponibles de su WEB, y la última ola es de 2014, mientras que la ECV es de 2018, refiriéndose a datos de renta de 2017.

La ECV da información por hogar, de donde se obtiene la residencia por CA, así como para individuos mayores de 16 años dentro del hogar. Trabajaremos con los datos a nivel individual, tal y como es la opción mayoritaria en el IRPF. Originariamente, hay 28.372 observaciones; ahora bien, después de la depuración, para quedarnos sólo con trabajadores por cuenta ajena, ya sea a tiempo parcial o completo, y eliminar, entre otras, las observaciones donde el salario bruto es cero, nos quedamos con 9.768 observaciones.

3.2. DISTRIBUCIÓN DE PARETO

En el Gráfico 1, se muestra la ratio B_m/B_i , referida en la Sección 2.2, para el total nacional. Para valores elevados de salario bruto, esa ratio tiende a converger a 1,5, o ligeramente por debajo. Ello quiere decir que, aproximadamente, el “coeficiente de Pareto” para el conjunto del Estado es de 3⁴.

El mismo ejercicio se ha repetido CA a CA (Gráfico 2.1). Desafortunadamente, la ECV no sobrerepresenta los estratos superiores de la distribución, que son para los cuales debiera converger la ratio B_m/B_i . No obstante, utilizando la Encuesta de estructura salarial para el total nacional (véase nota al pie 4), hemos observado que la convergencia se empieza a producir para niveles relativamente bajos de renta. En consonancia con esa observación, en el Gráfico 2.2, mostramos esa ratio focalizando el análisis a partir de niveles de renta no muy altos, pero donde disponemos de más observaciones por CA. En estos gráficos, para facilitar la comparabilidad, el rango del eje horizontal y el del vertical es el mismo para todas; es a partir de esta información que aproximamos el “coeficiente de Pareto” para cada CA. Ese gráfico deja clara, en cualquier caso, la existencia de diferencias en la distribución entre CCAA. Así pues, bajo el modelo teórico de la Sección 2.2, la descentralización debe ser bienvenida desde el punto del bienestar social en tanto en cuanto se observan diferencias en a entre CCAA.

³ Dada la heterogeneidad en las respuestas a los tipos marginales, típicamente entre trabajadores por cuenta propia y por cuenta ajena, el análisis más claro para nuestro propósito – comparación entre CCAA – es centrarse en la renta laboral de los trabajadores por cuenta ajena, como así hacemos. Ésta – focalizarse en la renta laboral – es la aproximación que también realiza Saez (2001), y es la habitual en la literatura.

⁴ Trabajando con microdatos de la Encuesta de estructura salarial (209.436 observaciones), se infiere que el “coeficiente de Pareto” es también aproximadamente de 3 para el total nacional. Estos resultados están a disposición del lector interesado. Véase también Esteller-Moré y Lago, “Subidas fiscales a la vista e imposición óptima”, *El Mundo*, 6 de diciembre de 2019. En definitiva, a pesar de su tamaño muestral más reducido, este resultado a nivel nacional nos da ciertas garantías sobre la validez del uso de la ECV.

GRÁFICO 1.

Ratio de la media de renta salarial por encima de un determinado umbral entre ese mismo umbral a lo largo de toda la distribución, para España y año 2018

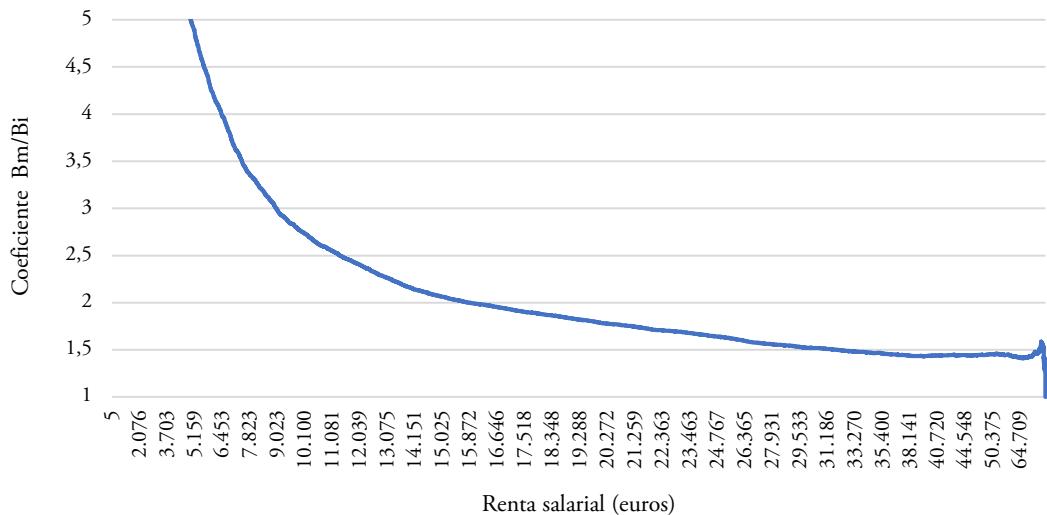


GRÁFICO 2.1.

Ratio de la media de renta salarial por encima de un determinado umbral entre ese mismo umbral a lo largo de toda la distribución, por CA (2018)

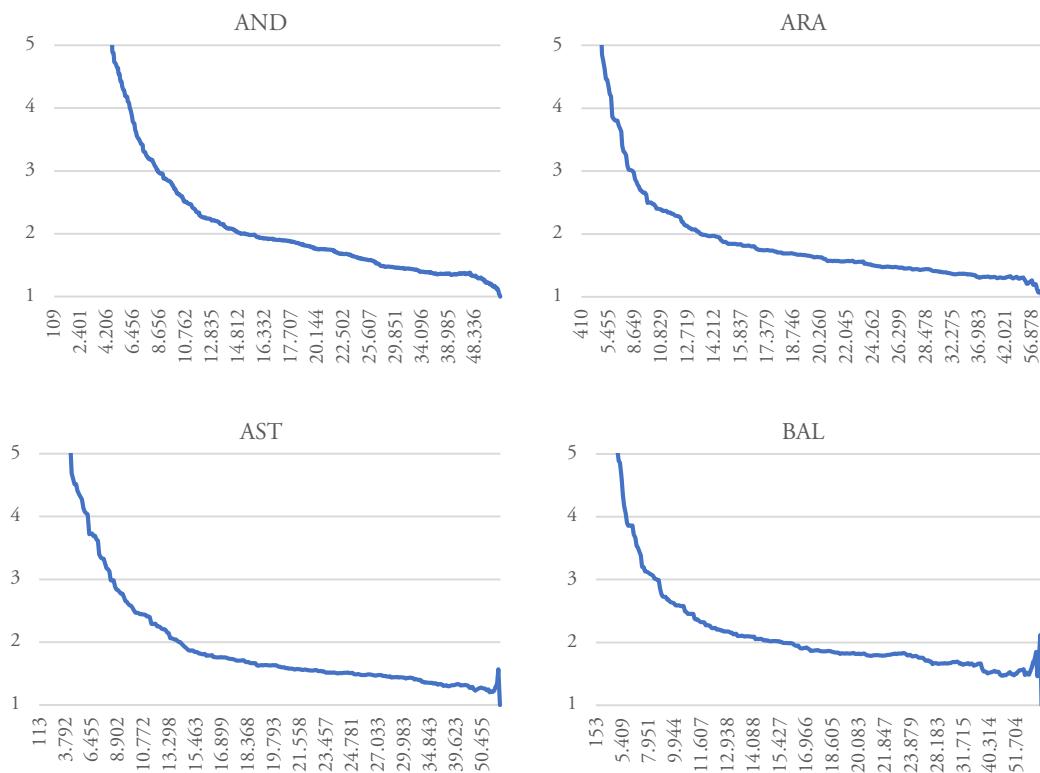


GRÁFICO 2.1. CONT.

Ratio de la media de renta salarial por encima de un determinado umbral entre ese mismo umbral a lo largo de toda la distribución, por CA (2018)

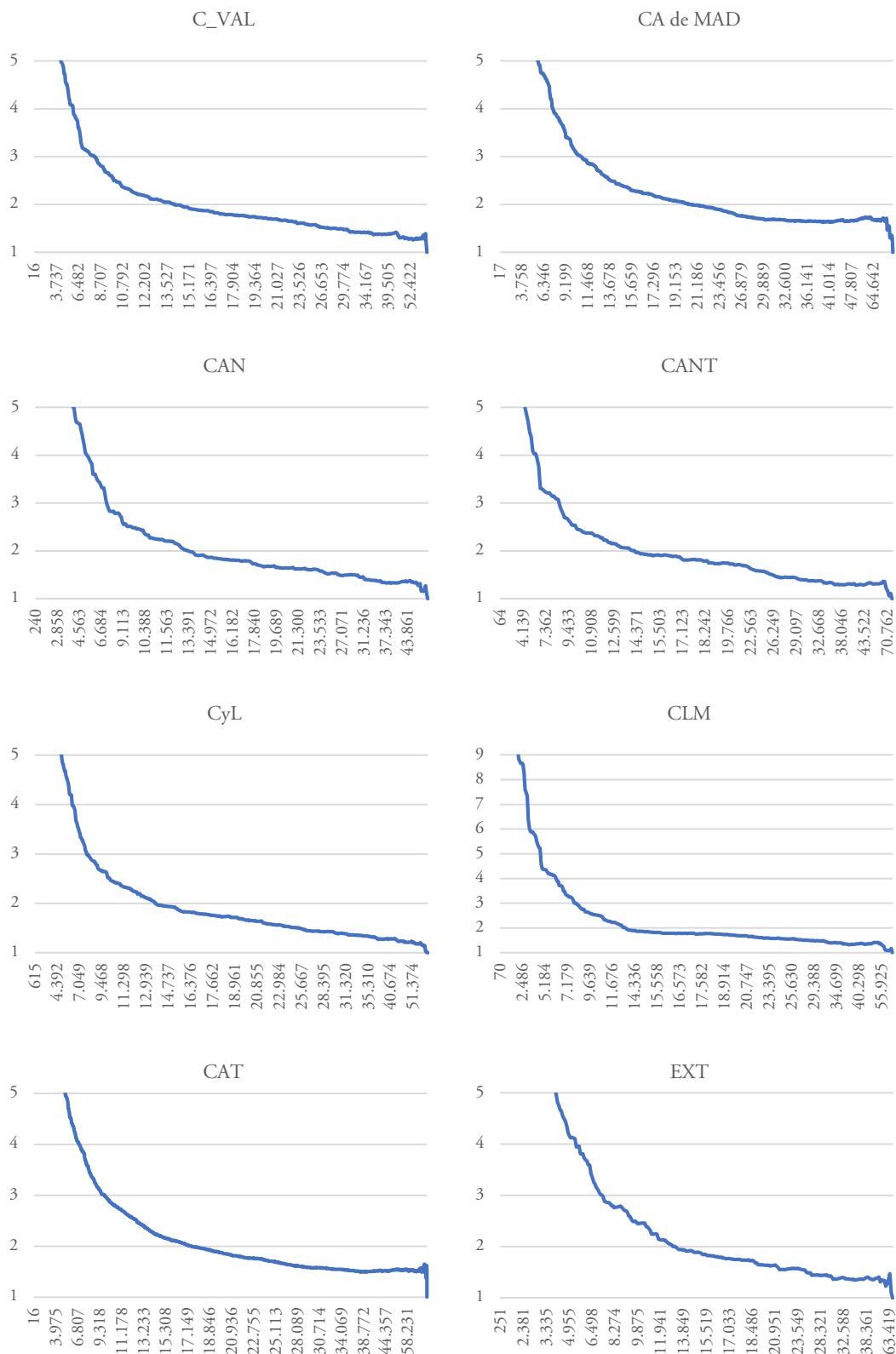


GRÁFICO 2.1. CONT.
Ratio de la media de renta salarial por encima de un determinado umbral entre ese mismo umbral a lo largo de toda la distribución, por CA (2018)

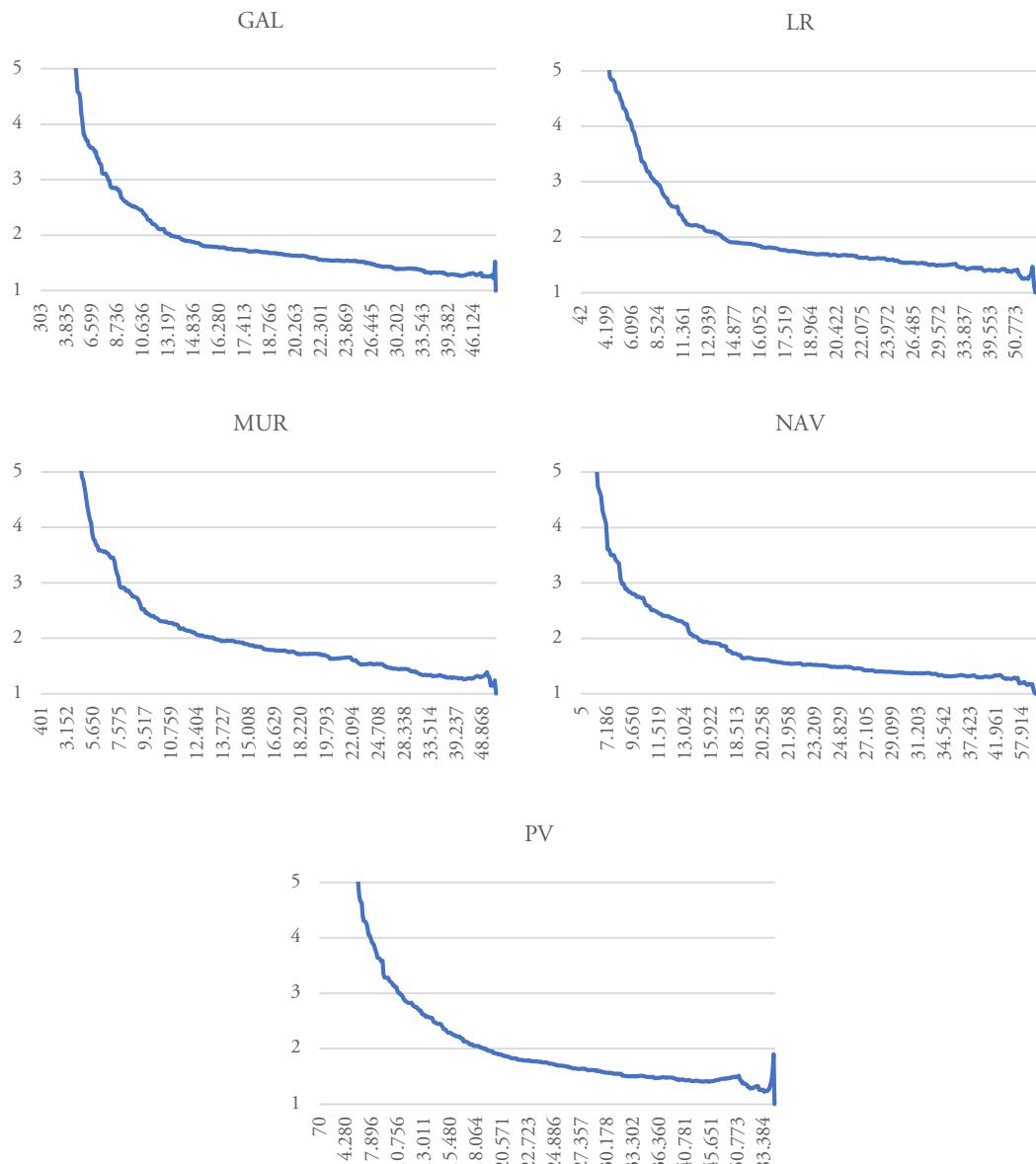


GRÁFICO 2.2.

Coeficiente de Pareto estimado de la distribución salarial por CA para los tramos relativamente más elevados de renta



GRÁFICO 2.2. CONT.
Coeficiente de Pareto estimado de la distribución salarial por CA para los tramos relativamente más elevados de renta

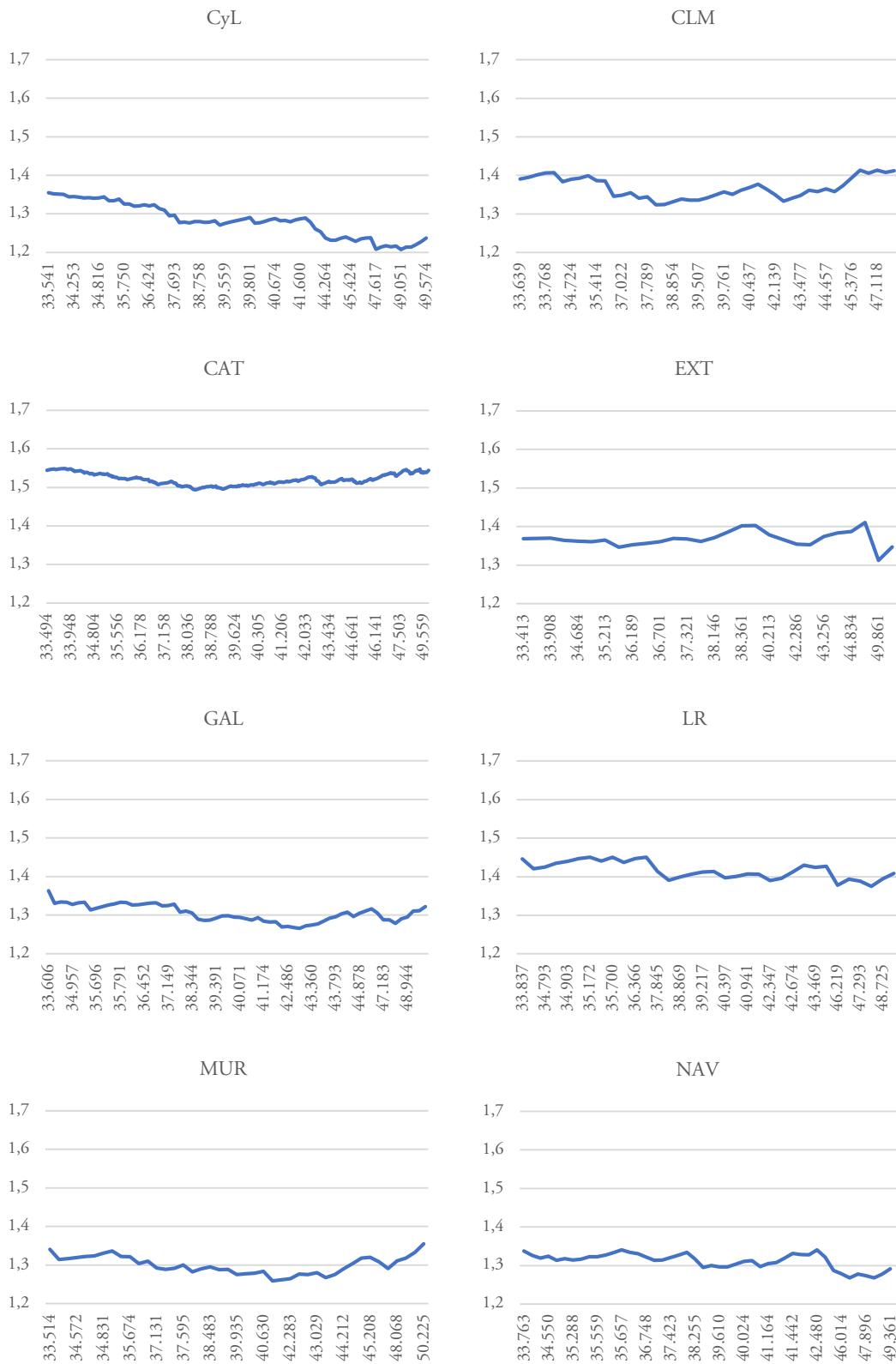
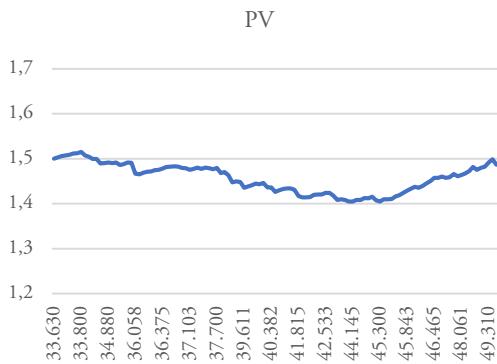


GRÁFICO 2.2. CONT.
Coeficiente de Pareto estimado de la distribución salarial por CA para los tramos relativamente más elevados de renta



3.3. RESULTADOS: ANÁLISIS DE LAS DISCREPANCIAS

A partir del coeficiente de Pareto aproximado en la anterior sección, podemos mostrar los tipos impositivos óptimos de “Laffer” en el tramo superior por CA utilizando la expresión [2]. Esto se muestra en la Tabla 1. En la primera columna, se muestra el coeficiente de Pareto, cuya estimación de cálculo se ha explicado en la Sección 3.2. Para calcular los tipos óptimos, supondremos una elasticidad (respecto del tmg neto) de entre 0,1 y 0,3; en concreto, para interpretar los resultados tomaremos un valor de 0,2⁵. Recordemos que aquí lo importante no es el valor en sí del tipo óptimo, sino la dispersión que pueda haber entre CCAA. Si no hay dispersión, un tipo *óptimo* único sería suficiente, no habiendo, pues, ganancias potenciales de la descentralización.

Precisamente, un primer resultado es que la dispersión real, ya sea medida a través de la desviación estándar o de la ratio max-min, es menor que la óptima; esto es, *ceteris paribus*, la teoría de la imposición óptima recomienda una mayor diferenciación impositiva, de lo cual, digámoslo así, las CCAA no se aprovechan. Un segundo resultado es que todos los tipos óptimos están por encima de los reales, dándose la mayor diferencia en el caso de la CA de Madrid, 23 puntos porcentuales (p.p.) y la menor la de Navarra, sólo 2 p.p. Ya hemos dicho que lo que queremos enfatizar no son esas diferencias absolutas entre el real y el óptimo por CA, sino ver cuán importantes son las diferencias entre CCAA. Éste es el tercer resultado que obtenemos: el marginal máximo es precisamente para la CA de Madrid, 66%⁶, y el menor es para Castilla y León, 52%. Idealmente, por tanto, un sistema fiscal descentralizado debería permitir una mayor adecuación de los tipos marginales a las diferentes realidades de cada CA, en nuestro caso, descrita a través del “coeficiente de Pareto”. La dispersión óptima entre CCAA, como no puede ser de otra manera, es tanto

⁵ Recordemos que estamos trabajando exclusivamente con rentas del trabajo brutas, esto es, antes de la aplicación de cualquier gasto fiscalmente deducible, o incluso del cálculo de la base imponible. Las elasticidades que, por ejemplo, Almunia y López-Rodríguez (2019) obtienen para el período 1999-2014 se sitúan alrededor el 0,05, lo cual contrasta, como es esperable, con las de los autónomos, que están alrededor de 1; o la estimada por Sanz-Sanz *et al.* (2015), alrededor de 0,7, que incluye también la respuesta de las rentas del capital. Esos valores para rentas del trabajo de Almunia y López-Rodríguez son coherentes con los resultados de Esteller-Moré y Foremny (2016), que sólo se centran en el período 2009-2012. Las respuestas respecto de la base liquidable son mayores, pero no es ése el concepto legal de base que nosotros utilizamos. En definitiva, las elasticidades que estamos considerando, entre 0,1-0,3, podríamos decir que son relativamente elevadas, pero, recordemos, que el objetivo es la comparativa entre CCAA. Esto es, lo importante es que la elasticidad considerada, en ausencia de otro supuesto documentado, sea la misma para todas las CCAA.

⁶ Una opción es que la elasticidad de la CA de Madrid sea distinta de la que aquí estamos considerando, 0,2. ¿Cuál sería la elasticidad de esa CA para que su actual tipo impositivo fuese óptimo? Si suponemos que $g=0$, sobre lo cual volveremos más adelante, su elasticidad debería ser de 0,51; en cambio, por ejemplo, si $g=0,25$, su elasticidad debería ser de 0,39. En principio, de acuerdo con la evidencia empírica comentada en la nota 5, tales elasticidades se situarían por encima, cuanto menos, de lo esperable.

TABLA 1.
Tipos impositivos marginales óptimos máximos por CA ($\rho=0$)

	Coef. de Pareto	tmg óptimo ($e=0,1$)	tmg óptimo ($e=0,2$)	tmg óptimo ($e=0,3$)	tmg real	Discrepancia real vs. $e=0,2$ (p.p.)	Sueldo medio (euros)
CA de Madrid	2,53	80%	66%	57%	43,50%	23	26.389
Baleares	2,83	78%	64%	54%	47,50%	16	23.191
Cataluña	2,92	77%	63%	53%	48,00%	15	24.603
País Vasco	3,19	76%	61%	51%	49,00%	12	27.236
La Rioja	3,40	75%	60%	50%	48,00%	12	21.079
C. Valenciana	3,68	73%	58%	48%	48,00%	10	19.740
Extremadura	3,72	73%	57%	47%	47,50%	10	17.506
Castilla-La Mancha	3,72	73%	57%	47%	45,00%	12	18.785
Andalucía	3,74	73%	57%	47%	48,00%	9	20.151
Canarias	3,85	72%	56%	46%	46,50%	10	18.112
Aragón	4,15	71%	55%	45%	47,50%	7	22.338
Asturias	4,19	70%	54%	44%	48,00%	6	21.092
Navarra	4,20	70%	54%	44%	52,00%	2	24.259
Cantabria	4,23	70%	54%	44%	48,00%	6	20.439
Galicia	4,28	70%	54%	44%	45,00%	9	22.183
Murcia	4,33	70%	54%	43%	46,00%	8	19.167
Castilla y León	4,54	69%	52%	42%	44,00%	8	21.962
Max-Min		1,16	1,27	1,34	1,20	9,75	1,56
D. E.		0,032	0,040	0,042	0,020	4,66	2.789
Promedio		73%	57%	47%	47%	10	22.594

mayor cuanto mayor es la elasticidad, esto es, más importantes es la variable “eficiencia impositiva”; por ejemplo, la desviación estándar óptima pasa de 0,032 a 0,042 si la elasticidad pasa del 0,1 al 0,3.

En la práctica, ¿cómo podemos interpretar el origen de esas diferencias entre el real y el óptimo que hemos calculado? Una potencial explicación es que las elasticidades varían entre CCAA⁷. Éste es un supuesto que requeriría de contrastación. Ahora bien, aunque no descartable, parece extraño pensar que esto sea sí o que las elasticidades sean sustancialmente diferentes, siendo la definición de la base la misma por CCAA, y que de la administración se encarga un mismo ente, la AEAT⁸. Esto podría afectar a la comparación entre régimen común y régimen foral. Otra explicación es que las CCAA difieren en el peso que dan a los contribuyentes más ricos, acorde con la expresión [1]. Para analizar esta posibilidad, vamos a considerar que el tipo marginal real de cada CA es realmente el óptimo, y obtenemos el valor de g , definido en la sección 2.2.; esto es, de la expresión [1], despejamos g tomando el tipo real como el óptimo. El resultado de este ejercicio se muestra en la Tabla 2.

TABLA 2.
Preferencias redistributivas implícitas a partir de los tipos marginales reales

	Utilidad marginal (UMg) social del ingreso público vs UMg de la renta de los más ricos (1/g)	Inversa del peso relativo de la renta de los más ricos (con relación al peso en Navarra)
Navarra	11,1111	1,0000
Cantabria	4,5646	0,4108
Asturias	4,4158	0,3974
Aragón	4,0153	0,3614
Murcia	3,8125	0,3431
Castilla y León	3,4895	0,3141
Galicia	3,3374	0,3004
Andalucía	3,2306	0,2908
C, Valenciana	3,1190	0,2807
Extremadura	3,0594	0,2753
Canarias	3,0235	0,2721
La Rioja	2,6860	0,2417
País Vasco	2,5838	0,2325
Castilla-La Mancha	2,5558	0,2300
Cataluña	2,1696	0,1953
Baleares	2,0496	0,1845
CA de Madrid	1,6382	0,1474

Recordemos que los tipos óptimos hasta ahora discutidos han sido calculados suponiendo que el sector público asigna un valor nulo a un euro detraído de los contribuyentes más ricos. Si los tipos reales,

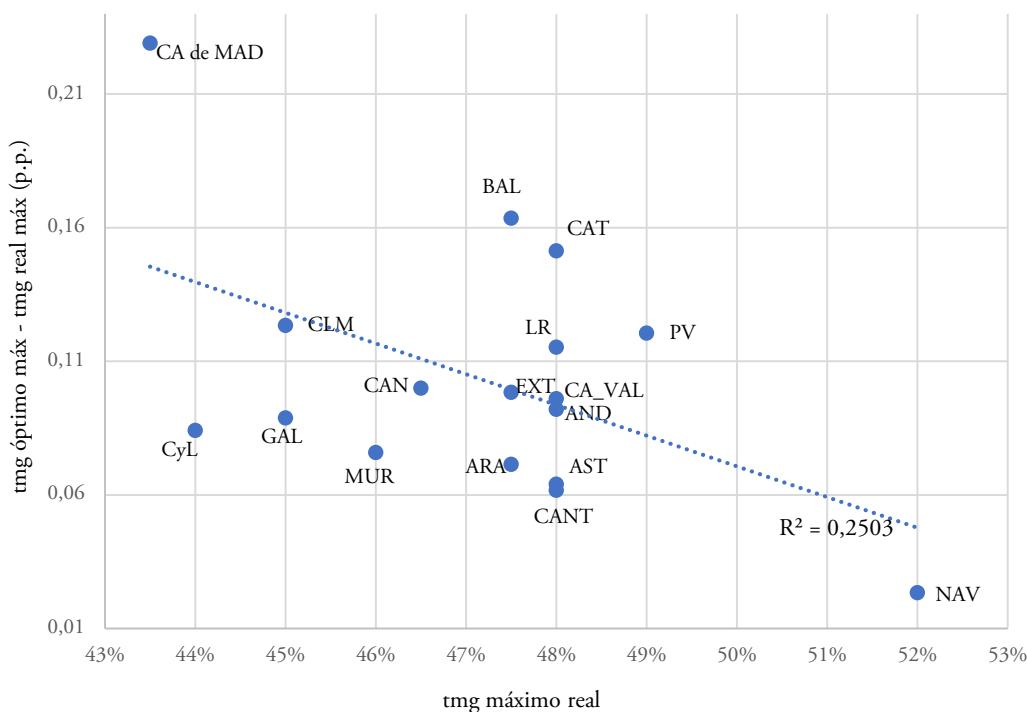
⁷ Este tipo de ejercicio – suponiendo la misma elasticidad, y sólo haciendo depender el marginal óptimo del “coeficiente de Pareto – ha sido realizado, por ejemplo, por Klemm *et al.* (2018), pero comparando entre países.

⁸ Enfatizamos el papel de la administración tributaria, pues sabemos que hay autores que argumentan que la elasticidad es endógena a los esfuerzos realizados por la administración tributaria (Slemrod y Kopczuk, 2002).

no obstante, están por debajo de los óptimos así calculados, como decíamos en el anterior párrafo, implícitamente eso puede querer decir que ese supuesto no es razonable⁹. En la Tabla 2, mostramos el resultado de $1/g$ acorde con los tipos actuales, y con el hecho de que $g>0$. Cuanto mayor sea $1/g$, mayor es la intensidad redistributiva del sector público. La mayor intensidad redistributiva así estimada se da en Navarra, 1 euro más en manos del sector público es 11,11 veces más valorado socialmente que si ese euro está en manos de los contribuyentes más ricos¹⁰; en cambio, en la CA de Madrid, esa ratio es sólo de 1,64. O, dicho de otra manera, la intensidad redistributiva de la CA de Madrid, vía IRPF, es 0,15 veces la de la CA de Navarra. En la segunda columna, se muestra la intensidad redistributiva con relación al caso navarro. Fijémonos que todas las CCAA se encuentran muy alejadas de ese caso.

En los siguientes gráficos, se muestran ciertas correlaciones sólo para intentar tener una primera explicación de los resultados obtenidos, y como posible motivación para futuros estudios. En el Gráfico 3, mostramos la relación entre la discrepancia y tipo marginal real; dado que los reales están por debajo de los óptimos, no es de extrañar la relación negativa. Eso sí, sirve para tipificar a las CCAA según si se sitúan por debajo o por encima de esa relación lineal estándar. En el Gráfico 4, mostramos la relación entre, de nuevo, la discrepancia y el salario medio¹¹. Aquí, la relación es positiva, aunque no lineal. El Gráfico 5 nos muestra una relación positiva, de nuevo no lineal, entre el tipo marginal óptimo y el salario medio.

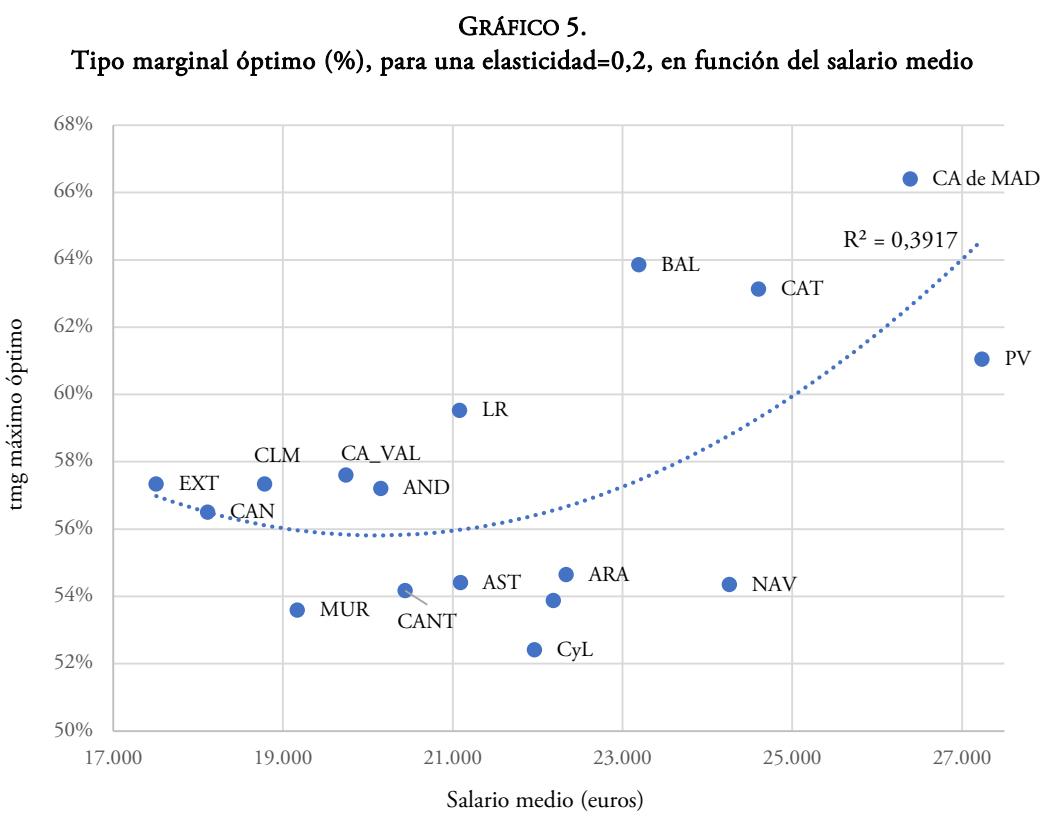
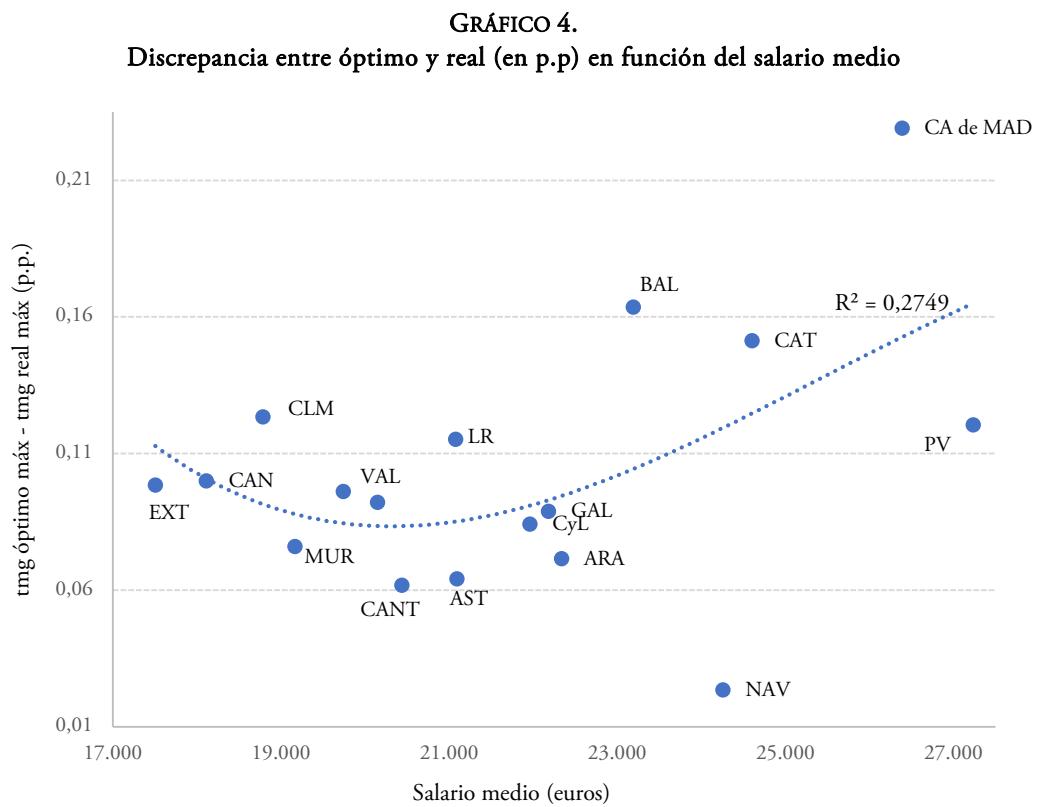
GRÁFICO 3.
Discrepancia entre óptimo y real (en p.p) en función del tmg real



⁹ Para tener una idea, aunque no basada en ninguna evidencia concreta, Saez (2001, Tabla 1), trabaja con $g=0,25$ y $g=0$. En el primer caso, quiere decir que el planificador social da cuatro veces más importancia a un euro en manos del sector público que en manos de los contribuyentes más ricos.

¹⁰ Un matiz importante: en Navarra, el marginal máximo aplica a partir de 300.000 euros, de manera que la interpretación del componente redistributivo se puede seguir haciendo y comparando entre CCAA, pero teniendo en cuenta que se hace para los contribuyentes por encima de ese umbral.

¹¹ El cálculo del salario medio por CA se ha obtenido también a partir de los microdatos de la ECV, utilizando los correspondientes factores de elevación.



De nuestro análisis, en tanto en cuanto los tipos óptimos difieren entre CCAA, concluimos que la descentralización puede provocar ganancias de bienestar. Éste es el principal resultado y conclusión de nuestro análisis. Ahora bien, ¿se acaban materializando tales ganancias? No podemos dar una respuesta concluyente a esa pregunta, pues requeriría formular una función de bienestar social que incorporara con diferentes pesos el de cada CA. En cualquier caso, vemos que la mayoría han aumentado el marginal por encima del vigente en ausencia de cambios autonómicos, que sería del 45%. Las excepciones son la CA de Madrid y de Castilla y León, que lo bajaron ligeramente, y Castilla-La Mancha y Galicia, que lo mantuvieron. Por tanto, pendiente de un análisis más formal y sólo focalizando el análisis en el tipo máximo de la tarifa del IRPF, sí parece que la acción legislativa de las CCAA ha ido en la dirección de mejorar el bienestar social.

4. CONCLUSIONES

La teoría de la imposición óptima nos puede servir de referencia para analizar la política fiscal, en concreto del IRPF, llevada a cabo por las CCAA. Esto es lo que ha pretendido mostrar este artículo. Para ello, hemos comparado los tipos marginales óptimos que recaen sobre los contribuyentes situados en el último escalón de la tarifa con los realmente establecidos por las CCAA, de régimen común y de régimen foral. La CA de Navarra es la que aproxima en mayor medida la realidad con las predicciones de los modelos teóricos.

Los modelos teóricos son simplificaciones de la realidad y, por tanto, sus resultados se han de interpretar con cautela a la luz de los supuestos realizados. Es por ello por lo que en este artículo hemos intentado dejar claras todas las cauciones necesarias a la hora de interpretar los resultados. En cualquier caso, el sistema descentralizador fiscal español es un buen campo de análisis para analizar los comportamientos de los poderes legislativos, incluyendo inferir sus preferencias redistributivas implícitas a través de tales comportamientos; este artículo ha pretendido ser un ejemplo de este tipo de análisis.

REFERENCIAS

- Almunia, M., & López-Rodríguez, D. (2019). The elasticity of taxable income in Spain: 1999-2014. *SERIES – Journal of the Spanish Economic Association*, 10, 281-320.
<https://doi.org/10.1007/s13209-019-00208-x>
- Agraval, D.R., & Foremny, D. (2019). Relocation of the Rich: Migration in Response to Top Tax Rate Changes from Spanish Reforms. *Review of Economics and Statistics*, 101, 214-232.
https://doi.org/10.1162/rest_a_00764
- Diamond, P.A., & Saez, E. (2011). The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations. *Journal of Economic Perspectives*, 25, 165-190.
<https://doi.org/10.1257/jep.25.4.165>
- Durán, J.M., & Esteller-Moré, A. (2005). Descentralización fiscal y política tributaria de las CCAA. Una primera evaluación a través de los tipos impositivos efectivos en el IRPF. In N. Bosch & J.M. Durán (Eds.), *La financiación de las comunidades autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial* (pp. 47-86). Editorial Universitat de Barcelona (Transformacions 1.1).
<http://www.publicacions.ub.edu/ficha.aspx?cod=06422>
- Esteller-Moré, A., & Foremny, D. (2016). Elasticity of Taxable Income for Spanish Top Taxpayers. Papel de trabajo del IEF No. 2, Madrid.
https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/papeles_trabajo/2016_02.pdf

- Esteller-Moré, A., Piolatto, A., & Rablen, M.D. (2018). Taxing High-Income Earners: Tax Avoidance and Mobility. In N. Hashimzade & Y. Epifantseva (Eds.), *The Routledge Companion to Tax Avoidance Research*. Taylor & Francis. <https://www.routledge.com/The-Routledge-Companion-to-Tax-Avoidance-Research/Hashimzade-Epifantseva/p/book/9780367656164>
- Goodspeed, T.J. (1994). Efficiency and equity consequences of decentralized government: An application to Spain. *International Tax and Public Finance*, 1, 35-54. <https://doi.org/10.1007/BF00874088>
- Klemm, A. D., Liu, L., Mylonas, V., & Wingender, P. (2018). Are Elasticities of Taxable Income Rising? IMF Working Paper No. 18/132, Washington. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/06/13/Are-Elasticities-of-Taxable-Income-Rising-45925>
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Economic Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37, 1120-1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
- Olson, M. (1969). The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review*, 59, 479-487. <https://www.jstor.org/stable/1823700>
- Saez, E. (2001). Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates. *Review of Economic Studies*, 68, 205-229. <https://doi.org/10.1111/1467-937X.00166>
- Sanz-Sanz, J. F., Arrazola-Vacas, M., Rueda-López, N., & Romero-Jordán, D. (2015). Reported Gross Income and Marginal Tax Rates: Estimation of the Behavioural Reactions of Spanish Taxpayers. *Applied Economics*, 47, 466–484. <https://doi.org/10.1080/00036846.2014.972548>
- Slemrod, J., & Kopczuk, W. (2002). The optimal elasticity of taxable income. *Journal of Public Economics*, 84, 91-112. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(01\)00095-0](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(01)00095-0)
- Solé-Ollé, A. (2013). Regional tax autonomy in Spain: 'words' or 'deeds'? documento preparado para el Workshop "Interaction between local expenditure responsibilities and local tax policy", Copenhagen, 12-13 September, co-organizado por KIPF y el Ministerio de Bienestar.

AGRADECIMIENTOS

El autor agradece los comentarios de Pedro Pascual y de Javier Vázquez-Grenno, así como de dos evaluadores anónimos, y la financiación recibida de RTI2018-095983-B-I00 (MCIU/AEI/FEDER. UE) y de la Generalitat de Catalunya (2017SGR796). En cualquier caso, los posibles errores son responsabilidad exclusiva del autor.

ORCID

Alejandro Esteller-Moré <https://orcid.org/0000-0002-7785-6734>