

LA DESCENTRALIZACIÓN DE IMPUESTOS EN UN SISTEMA FEDERAL

Ignacio ZUBIRI

Universidad del País Vasco

1. INTRODUCCIÓN

El artículo del profesor Bahl «Impuestos de los gobiernos subcentrales» revisa las ganancias y costes de la descentralización de impuestos a los gobiernos subcentrales. Diferencia los argumentos entre países avanzados y países en desarrollo e ilustra los razonamientos con comentarios acerca de las prácticas en diferentes países. Las conclusiones que se pueden extraer de su trabajo son:

a) En los países desarrollados, exceptuando el Impuesto de Sociedades, cualquier impuesto es descentralizable, al menos en lo que se refiere a la elección de tipos y la administración del impuesto (recaudación, gestión e inspección). En el trabajo no se dice demasiado acerca de la descentralización del diseño de las bases y las deducciones de los impuestos.

En los países en vías de desarrollo, las posibilidades de descentralización fiscal son mucho más limitadas, especialmente por la incapacidad de los gobiernos subcentrales para administrar la mayoría de los impuestos. En la mayoría de los casos, lo más efectivo es la participación en los ingresos del Gobierno central.

b) En muchos países avanzados se ha producido una descentralización fiscal considerable. Los modelos de descentralización varían considerablemente entre países, y ninguno parece ser superior a los demás en sus resultados. Por otro lado, en los países en vías de desarrollo la descentralización fiscal es mucho menor.

El trabajo ofrece también una discusión teórica relativamente completa, pero un tanto desordenada, de las posibles ventajas y costes de la descentralización de impuestos a las regiones, sin llegar a dar una visión clara de hasta dónde debe llegar la descentralización. Esto es, si las regiones deben financiar todo o parte de sus gastos con impuestos propios. En lo que sigue, daré mi visión de la descentralización de impuestos, que en muchos puntos no difiere demasiado de lo expuesto por Roy Bahl.

2. CONSIDERACIONES PREVIAS

A la hora de analizar la descentralización fiscal a los gobiernos subcentrales, es necesario delimitar cuatro cuestiones:

a) Cuánta autonomía fiscal debe descentralizarse a los gobiernos subcentrales. Esto es, si el objetivo debe ser que financien todos sus gastos con impuestos propios (autonomía fiscal media) o sólo los aumentos marginales de gastos (autonomía fiscal marginal).

b) Qué impuestos deben descentralizarse. Sea cual fuere el objetivo (autonomía fiscal marginal o media) es necesario establecer qué impuestos se van a descentralizar para lograr dicho objetivo.

Lograr la autonomía fiscal (en cualquier versión) no requiere más que descentralizar los tipos impositivos de algunos impuestos. Sin embargo, cabe plantearse si es necesario ir más allá de esto y dar a los gobiernos subcentrales autonomía

sobre más elementos del impuesto, o incluso sobre la administración de éste. Esto conduce a las otras dos cuestiones que deben resolverse:

c) Si es conveniente que los gobiernos subcentrales tengan autonomía sobre la base o las deducciones de los impuestos que se les han descentralizado.

d) Si los gobiernos subcentrales deben ser responsables de administrar algunos, o incluso todos, los impuestos que les han sido descentralizados.

3. EL NIVEL DE AUTONOMÍA FISCAL

Si los gobiernos subcentrales actuaran en beneficio de sus residentes, y no se comportaran estratégicamente (en relación con el Gobierno central), lo único que sería necesario para lograr niveles regionales de provisión que fueran eficientes y equitativos sería un sistema de financiación regional que (1):

a) Diera a los gobiernos subcentrales capacidad fiscal marginal.

b) Tuviera un sistema de transferencias igualatorias entre gobiernos subcentrales.

El sistema de transferencias igualatorias financiaría los niveles de gasto que se consideran equitativos entre regiones. La capacidad fiscal marginal garantizaría que los gobiernos subcentrales que deseen niveles de gasto mayores tuvieran recursos para financiarlos. Más aún, el nivel de gasto elegido

será siempre eficiente, porque cada gobierno subcentral aumentará los impuestos sobre sus residentes hasta el punto en el que el coste marginal (de los impuestos) para sus residentes sea igual al beneficio marginal (del gasto financiado con los impuestos). Análíticamente esto es, simplemente, hasta el punto en el que se cumpla la condición *samuelsoniana* de provisión eficiente (2).

La cuestión entonces es qué se gana (y qué se puede perder) yendo más allá de la descentralización fiscal marginal. Esto es, yendo a una descentralización fiscal media (total). De entrada, para que pueda haber alguna ganancia de una descentralización más allá de la marginal, es necesario suponer o que los gobiernos subcentrales actúan estratégicamente en relación con el Gobierno central para obtener más fondos, o que tienen objetivos propios diferentes a los de sus residentes. El objetivo que se supone habitualmente es que el gobierno subcentral quiere maximizar su tamaño.

El supuesto de que los gobiernos subcentrales quieren expandir sus gastos tanto como sea posible es esencialmente un supuesto político acerca de los objetivos que sigue en la práctica el sector público. Que se cumpla este supuesto, sin embargo, dista mucho de ser obvio porque, por ejemplo, los gobiernos pueden buscar, simplemente, la reelección. O, incluso, pueden guiarse por principios benevolentes. En realidad, no hay ninguna evidencia empírica que apoye este supuesto.

En todo caso, bajo el supuesto de que los gobiernos subcentrales quieren expandir su gasto, se señalan varias ganancias económicas potenciales de la descentralización fiscal que, en lo esencial, tienen que ver con que limita expansiones ineficientes del gasto y promueve usos eficientes. De forma más precisa, se argumenta que la descentralización fiscal:

a) *Limita los aumentos de impuestos.* La descentralización fiscal impedirá que los gobiernos eleven sus impuestos para financiar gastos ineficientes porque, si lo hacen, verán

que los contribuyentes (individuos o empresas) emigran a otras regiones (3). En realidad, cuanto más móviles sean las bases gravadas, mayores serán las limitaciones a gastos ineficientes. Brennan y Buchanan (1980) incluso llegan a proponer que los gobiernos subcentrales tengan sólo impuestos como el de sociedades o el IRPF, con bases muy móviles.

b) *Mejora el control por parte de los contribuyentes (corresponsabilidad).* Si los gobiernos que gastan tienen que recaudar los impuestos necesarios para financiar sus gastos, los individuos podrán evaluar adecuadamente lo que les cuesta el gobierno y lo que les da. También se facilitará la comparación con lo que se paga y se recibe en otras regiones. Todo ello obligará a los gobiernos subcentrales a racionalizar su gasto porque, en otro caso, los votantes cambiarán el gobierno.

c) *Induce el uso productivo del gasto.* Hay quien afirma que cuando los gobiernos subcentrales se quedan con una parte sustantiva de los ingresos fiscales que genera la actividad económica en su jurisdicción tienen mayores incentivos a estimular el crecimiento. En particular favorecerán las políticas de gasto y de regulación que fomenten la competencia, la creación de empleo y renta, etcétera (4).

d) *Eliminación de restricciones presupuestarias blandas* (5). La corresponsabilidad fiscal evita que los gobiernos subcentrales expandan sus gastos muy por encima de sus ingresos, y que recurran excesivamente al endeudamiento y a pedir continuamente más recursos al Gobierno central.

Estos argumentos son, sin embargo, bastante dudosos. En primer lugar, si los gobiernos subcentrales evitan aumentos de impuestos por temor a que se les vayan las bases, nada garantiza que reducirán los gastos ineficientes. En realidad, pueden acabar reduciendo gastos eficientes (para no perder las bases más móviles) y gastos redistributivos porque perderían a los contribuyentes de renta elevada. El resultado pueden ser niveles de gasto ineficientemente ba-

jos y una reducción sustantiva de la redistribución (incluyendo el gasto en bienes meritorios). De hecho, pueden incluso aumentar gastos ineficientes pero que gustan a los contribuyentes que controlan las bases más móviles.

El argumento de la corresponsabilidad también tiene problemas sustanciales. De entrada, sólo se aplica a impuestos que sean muy visibles como, por ejemplo, el Impuesto sobre la Renta de la Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Y esto siempre que se vea claramente que los recauda el gobierno subcentral (6). De hecho, si los gobiernos subcentrales usan impuestos poco visibles, como por ejemplo los indirectos, los contribuyentes seguirán infraestimando el coste real de lo que reciben casi de la misma forma que cuando el gasto se financia mediante transferencias.

En todo caso, incluso si los ciudadanos fueran conscientes del coste, para que la corresponsabilidad aumente la eficiencia se deberían cumplir dos condiciones más. Primero, que los ciudadanos fueran conscientes de los beneficios del gasto (lo que en particular implica que sepan qué gastos son del Gobierno central y cuáles del subcentral), y segundo, que su voto se basara en la estimación de si ganan o pierden con la actuación pública. Ambas cosas son dudosas. Por un lado, los contribuyentes raramente saben quién les presta qué. Por otro, no está claro que los votantes se basen en su residuo fiscal (7) personal ni que, si lo hicieran, esto mejorara la eficiencia o la equidad del gasto. En realidad, las encuestas a escala nacional ponen de manifiesto que la mayoría de la gente siempre piensa que paga más de lo que recibe, y esto no genera cambios continuos de gobierno (8). Más aún, si los individuos votaran por su residuo fiscal y el resultado fuera eficiente, quien propusiera esquilmar al 49 por 100 de la población para beneficiar al 51 por 100 restante ganaría todas las elecciones y sería eficiente.

El tercer argumento defiende que la financiación mediante impuestos

favorece el uso productivo del gasto. Esto es cuestionable desde muchas perspectivas. De entrada, muchas veces el objetivo del gasto público no es aumentar la renta regional, sino sencillamente que se provean niveles eficientes o equitativos de determinados servicios (policía, justicia, sanidad, educación, etc.). En segundo lugar, la relación entre gasto público, crecimiento de la renta y recaudación no está demasiado clara. De existir esa relación, sería de largo plazo y poco perceptible, por lo que es poco probable que unos gobiernos que generalmente se guían por el corto plazo la tomaran en cuenta. En tercer lugar, lo que realmente buscan los gobiernos es una reelección, que siempre depende de la situación económica en general y de la renta en particular. Si realmente existiera una relación bien definida entre gasto público regional y crecimiento regional (9), para ser reelegidos los gobiernos regionales invertirían en actividades que generasen más renta, incluso si esta renta no les diera más recaudación. Por otro lado, es bastante ridículo suponer que los gobernantes son tan mezquinos que sólo invertirán en actividades que generan crecimiento si obtienen recaudación.

Finalmente, está la cuestión de que la corresponsabilidad hará que los gobiernos subcentrales cesen de pedir más recursos al Gobierno central. En realidad, esto no depende de que se les ceda más o menos capacidad fiscal a las regiones, porque incluso si un gobierno recauda el 100 por 100 de lo que está gastando, nada le impide decir que sigue gastando poco porque los impuestos que se le han asignado son insuficientes, o porque tiene que contribuir demasiado a la financiación del Gobierno central.

Frente a estas dudosas ganancias, la descentralización total de impuestos introduce dos tipos de riesgos:

a) *Competencia fiscal ineficiente.* Los gobiernos subcentrales, en su deseo de atraer factores productivos, pueden bajar los impuestos. Cuando todos se comportan igual, se puede acabar llegando a una situación Pareto inferior en la que todos tengan

impuestos y niveles de gasto ineficientemente bajos (10).

b) *Se limitaría la capacidad redistributiva entre regiones.* Si las regiones ricas recaudan todo mediante impuestos propios, la capacidad redistributiva del Gobierno central queda limitada. Las únicas vías de redistribución serían, como en Alemania, un fondo de igualación horizontal (en el que las regiones ricas aportarían recursos para financiar a las regiones pobres) o un impuesto establecido por el Gobierno central (diferente de los asignados a las regiones) que básicamente fuera pagado por los residentes en las regiones ricas y beneficiara a los residentes en las regiones pobres (11). La primera solución, el fondo horizontal, puede encontrar serias reticencias por parte de las regiones ricas. La segunda, puede ser vista como injusta por los ciudadanos de las regiones ricas y llevar a un exceso de imposición en éstas (porque los gobiernos regionales no reducirán sus niveles de gasto e impuestos para compensar los impuestos redistributivos establecidos por el Gobierno central).

En suma, por tanto, es poco probable que la descentralización fiscal media (total) haga que los ciudadanos controlen mejor el gasto de sus gobiernos o induzca usos más eficientes que la descentralización fiscal marginal. Conlleva, por otro lado, riesgos de infraprovisión y limitaciones a la redistribución entre regiones.

En todo caso, hay que apresurarse a señalar que la descentralización no es sólo un ejercicio de eficiencia económica. En realidad, probablemente, ningún país ha descentralizado nunca su sector público de forma significativa por razones económicas. En lo esencial, la descentralización es un ejercicio político que, eso sí, tiene implicaciones económicas. Por ello, lo que se debe hacer es buscar equilibrios entre lo político y lo económico. Idealmente, se debería descentralizar tanto como fuera posible siempre que el coste económico no fuera muy grande.

En este contexto, se puede defender que se descentralicen los impues-

tos más allá de lo que requiere la eficiencia económica (capacidad fiscal marginal) como instrumento para satisfacer las demandas políticas de poder de los gobiernos subcentrales. La descentralización fiscal media sería entonces un ejercicio más político que económico.

4. IMPUESTOS QUE DEBEN DESCENTRALIZARSE

En lo esencial, comparto la opinión dada en el trabajo de que cualquier impuesto es descentralizable, excepto el Impuesto sobre Sociedades. De entre todos los impuestos, el IRPF presenta la ventaja evidente de su visibilidad. Esta visibilidad implica que, tanto si se concede a los gobiernos subcentrales capacidad fiscal marginal como media, es más probable que produzcan resultados eficientes que con otros impuestos menos visibles. Un sistema de recargo sobre la base del Gobierno central o un tipo proporcional sobre ésta son formas razonables de que los gobiernos subcentrales tengan capacidad fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) (12).

Obviamente, descentralizar el IRPF no es una solución exenta de problemas, ya que el que una región aumente unilateralmente el nivel del IRPF puede dar lugar a deslocalizaciones de contribuyentes (especialmente de renta elevada). Por otro lado, los gobiernos subcentrales pueden acabar proveyendo niveles ineficientemente bajos de gasto por temor a que aumentar el IRPF genere deslocalizaciones o, más probablemente, tenga un coste electoral.

Los riesgos de deslocalización son, sin embargo, limitados. Primero, porque la deslocalización de personas tiene costes económicos y personales sustanciales (cambiar de trabajo, de entorno personal, etc.). Segundo, porque, para los contribuyentes, el gasto adicional puede compensar la subida de impuestos. Por otro lado, el temor a perder votos y el riesgo (limitado) de deslocalización introducirán incentivos a gastar de forma eficiente y, en el caso de los gastos de

equidad, de forma consistente con los criterios equitativos dominantes en la sociedad.

En el caso de los impuestos indirectos, se suele argumentar que no es conveniente descentralizarlos porque se puede producir una distorsión de los flujos comerciales entre regiones y una exportación de impuestos. Ambos problemas son, sin embargo, poco probables. El riesgo de distorsión del comercio es reducido por, al menos, dos razones. Primero, porque es poco probable que (suponiendo que todos los gobiernos subcentrales tienen las mismas funciones de gasto) haya grandes diferencias en los tipos impositivos. Segundo, porque, en todo caso, la distorsión se limitará a las zonas fronterizas. Por otro lado, la exportación sólo será significativa en el caso de las regiones turísticas. Y en esos casos puede estar justificada porque parte de los servicios prestados por la región serán consumidos por los no residentes (visitantes).

Que la descentralización de los impuestos indirectos no distorsione de forma importante el comercio entre regiones, ni dé lugar a exportaciones fiscales ineficientes de magnitud significativa, no quiere decir que su descentralización sea sencilla, al menos en el caso del IVA y de los impuestos especiales de fabricación.

En cuanto al IVA, la experiencia de Quebec, el País Vasco y Navarra parece sugerir que un IVA en origen puede descentralizarse de forma razonable. Sin embargo, estas experiencias son excepciones dentro de su propio país, y difícilmente serían generalizables a todas las regiones de éste. Por otro lado, la experiencia de Brasil, donde el IVA está descentralizado a todas las regiones, no es demasiado alentadora, ya que los resultados son muy pobres (13). En realidad, la descentralización del IVA —con capacidad de variación de tipos por parte de las regiones (14)— sólo puede funcionar si se limita a los tipos del impuesto en la fase minorista. En el caso de España, aplicar esto comportaría eliminar al máximo el sistema de recargo de equivalencia, o a que se

aplicara de forma diferente (diferenciando el recargo según la comunidad autónoma de destino).

En todo caso, es obvio que en España, al igual que en los demás países de la UE, la descentralización del IVA (y de los especiales de fabricación) no es posible, al menos mientras la Comisión mantenga su opinión de que la diferenciación regional de tipos es contraria a las normas de la UE. Una vía, aunque imperfecta, para solventar esto sería ceder a las CC.AA. una parte del tipo normal del IVA (por ejemplo 9 de los 18 puntos actuales). Esta parte del tipo sería determinada de forma conjunta por todas las CC.AA. (probablemente en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera) según sus necesidades de gasto.

En el caso de los especiales, los problemas de la descentralización dependen de cuál sea el momento en el que se cobre el impuesto. Si es en el momento del consumo, la descentralización no plantea problemas. Sin embargo, si, como ocurre en España con los impuestos especiales de fabricación (hidrocarburos, tabaco, alcohol, cerveza y electricidad), el impuesto se cobra donde se produce el bien o en los depósitos fiscales, la descentralización de los tipos impositivos implicaría que o bien el encargado de pagar el impuesto diferencia el tipo impositivo que aplica según el destino final del consumo, o bien se varía el sistema de cobro trasladándolo al punto de consumo. Como ya se ha señalado, no obstante, la Comisión Europea considera que la diferenciación de tipos en los impuestos especiales de fabricación es contraria a las normas comunitarias y, por tanto, de momento no es viable, salvo que, como ya se ha descrito en el caso del IVA, se recurra a un sistema de determinación conjunta por parte de las CC.AA. de parte del impuesto que se aplica a los bienes.

Finalmente, en el caso de los impuestos sobre la riqueza, es necesario diferenciar entre los que gravan los bienes muebles y los que gravan los bienes inmuebles. En el caso de los que gravan bienes inmuebles, como el IBI, la descentralización no conlleva,

en el corto y medio plazo (15), riesgos ni de deslocalización ni de eficiencia. En el caso de los bienes muebles, diferencias muy elevadas de tipos podrían generar deslocalizaciones de los más ricos. Es probable por tanto que, si las regiones tienen otros impuestos a su disposición, eviten utilizar los que gravan la riqueza mueble.

Resumiendo, desde un punto de vista económico, los impuestos ideales para ser descentralizados con capacidad normativa en los tipos son el IRPF, los impuestos indirectos (IVA en fase minorista y especiales, especialmente en fase minorista) y los que gravan la riqueza inmueble.

5. CAPACIDAD NORMATIVA

Desde un punto de vista económico, es bastante claro que, una vez que los gobiernos regionales tienen capacidad para establecer los tipos impositivos sobre determinados impuestos, no hay ninguna ganancia de eficiencia o de equidad en que tengan capacidad para cambiar la estructura del impuesto. Esto es, la definición de base o las deducciones. Al contrario, en general, descentralizar a las regiones el diseño de bases y deducciones conllevará reducciones de la equidad global —porque contribuyentes iguales, que reciban las mismas prestaciones, pagarán impuestos distintos si viven en regiones diferentes— y aumentos de la presión fiscal indirecta (16) para contribuyentes que tributen en más de una región.

En realidad, la experiencia internacional comparada apunta en la dirección de armonización de bases, e incluso países como Suiza, donde los cantones tienen una amplia autonomía fiscal, han aprobado leyes de armonización, aunque no de igualación, de bases y deducciones en los impuestos directos cantonales (IRPF y Sociedades).

Con todo, como ya se ha señalado, la descentralización fiscal no es sólo un ejercicio económico, sino también político. Por ello, aunque no haya ganancias económicas en permitir

a las regiones variar las definiciones de base imponible o las deducciones, se puede dar una cierta autonomía siempre que no cause grandes distorsiones. Un modelo razonable es el que se sigue en Suiza. En lo esencial, lo que se hace es definir una base imponible común y establecer una serie de deducciones de la base y la cuota. Las regiones tienen que aplicar la base común y las deducciones que quieran de la lista. Además, pueden variar la cuantía de cada deducción.

6. ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS

En lo esencial, se suelen señalar tres tipos de ventajas de la descentralización de la Administración tributaria.

1) En primer lugar, hay quien argumenta que, si la recaudación la realizan las regiones, *los contribuyentes, al sentirse más cerca de la Administración, defraudarán menos*. Sobre este efecto, si existe, nadie ha podido aportar evidencias. En realidad, es lógico pensar que la razón que llevó al defraudador a ocultar dinero al Gobierno central también le hará ocultarlo al gobierno regional.

2) *Aumenta la visibilidad de los impuestos autonómicos*. La visibilidad de los impuestos es importante para lograr la eficiencia (marginal). Aceptado esto, hay muchas formas para que se vea claramente que los impuestos son recaudados por una región sin que la Administración sea realizada por dicha región. Por ejemplo, la aprobación anual de tipos por los parlamentos (o gobiernos) regionales y la diferenciación adecuada de impresos puede ser más que suficiente para lograr la visibilidad de los impuestos regionales.

3) *Podría aumentar la eficiencia en la Administración*. Al igual que con cualquier decisión pública, la descentralización de la Administración tributaria descompone un problema grande de gestión en muchos subproblemas de menor tamaño porque cada agencia tributaria regional tendría que gestionar un área más reducida que la de una

agencia tributaria de ámbito nacional. Además, es probable que los gestores locales conozcan mejor la naturaleza y las características de la economía y los contribuyentes locales que los gestores nacionales. Siendo esto cierto, no lo es menos que, como se señala a continuación, el precio de esta posible mayor eficiencia interna es abrir el riesgo de una descoordinación muy amplia entre regiones que, en última instancia, abriría nuevas vías de fraude.

Lo anterior sugiere que las posibles ganancias económicas de la descentralización no están demasiado claras. Frente a esto, los costes de una descentralización de la Administración tributaria son bastante claros. Los más importantes son:

1) *Aumenta el riesgo de fraude*. El mayor riesgo de descentralizar la Administración es que aumente el fraude fiscal por la falta de coordinación entre las agencias tributarias regionales. Simplemente, salvo que un inspector regional tenga acceso perfecto a los datos de otra región, los contribuyentes podrán ocultar rentas obtenidas fuera de la región donde tributan. Además, la descoordinación entre regiones en el diseño de los planes de inspección (sectores prioritarios, medidas de actuación, etc.) puede limitar la eficacia de estos planes. La mejor forma de evitar estos aumentos del fraude, sería que las agencias regionales fueran como una sola, compartiendo información y acceso a datos fiscales. Esta es la esencia de lo que se ha dado en denominar *administración tributaria única*. Esto es, una sola agencia que unifique la gestión de impuestos de todos los niveles de gobierno, y en cuya dirección participen todos ellos.

2) *Aumenta la presión fiscal indirecta*. La existencia de agencias tributarias regionales separadas obligaría a que los contribuyentes que actúan en más de una región tuvieran que presentar varias declaraciones, lo que aumentaría su presión fiscal indirecta. Esto sólo se evitaría si las agencias regionales estuvieran tan coordinadas que las bases de datos fueran comunes y bastara con presentar una declaración en cualquier

agencia tributaria por la actividad realizada en todas las regiones.

3) *Aplicación diferente de los impuestos*. Que haya diferentes agencias regionales se puede traducir en una aplicación inequitativa de los impuestos en el conjunto del país. Estas inequidades pueden derivarse de diversos elementos como interpretaciones distintas de las normas, utilización de estrategias de inspección distintas, enfoques de gestión diferentes (utilización de declaraciones electrónicas, por ejemplo) o diferencias en los medios utilizados (número de agentes fiscales, dotaciones de medios, etc.). Estas diferencias serían especialmente inaceptables cuando parte de los impuestos recaudados por las agencias regionales fueran de carácter nacional, ya que un mismo impuesto nacional se aplicaría de forma diferente en las distintas regiones.

4) *Aumenta el coste de gestión de los impuestos*. La creación de agencias regionales conllevaría la duplicidad de funciones y la pérdida de rendimientos a escala en la gestión de los impuestos.

5) *Riesgos de interferencias políticas*. Las administraciones tributarias regionales pueden ser más sensibles (o menos fuertes para oponerse) a las actuaciones de los grupos de presión locales o, incluso, de las autoridades regionales.

Teniendo todo esto en cuenta, parece claro que, desde una perspectiva económica, no tiene demasiado sentido una descentralización de la Administración fiscal. Las ganancias son dudosas y los costes pueden ser significativos. Ciertamente, todo el que tiene intereses en la recaudación de un impuesto debe participar en su gestión. Pero la forma razonable de garantizar la representación de las regiones en la administración de los impuestos que les corresponden (parcialmente) es crear una agencia tributaria única.

7. CONCLUSIONES

Por razones económicas, es suficiente dar a los gobiernos subcentra-

les capacidad fiscal marginal. No obstante, las razones político-económicas pueden justificar una descentralización más amplia siempre que no conlleve grandes ineficiencias. Las figuras más adecuadas para ser descentralizadas son el IRPF, los impuestos indirectos (IVA en fase minorista y especiales que se cobren directamente al consumidor) y los que gravan la riqueza inmueble.

Por razones económicas, la autonomía regional debe limitarse a establecer los tipos impositivos. Nuevamente, sin embargo, por razones político-económicas se puede dar a las regiones alguna capacidad en el diseño de tipos y bases tanto del IRPF como de los impuestos que gravan la propiedad inmueble.

Finalmente, no es conveniente descentralizar la administración de impuestos. Lo ideal será una administración tributaria única en la que estuvieran representados todos los que tienen intereses en los diferentes impuestos.

NOTAS

(1) Para detalles adicionales, véase el anexo 1 en ZUBIRI (2009).

(2) Esto es, la condición de que $\sum RMS_{GY} = C$, donde RMS_{GY} es la valoración marginal del bien público que tiene un individuo (igual, por definición, a la relación marginal de sustitución entre el bien y la renta), y C es el coste marginal de provisión del bien.

(3) Si se financian gastos eficientes, en principio, los beneficios del gasto compensarán los costes adicionales y evitarán emigraciones de contribuyentes.

(4) Para más detalles, véase WEINGAST (2006) y las referencias allí incluidas.

(5) El término restricción presupuestaria blanda fue introducido por Janos Kornai para denominar a la refinanciación por parte del Estado de las empresas con pérdidas en las economías planificadas. Se extiende, por analogía, a aquellas situaciones en las que un agente sabe que al final, si hay problemas financieros, no dependerá de sí mismo, porque el Estado vendrá a ayudarle financieramente.

(6) Por ejemplo, un esquema de participaciones en el IRPF como el que hay en España es bastante poco visible.

(7) La diferencia entre lo que se recibe en prestaciones públicas y lo que se paga.

(8) Por ejemplo, según la encuesta de opinión pública y política fiscal del CIS (CIS, 2008), en el año 2008 el 56,5 por 100 de la población creía que recibía menos de lo que pagaba en impuestos, y sólo el 7,6 por 100 creía recibir más de lo pagado.

(9) En realidad, para que se invierta en actividades que supuestamente generan crecimiento, basta que los gobiernos y los ciudadanos creen que hay una relación entre gasto regional y crecimiento, aunque esa relación pueda no ser cierta.

(10) Véase el capítulo 5 de ALBI, GONZÁLEZ-PÁRAMO y ZUBIRI (2009).

(11) Obviamente, se le podría presentar como un impuesto de solidaridad que se paga en todas las regiones y se distribuye entre las pobres. Pero al final el resultado neto será el señalado: un impuesto pagado por los residentes en las regiones ricas para financiar a los residentes en las regiones pobres.

(12) En el primer caso, recaudan con la misma progresividad que el Gobierno central, mientras que en el segundo la recaudación subcentral es neutral desde el punto de vista distributivo.

(13) Hay propuestas teóricas, como el denominado VIVAT, sobre cómo descentralizar

el IVA. Sin embargo, la viabilidad práctica de estas propuestas dista de estar clara. Sobre la descentralización del IVA puede verse, por ejemplo, PEDRAJA y SALINAS (2001).

(14) Esto no existe, obviamente, en los casos del País Vasco y Navarra, pero sí en los de Quebec y las regiones de Brasil

(15) En el largo plazo, si las diferencias de tipos son muy elevadas, la construcción de algunos inmuebles puede deslocalizarse.

(16) Recuérdese que la presión fiscal indirecta es, simplemente, el coste (en tiempo o dinero) de cumplir con las obligaciones tributarias.

BIBLIOGRAFÍA

ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., y ZUBIRI, I. (2009), *Economía Pública I* (3ª edición), Ariel.

BRENNAN, G., y J.M. BUCHANAN (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press.

CIS (2008), *Encuesta de opinión pública y política fiscal*, http://www.cis.es/cis/open/cm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=8800

PEDRAJA, F., y SALINAS, J. (2001), «La descentralización del IVA: propuestas, experiencias y enseñanzas para la financiación de las comunidades autónomas», *Hacienda Pública Española*, monografía 2001: 343-358.

WEINGAST, B. (2006), Second generation fiscal federalism: Implications for decentralized democratic governance and economic development», *Working Paper*, Hoover Institution, Stanford University.

ZUBIRI, I. (2009), La financiación de las CC.AA. de régimen común: Valoración y propuestas de reforma», en Carlos Monasterio e Ignacio Zubiri, *Dos ensayos sobre financiación autonómica*, Estudios de la Fundación, Serie Economía y Sociedad, Fundación FUNCAS, n.º 40.