

Administración tributaria y autonomía tributaria*

La administración tributaria es una institución clave en cualquier sistema tributario. Aunque disponemos de una literatura consolidada sobre los determinantes, tamaño y resultados de las diferentes estrategias administrativas, la posible existencia de externalidades en estas políticas cuando se trata de un país federal o de un contexto internacional ha recibido poca atención por parte de los investigadores. En estos marcos, el análisis de los determinantes de la administración tributaria adquiere una gran relevancia. De hecho, la existencia de potenciales interacciones entre las autoridades tributarias subcentrales, a causa de la movilidad de las bases imponibles, y, más generalmente, la existencia de otras externalidades tributarias, que puedan afectar el funcionamiento eficiente de estas instituciones, deben ser tenidas en cuenta a la hora de establecer políticas. A partir del marco español, los tres artículos que constituyen el estudio en el que se basa esta Info IEB han examinado los incentivos que conducen a la existencia de tres formas diferentes de externalidades en las administraciones tributarias, y las consecuencias que se derivan de ellas.

El primer estudio¹ analiza la presencia de competición horizontal en la administración tributaria para el caso del Impuesto de Sucesiones y Donaciones (ISD). Hay evidencias de que la descentralización del ISD en países federales puede inducir a una carrera a la baja en los parámetros tributarios legales debido a la amenaza de

la movilidad de las bases imponibles. De manera similar, partimos de la hipótesis de que el mismo tipo de competición entre regiones ocurriría en España incluso antes de la descentralización del poder legal, en forma de competición opaca en la administración tributaria, ya que lo que condiciona la movilidad es el tipo impositivo efectivo. Los datos muestran una reducción en la dispersión y la media del número de inspecciones por regiones durante el periodo analizado (véase Gráfico 1). Mediante el uso de técnicas de econometría espacial, el artículo confirma la presencia de competición en la administración tributaria motivada por la movilidad. También demostramos que después de la descentralización del poder normativo se produce un cambio parcial: se pasa de una competición en inspecciones, más opaca, a una competición en tipos impositivos legales, más transparente, evitando en parte el problema de la aplicación tributaria subóptima. Sin embargo, la descentralización al mismo tiempo de los impuestos y de la administración tributaria podría no ser óptima, puesto que podría provocar una carrera a la baja en ambos instrumentos, dando lugar a resultados ineficientes.

Antes de concluir que una administración tributaria descentralizada tan solo generará ineficiencia, hemos tratado de investigar si hay espacio para una cooperación potencial entre administraciones tributarias subcentrales. El segundo artículo² tiene como objetivo analizar esta cuestión

“ Después de la descentralización del poder normativo se produce un cambio parcial: se pasa de una competición en inspecciones, más opaca, a una competición en tipos impositivos legales, más transparente ”

mediante el examen de la posible presencia de cooperación en la aplicación de los diferentes principios de asignación a las distintas regiones de los impuestos sobre la riqueza administrados por las regiones de régimen común. Nuestros resultados muestran que la condición esencial para la cooperación es la existencia de un vínculo de reciprocidad entre regiones. También observamos que este proceso es lento, lo cual, en cierta medida, es el resultado de un comportamiento corto de miras por parte de las autoridades tributarias, afectadas por las restricciones presupuestarias. Esto es, en parte, una buena noticia para el funcionamiento de la administración tributaria descentralizada española, ya que los beneficios de la cooperación se alcanzan en el medio-largo plazo.

Si los dos primeros artículos analizan las externalidades que pueden surgir cuando las administraciones tributarias subcentrales fijan sus políticas, sacando a la luz de qué manera las estrategias de estas instituciones

*Esta Info IEB está basada en el contenido de la tesis doctoral del investigador asociado del IEB Luca Salvadori, titulada "Essays on Tax Administration" y, particularmente, en los tres artículos principales de la misma.

¹ Este artículo ha sido publicado como: Durán-Cabré, J.M., Esteller-Moré, A. and L. Salvadori (2015): "Empirical Evidence On Horizontal Competition In Tax Enforcement", *International Tax and Public Finance*, en prensa. (DOI: 10.1007/s10797-014-9333-0).

² Durán-Cabré, J.M., Esteller-Moré, A. and L. Salvadori (2015): "Empirical Evidence On Tax Cooperation Among Sub-Central Administrations", Working Papers del IEB 2015/07, presentado para su publicación.

³ Salvadori, L. (2015): "Does Tax Enforcement Counteract The Negative Effects Of Terrorism? A Case Study Of The Basque Country", Working Papers del IEB 2015/09.

“El terrorismo limita la capacidad de la autoridad fiscal para establecer políticas de aplicación tributaria en la región afectada”

son mutuamente interdependientes, el tercer artículo³ lleva este análisis un paso más allá, identificando la existencia de externalidades en las políticas de las administraciones tributarias causadas por el shock externo específico del terrorismo. Analizamos el caso del País Vasco y Navarra, donde el terrorismo representa una amenaza permanente. En este contexto, los agentes económicos, y en particular los trabajadores por cuenta propia, amenazados por la extorsión así como por otros ataques terroristas dirigidos contra ellos, tienen el incentivo de cambiar de residencia con tal de evitar los costes del terrorismo. Además, el nivel de la inversión privada en la zona se ve afectado negativamente por el terrorismo (véase Gráfico 2). Al alterar los incentivos de los individuos para residir en su región de origen, el terrorismo limita la capacidad de la autoridad fiscal para establecer políticas de aplicación tributaria en la región afectada. Este estudio aporta evidencias sobre la utilización del control tributario por parte de las administraciones tributarias del País Vasco y Navarra como un instrumento para contrarrestar el impacto negativo que la actividad terrorista de ETA tiene sobre las bases impositivas, los ingresos tributarios y, en definitiva, sobre la economía en su conjunto. Nuestros resultados sugieren que el impacto del terrorismo en la economía vasca estimado por la literatura previa⁴ está calculado, implícitamente, neto del impacto del terrorismo sobre la administración tributaria, y en consecuencia se podría considerar como un límite inferior del impacto del terrorismo sobre la economía vasca.

En su conjunto, la línea de investigación muestra que en un marco federal las

Gráfico 1: Dispersión de la tasa de auditorías para el ISD

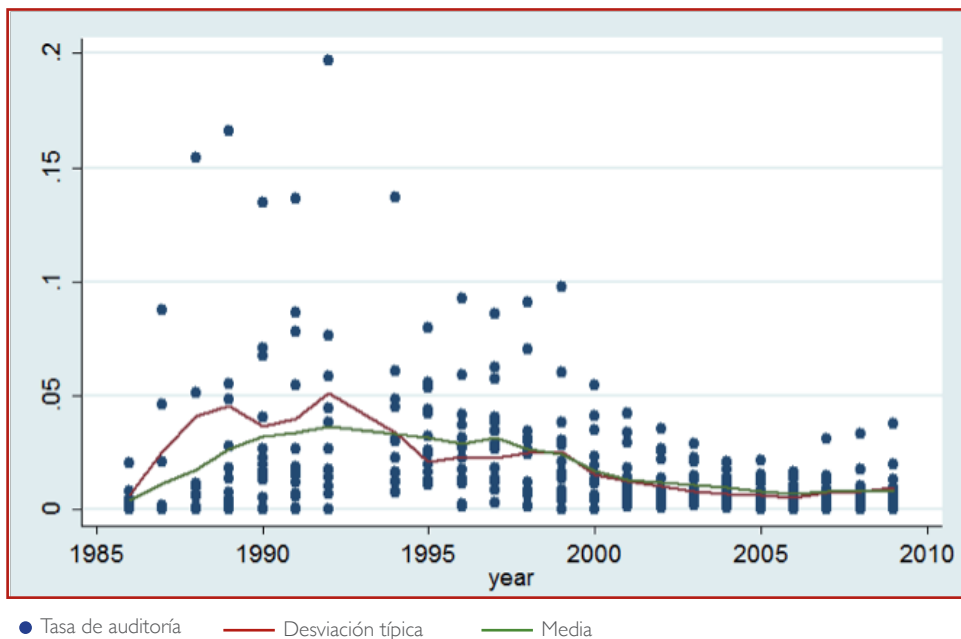
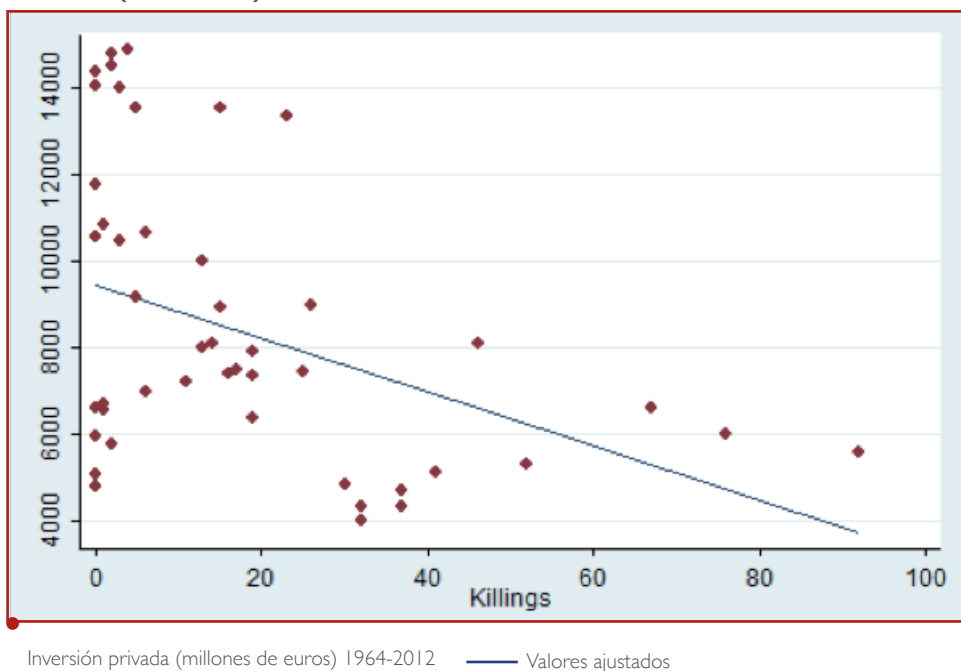


Gráfico 2: Relación entre inversiones y actividad terrorista en el País Vasco y Navarra (1964-2012)



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos sobre stock de capital elaboradas por el IVIE y el BBVA (disponible en <http://goo.gl/fbmGmG>) y las bases de datos del Ministerio del Interior sobre terrorismo.

administraciones tributarias utilizan sus políticas como instrumentos estratégicos, lo que demuestra que la descentralización de la administración tributaria proporciona a los gobiernos regionales grados adicionales de autonomía tributaria y, por lo tanto, este

proceso debe ser diseñado de manera que se identifiquen y eviten todas las posibles ineficiencias.

Luca Salvadori, investigador del IEB

⁴Véase Abadie, A. and J. Gardeazabal (2003), “The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country,” *American Economic Review*, vol. 93(1), pp. 113-131.