

Diversidad *óptima* y preferencias redistributivas: IRPF y Comunidades Autónomas¹

Descentralización por el lado del gasto, pero también del ingreso

En comparación a la provisión centralizada y uniforme de bienes y servicios públicos, la descentralización fiscal permite adaptar la provisión a las necesidades y preferencias de cada jurisdicción. Por consiguiente, si el conjunto del territorio es diverso, la descentralización promoverá ganancias de bienestar, en concreto, a través de mejorar la eficiencia asignativa de los recursos públicos. En la literatura, a este sencillo, pero potente argumento, se le denomina "Teorema de la descentralización" (Oates, 1977) y aboga, pues, por la descentralización del gasto². La *diversidad* es clave para la existencia de tales ganancias en la provisión.

Una consecuencia indirecta de este argumento es que la descentralización del gasto debería llevar aparejada también la descentralización del ingreso para asegurar un buen proceso de rendición de cuentas (Olson, 1969)³, esto es, que políticos y ciudadanos sean conscientes del coste financiero de sus decisiones/demandas de gasto público. En este breve escrito, nos centraremos precisamente en este segundo aspecto de la descentralización. Sobre éste, al menos en nuestro país, se suelen enfatizar las desventajas derivadas de la competencia fiscal nociva, mientras que las supuestas ganancias derivadas de la corresponsabilidad fiscal tienden, digámoslo así, a ser despreciadas. En este caso, no vamos a centrar nuestro análisis en ese supuesto *trade-off* (competencia fiscal nociva vs. corresponsabilidad fiscal), sino que vamos a poner sobre la mesa y analizar otro potencial efecto positivo de la descentralización del ingreso, el cual pudiera servir, por tanto, para, siquiera, complementar el debate territorial en nuestro país.

El efecto positivo adicional se basa en la denominada teoría de la imposición óptima, esto es, cuáles son los tipos óptimos sobre la renta personal, donde tal optimalidad se deriva de obtener una *cierta* redistribución sujeta a que la distorsión que suponen los tipos marginales no genere excesivas pérdidas de eficiencia. El adjetivo "cierta" depende de las preferencias redistributivas del territorio allí donde se aplica el impuesto, mientras que las pérdidas de eficiencia dependerán de cuán reactivos sean los individuos a la imposición. A partir de esos parámetros, y otro clave que más adelante veremos, Saez (2001) obtuvo analíticamente cuál debería ser el

Las diferencias en la distribución de los contribuyentes más ricos entre CCAA hacen que sea óptima la aplicación de tipos marginales máximos distintos entre ellas en el IRPF

tipo impositivo marginal óptimo por nivel de renta. Vamos a aplicar este modelo a la diversidad territorial de nuestro país.

Caracterización de tipos marginales sobre la renta: ¿de qué dependen?

El modelo de Saez supuso a inicios de siglo una revolución en la economía pública. A partir de muy pocos parámetros y supuestos teóricos, era posible llegar a caracterizar la *forma* de la función impositiva, esto es, los tipos marginales por niveles de renta. En nuestro caso, no nos centraremos en caracterizar toda la función, sino en un elemento paradigmático del impuesto: el tipo marginal máximo. Éste es un elemento que suele utilizarse, por ejemplo, para comparar el IRPF entre países, así como entre comunidades autónomas (CCAA). Partiendo de tal marco teórico, la pregunta que vamos a hacernos es sencilla: ¿difiere tal óptimo entre CCAA (incluyendo a las forales)⁴? Si la respuesta es positiva⁵, y veremos que así lo es, habremos identificado un aspecto adicional para favorecer la descentralización del ingreso en España.

La fórmula que determina el tipo marginal óptimo que se aplica en el último escalón de la tarifa, t^* , es la siguiente:

$$t^* = \frac{1-g}{1-g+\alpha\epsilon}$$

g mide la intensidad de las preferencias redistributivas, de manera que va desde cero (máxima intensidad) hasta uno (mínima). Es una ratio que

¹ El contenido de esta Info-IEB se basa en el artículo publicado en *Investigaciones Regionales*, al cual se puede acceder a través de <https://investigacionesregionales.org/es/articulo/imposicion-optima-y-descentralizacion-fiscal-el-caso-del-irpf/>

² Véase, para España, el estudio de Goodspeed (1994) para estimar, a partir de un modelo teórico y simulado numéricamente, las ganancias de bienestar derivadas de la descentralización; así como Espasa y otros (2017) para un análisis empírico para tres servicios públicos tales como la sanidad, la educación y la administración de la justicia.

³ Véase también <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>

⁴ Klemm y otros (2018) han aplicado esta idea, pero para comparar entre países.

⁵ Cubel y Shorrocks (2002) plantean un análisis similar, pero que se basa en identificar condiciones que determinan cuándo hay mejoras de bienestar en una CA producidas por la diferenciación de su impuesto sobre la renta (bajo diversas configuraciones) respecto del centralizado. Tal análisis, por tanto, no determina cuál es el tipo óptimo o, llegado el caso, la tarifa óptima sobre la renta.

tiene una interpretación muy sencilla: nos relaciona en términos relativos (de ahí que se sitúe entre 0 y 1), el valor social de una unidad adicional de renta en manos de los individuos situados en el tramo superior *versus* que esa unidad adicional de renta vaya a parar a las arcas del sector público. Por eso, no tiene sentido que sea mayor que 1, lo cual daría lugar a tipos negativos, mientras que la situación en que $g=0$ supone que el único objetivo del sector público es maximizar la recaudación de ese grupo de contribuyentes⁶. Además de g , que captura el componente de equidad (cuanto menor es g , mayor es t^*), en el denominador tenemos la elasticidad de respuesta de la base al tipo marginal, y que recoge, por tanto, el concepto de eficiencia. En concreto, nos informa sobre en qué porcentaje varía la base imponible cuando varía en, pongamos, un 10% el tipo marginal neto ($1-t^*$); de ahí que la elasticidad aparezca con signo positivo⁷. Al estar en el denominador, como era de esperar, supone que cuanto mayor sea tal elasticidad, menor es el tipo marginal óptimo.

Ahora bien, la elasticidad está interaccionada con un parámetro adicional clave, α , el denominado "coeficiente de Pareto". Ese parámetro tiene una naturaleza estadística relacionada, en concreto, con la distribución de los contribuyentes en la cola superior de la renta, que es la que nos interesa, y que suele tomar una forma de Pareto (sobre ello volveremos más abajo). Cuanto menor (mayor) sea el valor del "coeficiente de Pareto", mayor (menor) es la proporción de renta de que disponen los percentiles elevados de la distribución. En consecuencia, dado un coste de eficiencia, más "productivo" socialmente será aumentar el tipo marginal cuanto menor sea α .

En definitiva, para caracterizar el tipo marginal óptimo máximo necesitamos tener información sobre tres estadísticos: g , α y ϵ .

⁶ Esto es, no asigna valor social alguno al hecho de que la renta por encima del tramo superior esté en manos de los contribuyentes. En la literatura, a esta situación se le denomina "soaking the rich".

⁷ Por ejemplo, cuando la variación de la base se sitúa por encima del 10%, la elasticidad es superior a 1, y nos encontramos en la parte descendente de la famosa "curva de Laffer"; lo cual indica que el tipo es demasiado elevado.

De acuerdo con la teoría de la imposición óptima, el mayor tipo marginal que aplicaría a los contribuyentes más ricos sería del 66% en la CA de Madrid, y el menor el de Castilla y León, 52%

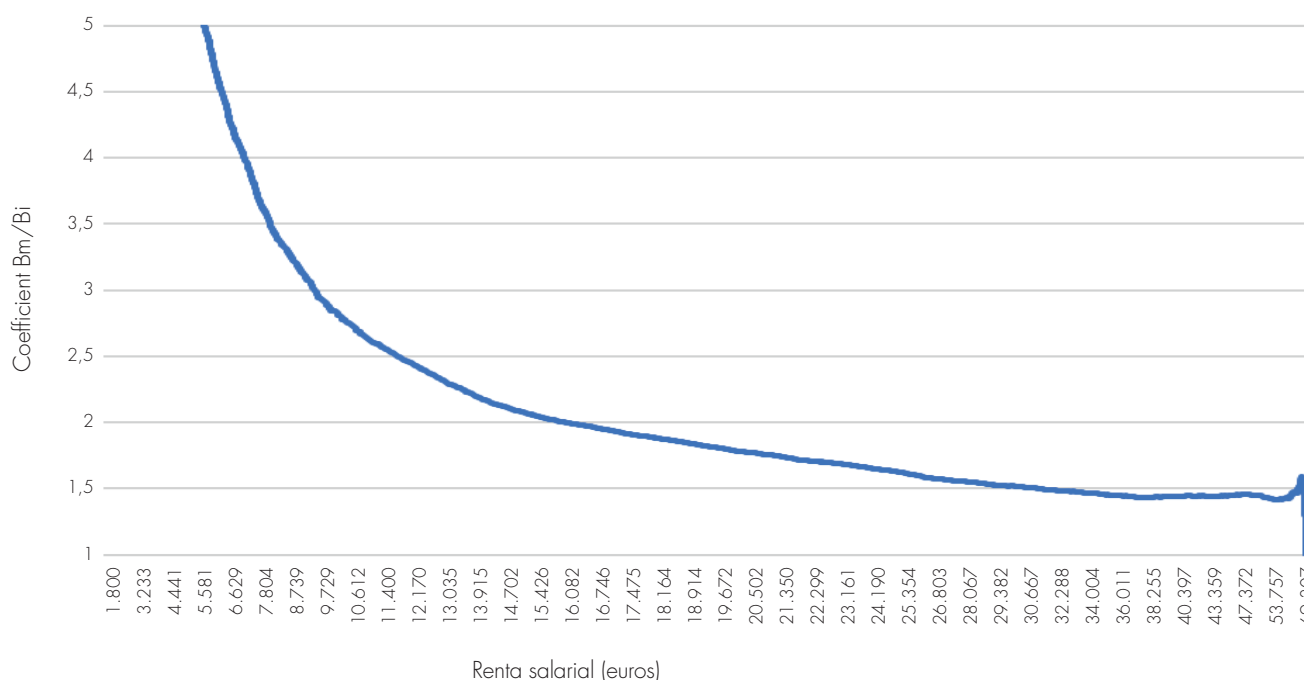
CCAA y tipos marginales óptimos máximos sobre la renta: ¿hay diversidad?

Para llevar a cabo nuestro ejercicio, vamos a suponer que la elasticidad es la misma en todo el territorio nacional, y que se sitúa, de acuerdo con la literatura empírica existente, en el rango 0,1-0,3. Ciertamente, entre CCAA, ésta también puede diferir, pero siendo la definición de base imponible la misma, así como que el impuesto está administrado por la AEAT, no parece ése un supuesto descabellado⁸. Lo que sí puede variar, y de hecho lo hace, es el coeficiente de Pareto entre CCAA. Como hemos dicho anteriormente, éste tiene una naturaleza estadística, de manera que son los propios datos quienes nos pueden informar sobre la diferencia entre CCAA en la distribución de la renta en la cola superior. En consecuencia, aquí no hay que hacer supuesto alguno.

Si la distribución de la renta en la cola superior es de Pareto, a partir de un determinado nivel de renta, la ratio entre la renta en un determinado punto y la media por encima de ese punto converge a $\alpha/(\alpha-1)$. Por tanto, la existencia de esa regularidad estadística confirmaría la forma de

⁸ Por ejemplo, el estudio antes citado de Klemm y otros (2018) también utiliza la misma elasticidad para obtener tipos óptimos marginales máximos por país.

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



Todas las CCAA han acercado sus tipos marginales máximos hacia el óptimo subiéndolo, con la excepción de cuatro (Madrid, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Galicia)

Pareto de la distribución en la cola superior; y, además, permitiría estimar precisamente el coeficiente de Pareto que necesitamos para calcular el tipo óptimo, dada una elasticidad y un valor de g ; sobre este último parámetro, por el momento, supondremos que es igual a cero. Lo importante, recordemos, es inferir si hay diferencias entre CCAA, las cuales vendrán dadas por a ; si, además, hay diferencias en la intensidad redistributiva o en la elasticidad, más a favor del argumento sobre la diversidad óptima. En el gráfico de más arriba, mostramos los resultados de ese ejercicio para el total nacional a partir de los microdatos sobre renta laboral de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2018 del INE, que se refiere a datos de 2017. A partir de ésta, concluimos que se da la regularidad estadística antes referida tal que el "coeficiente de Pareto" es aproximadamente 3; en cambio, si realizamos ese ejercicio CA a CA, obtenemos un mínimo de 2,53 para la CA de Madrid y un máximo de 4,54 para Castilla y León. Por tanto, *ceteris paribus*, el máximo (mínimo) del tipo marginal máximo óptimo es el de la CA de Madrid (Castilla y León). Esto es lo que se muestra en la Tabla 1.

En concreto, en esa tabla, se dan resultados para varios valores de la elasticidad. Cuanto mayor es el valor (común) de la elasticidad, mayor es la diversidad óptima, pues recordemos que el valor de a (fuente única de diversidad) está interaccionado precisamente con el valor de la elasticidad. Para $\varepsilon=0,2$, el tipo máximo de la CA de Madrid es del 66%, y el de Castilla y León es de "sólo" el 52%. Más allá de la diversidad óptima, objeto de este escrito, obsérvense las diferencias con la realidad (identificada por la suma del tipo marginal autonómico más el estatal en el tramo superior de la escala) que aplicaba cada CA en 2017. La divergencia máxima se produce, precisamente, en la CA de Madrid, 23 puntos porcentuales (p.p.)⁹, y la mínima se da en Navarra, 2 p.p. En la práctica, en 2017, respecto de la situación uniforme (no ejercicio de la capacidad autonómica normativa), excepto cuatro que lo mantuvieron o bajaron (CA de Madrid, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Galicia), todas las CCAA han incrementado su tipo marginal aproximándose, así, a su óptimo. Esto es, aparte de la existencia de diversidad (a favor de la descentralización), en general, las CCAA han hecho uso de ella en la dirección "correcta".

CCAA y preferencias redistributivas: ¿hay diversidad?

Acabamos de decir que las CCAA han ido en la dirección "correcta". Por correcta nos referimos hacia su óptimo. Éste, sabemos, depende de

⁹ Una opción es que la elasticidad de la CA de Madrid sea distinta de la que aquí estamos considerando, 0,2. Siendo así, podemos plantearnos cuál sería la elasticidad de esa CA para que su tipo (total) de 2017 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 existentes, tales elasticidades se situarían por encima, cuanto menos, de lo esperable.

Tabla 1. Tipos impositivos marginales óptimos máximos por CA ($g=0$)

	Coef. de Pareto	tmg óptimo ($\varepsilon=0,1$)	tmg óptimo ($\varepsilon=0,2$)	tmg óptimo ($\varepsilon=0,3$)	tmg real	Discrepancia real vs. $\varepsilon=0,2$ (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	3,4	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	4,2	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

Tabla 2. Preferencias Redistributivas Implícitas A Partir De Los Tipos Marginales Reales

	Utilidad marginal (UMg) de la renta de los más ricos vs UMg social del ingreso público (g)	Peso relativo de los más ricos (con relación al peso en Navarra)
Navarra	0,090	1,000
Cantabria	0,219	2,433
Asturias	0,226	2,511
Aragón	0,249	2,767
Murcia	0,262	2,911
Castilla y León	0,287	3,189
Galicia	0,300	3,333
Andalucía	0,310	3,444
C. Valenciana	0,321	3,567
Extremadura	0,327	3,633
Canarias	0,331	3,678
La Rioja	0,372	4,133
País Vasco	0,387	4,300
Castilla-La Mancha	0,391	4,344
Cataluña	0,461	5,122
Baleares	0,488	5,422
CA de Madrid	0,610	6,778

A la hora de fijar los tipos impositivos, el peso implícito de los más ricos en la CA de Madrid es casi 7 veces el peso que se les da en Navarra

factores estructurales tales como la distribución de contribuyentes en la cola superior (que difiere) y de su reacción a cambios en los tipos marginales (que suponemos no difiere), pero también de las preferencias redistributivas recogidas por *g*. Es por ello por lo que no podemos estar seguros exactamente de que los tipos marginales óptimos calculados sean los que recoge la Tabla 1. De nuevo, eso no invalida nuestro ejercicio cuyo objetivo es, bajo un contexto *ceteris paribus*, concluir si es *óptima* la diferenciación de tipos entre CCAA, la cual, por definición, no se puede alcanzar con una política impositiva centralizada.

Acorde con lo dicho en el anterior párrafo, en la Tabla 2, presentamos un nuevo ejercicio que, a partir de la diferenciación territorial existente y el modelo teórico de Saez, nos permite inferir la intensidad de las preferencias redistributivas implícitas de cada CA. Para ello, vamos a suponer, de nuevo, que la elasticidad es igual a 0,2, pero vamos ahora a tomar los tipos reales de cada territorio como los óptimos. Ello nos va a permitir obtener la *g* de cada territorio (es la única incógnita de la fórmula del tipo marginal óptimo antes mostrada). Dado que el tipo marginal máximo real de Navarra se aplica a partir de 300.000 euros, ese grupo de contribuyentes son los que tomamos como referencia. En Navarra, la *g* así calculada es de 0,09, un valor muy bajo, próximo a su mínimo y, por tanto, acorde con una valoración social relativa muy baja del bienestar de los más ricos. Todo lo contrario de lo que sucede en la CA de Madrid, donde $g=0,69$.

Ello quiere decir que, si tomamos el caso de Navarra como referencia, donde el marginal se aplica a partir de 300.000 euros, el peso que se da en la

CA de Madrid a los más pudientes (>300.000 euros) es 6,8 (0,61:0,09) veces la importancia se que se da a los más pudientes en la CA de Navarra. Ésta es otra ventaja de la “experimentación” impositiva a nivel subcentral: nos permite conocer la diversidad de preferencias redistributivas entre territorios. Y ésta existe también. España es un país bien diverso.

Referencias

- Cubel, M., P. J. Lambert (2002): “A Regional Approach to Income Tax Reform”, *Public Finance Review*, 30, 124-143.
- Espasa, M., A. Esteller-Moré, T. Mora (2017): “Is Decentralization Really Welfare Enhancing? Empirical Evidence from Survey Data (1994-2011)”, *Kyklos*, 70, 189-219.
- Goodspeed, T.J. (1994). Efficiency and equity consequences of decentralized government: An application to Spain. *International Tax and Public Finance*, 1, 35-54.
- Klemm, A. D., Liu, L., Mylonas, V., Wingender, P. (2018). Are Elasticities of Taxable Income Rising. IMF Working Paper No. 18/132, Washington.
- Oates, W. E. (1977): *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Olson, M. (1969): “The Principle of “Fiscal Equivalence”: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government”, *American Economic Review*, 59, págs. 479-487.
- Saez, E. (2001). Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates. *Review of Economic Studies*, 68, 205-229.

Alejandro Esteller Moré (UB & IEB)