

El modelo federal: sí, pero no

Raimundo Ortega
31 diciembre, 2017

Durante las últimas semanas multitud de organismos ?oficiales y privados? han dado a conocer informes diversos sobre el funcionamiento de las finanzas públicas y sus consecuencias, inundándonos con cifras, análisis y propuestas más o menos fundadas. Entre ellas me ha llamado la atención un trabajo elaborado por dos profesores de la Universidad de Zaragoza y publicado por FEDEA, cuyo título es suficientemente significativo del objeto de su investigación: *Movilidad de los contribuyentes de rentas altas en respuesta a las diferencias regionales en los impuestos personales*. Según los cálculos de sus autores, los profesores Julio López Laborda y Fernando Rodrigo Sauco, las diferencias autonómicas en la imposición de tres impuestos de carácter personal (Renta de las Personas Físicas, Patrimonio y Sucesiones y Donaciones) influyen *significativamente* en la elección que los contribuyentes más ricos hacen de su Comunidad Autónoma de residencia, y que tal movilidad favorece casi exclusivamente a la de Madrid. A ello se añade que algunas variables sociodemográficas ?edad, descendientes, estado civil? o relacionadas con las oportunidades que las Comunidades Autónomas ofrecen a los individuos son relevantes para explicar las decisiones de localización; los autores concluyen, sin embargo, que las diferencias en el gasto público en los servicios fundamentales no parecen influir sobre la elección de la Comunidad Autónoma de referencia.

En su opinión, aun cuando la competencia fiscal es inevitable en un sistema fiscal «genuinamente» federal, la aplicación de tipos demasiado bajos puede afectar a la distribución de la renta, «entre otras externalidades». Y si bien reconocen que esas competencias autonómicas afectan sólo en parte

al impuesto personal más relevante ¿el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas?, la descentralización en los dos restantes ¿Patrimonio y Sucesiones y Donaciones? puede conducir a una competencia fiscal que acabe con su eliminación y, de paso, con su papel en la redistribución nacional de la riqueza. Ante tal panorama, su consejo sería introducir «algún límite a la reducción de los tipos de gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones que garantizara un mínimo de tributación común en todo el Estado» (p. 3), añadiendo que tal medida podría contribuir a reducir la ineficacia en las decisiones de localización de algunos individuos. Algún lector se preguntará dónde reside la «ineficacia» en los cambios de residencia tan pronto como comience a entender mejor las repetidas manifestaciones de varios dirigentes autonómicos acusando acerbamente a la Comunidad de Madrid por su supuesta insolidaridad fiscal.

Las comparaciones internacionales citadas por los autores no parecen demasiado concluyentes. En Suiza se observa una cierta movilidad entre los jóvenes y personas con mayor nivel educativo, pero no entre los jubilados ricos; los efectos tanto en gastos como en impuestos son reducidos entre las provincias canadienses y en Estados Unidos el impuesto de sucesiones y la elección de residencia de los millonarios de aquel país revelan un impacto modesto y una dirección preferida: Florida. En España, un estudio publicado en 2017 apunta una elasticidad a la migración del conjunto de los contribuyentes ricos de 0,25 y señala con datos individuales que una reducción del 1% en el tipo impositivo del IRPF de una Comunidad Autónoma en relación con las demás aumenta la probabilidad de desplazamientos hacia esa región del orden de 1,5 puntos porcentuales. Pues bien, cumplidas estas comparaciones, siempre aconsejables, es momento de comentar detalladamente el trabajo de López Laborda y Rodrigo Saucó empezando por recordar cuál es el trasfondo fiscal sobre el cual se opera.

Como es bien sabido, las Comunidades Autónomas tienen cedido el 50% del IRPF a partir de 2009, lo cual, señalan nuestros autores, asegura una tributación común a través de la mitad asignada a la Administración Central. El caso es diferente en el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, que están totalmente descentralizados y, por tanto, sus tipos de gravamen quedan en manos de las Autonomías. Detengámonos un momento para comentar cómo han manejado las regiones ¿por cierto, recuerdo al lector que se trata de las comunidades de régimen común, pues el País Vasco y Navarra se rigen por sus históricas normas? esos tributos, comenzando por el IRPF. En el año 2006, primero de los utilizados en el trabajo ahora comentado, las quince comunidades, más las ciudades de Ceuta y Melilla, imponían un umbral de 45.000 euros a partir del cual se aplicaba el impuesto, alcanzándose un tipo máximo del 15,84%. Cinco años después, fecha de cierre de los cálculos, los umbrales para la aplicación del IRPF no sólo se habían elevado hasta los 120.000 o 175.000 euros en seis de las quince comunidades, sino que el tipo máximo oscilaba entre el 21,40% y el 25,50%. Y si por curiosidad actualizamos los datos a 2017, facilitados también por el estudio aquí comentado, comprobaremos que los mínimos exentos en general se incrementaron, al tiempo que el tipo máximo subía en once comunidades y en las dos ciudades autónomas, se mantenía en tres –una de ellas, Cataluña? y únicamente se reducía en Madrid, descendiendo del 21,4% al 21,0%.

El Impuesto sobre el Patrimonio, por su parte, experimenta entre esos dos años una variación también notable: en 2006 lo habían suprimido prácticamente en el caso de parientes próximos tan solo Cantabria, La Rioja, Ceuta y Melilla; el mínimo exento era de 108.182,18 euros en la mayoría de las Comunidades Autónomas y el tipo de gravamen aplicable era del 2,5%. Este tipo se mantenía cinco años después con alguna excepción, pero el mínimo exento se había incrementado sustancialmente hasta 700.000 euros, con la excepción de Madrid, que lo mantenía en 112.000 euros y aplicaba una bonificación del 100% en la cuota, al igual que Baleares y la Comunidad Valenciana, manteniéndolo efectivo únicamente Galicia, Andalucía, Asturias, Aragón, Cantabria, Murcia, Canarias y Extremadura.

Estamos en condiciones ahora de analizar el planteamiento de Julio López Laborda y Fernando Rodrigo Saucó para apoyar su tesis de la movilidad intracomunitaria del 1% más rico, entendiendo por tal los 21.890 contribuyentes del IRPF que en 2012 gozaban de una renta agregada declarada superior a los 175.000 euros y en 2006 habían presentado declaración, añadiendo los datos del Impuesto sobre el Patrimonio y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, que también pueden afectar a la movilidad de los contribuyentes más ricos. En total, y según los citados expertos, entre 2006 y 2012, el 4% de las rentas altas seleccionadas cambió de residencia. A continuación proceden a especificar una relación que intenta explicar el cambio de esos 877 contribuyentes por medio de variables fiscales y otras referidas al atractivo del lugar de residencia, las oportunidades disfrutadas y algunos factores sociodemográficos relacionados con el cambio de residencia.

Encuentran así que, basándose en las declaraciones del IRPF, el 59,3% de los contribuyentes más ricos que cambiaron de residencia entre 2006 y 2012 se trasladaron a Madrid y casi la mitad de los mismos provenían de Cataluña y Andalucía. Otras cuatro Comunidades (Valencia, Baleares, Canarias y Cantabria) registraron un saldo migratorio neto de contribuyentes ricos. Sin embargo, el comportamiento migratorio del 99% restante menos acaudalado fue bastante diferente; en primer lugar, porque resultó menor, si bien Madrid se mantuvo como la comunidad receptora de un mayor porcentaje de quienes cambiaron de residencia, siendo Castilla-La Mancha la segunda más acogedora y viniendo de Madrid las tres cuartas partes de quienes a ella llegaron, circunstancia esta que parece constituir una excepción a la tesis de los autores.

Ahorro al lector los detalles referentes a las variables de carácter tributario (que puede consultar en las páginas 16 y 17 del trabajo) para comentar las restantes de carácter no impositivo, pero influyentes en las decisiones de los contribuyentes con rentas altas: diferencias entre el PIB per cápita en el resto de las regiones y el de la comunidad de origen, precio de la vivienda, una serie de gastos relacionados con el bienestar (educación, sanidad, servicios sociales), peso del sector servicios en cada comunidad, edad del contribuyente y estado civil. Resumo a continuación las conclusiones que se desprenden de las estimaciones de los autores:

- a) La probabilidad de cambiar de residencia aumenta cuando la tributación en el IRPF es más beneficiosa en el promedio de las restantes comunidades que en la de origen del contribuyente. En concreto, si la diferencia de tipos medios se incrementa en 10 puntos porcentuales a favor

del resto de las comunidades, la probabilidad de cambio de residencia crece en 15,2 puntos porcentuales.

b) En el caso del Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, los autores concluyen que las diferencias son claras entre los contribuyentes de más edad en el caso del primer tributo, pero menos nítidas en el segundo.

c) Respecto a las variables sociodemográficas, ni el gasto en servicios públicos calificados como fundamentales (sanidad o educación, por ejemplo), ni el número de descendientes del contribuyente en cuestión; por el contrario, sí influye la importancia del sector servicios en el resto de las comunidades y en la de residencia en 2006, al igual que la edad del contribuyente y su estado civil.

d) No está clara la importancia de la vivienda en estas decisiones de cambio de residencia por motivos de fiscalidad, ya que podría tratarse de una cuestión de evasión fiscal o de un cambio efectivo de residencia habitual. Y es curioso que en ningún momento se mencione el IBI (impuesto municipal sobre bienes inmuebles), pues en no pocas ocasiones es un factor más determinante que el propio Impuesto sobre Sucesiones.

Dicho todo esto, nuestros autores cierran su estudio reiterando que la evidencia avala la influencia que las diferencias en el tratamiento fiscal del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones tienen sobre la elección de la comunidad de residencia de los contribuyentes más ricos. Dicho con sus propios términos: si bien la competencia fiscal es un resultado «seguramente inevitable de un modelo de asignación de tributos entre niveles de gobierno genuinamente federal» (p. 25), en el caso español la descoordinación puede traducirse en «tipos impositivos ineficientemente bajos, así como afectar a la distribución de la renta, entre otras externalidades» (ibídem). Ciertamente, indican, que la tributación mínima común en el IRPF estatal asegura «un mínimo de redistribución nacional de la renta» (ibídem), pero aun así se decantan por introducir «algún límite a la reducción de los tipos de gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones que garantice un mínimo de tributación común en todo el Estado, [lo cual] podría contribuir a la reducción de la ineficiencia en las decisiones de localización de algunos individuos» (ibídem).

Llegado a este punto, al curioso lector pueden surgirle dos dudas que me atrevería a calificar de importancia bastante diferente. Se refiere la primera a las cifras disponibles sobre los impuestos en discusión y si son de cuantía suficiente para conformar una ventaja tan clara que motive un cambio *voluntario* de residencia a otra comunidad. Y he subrayado «voluntariamente», pues no sabemos –y supongo que tampoco los autores? en qué casos esa mudanza viene obligada, por ejemplo, por imperativos de trabajo, no de simple cálculo fiscal. Pero hay más: de acuerdo con la maraña de cifras que el Ministerio de Hacienda y Función Pública ofrece sobre estos tres impuestos¹, en el período 2006-2011 el importe conjunto del Impuesto sobre el Patrimonio y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones ha sido un porcentaje decreciente (del 18% al 9%, aproximadamente) de la recaudación

promedio del llamado tramo autonómico del IRPF (cerca de 31.000 millones de euros durante ese período), justamente el tributo de mayor capacidad redistributiva de los tres. Y a más a más, los datos ofrecidos en su magnífico trabajo por López Laborda y Rodrigo Sauco nos muestran que en el IRPF autonómico de 2011 la mayor diferencia entre los tipos máximos aplicados por las Comunidades de Régimen Común (Cataluña, por un lado, y Madrid y La Rioja, por otro, era de 4,10 puntos porcentuales); que, en el caso del Impuesto sobre el Patrimonio, y en el mismo año, la dispersión del tipo máximo era de 0,25 puntos porcentuales y que tres comunidades (Madrid, Valencia y Baleares) aplicaban una bonificación del 100%. Quizás está magnificándose la capacidad de este impuesto para evitar lo que nuestros autores califican de «externalidades», concepto que, en este caso, convendría detallar algo más.

Pero más relevante es la siguiente duda: la petición de fijar unos límites a la capacidad de las Comunidades Autónomas para gestionar los impuestos que les han sido cedidos, ¿no significará, precisamente, un recorte a la autonomía financiera otorgada por el artículo 156.1 de la Constitución? Convendría aclarar esta pregunta y discutir a fondo qué tipo de modelo federal queremos para nuestras autonomías y cuál es la financiación que precisaría.

A lo largo de su ya madura historia, las Comunidades Autónomas han pasado de una etapa inicial optimista, en la cual gastaban sin asumir la impopular tarea de recaudar tributos, desempeñada por la siempre antipática Administración Central, a sentirse seguras de sus fuerzas y asumir en 2002 las competencias de sanidad, educación y servicios sociales, con lo cual su participación en el total del gasto público pasó a suponer casi un tercio del total nacional y les obligó a comenzar a endeudarse y descubrir que el ritmo de la deuda se aceleraba rápidamente. Pero con la crisis económica de 2008-2009, la estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas comenzó a tambalearse, su liquidez a contraerse y las primas de riesgo de sus instrumentos de financiación a subir como la espuma. En tales circunstancias, la Administración Central acudió en ayuda de las Administraciones Territoriales por medio del Fondo de Liquidez Autonómica, que hoy día tiene en su cartera el 50% de la deuda regional.

Es más que probable que la Administración Central haya aprovechado esas circunstancias para afianzar el control sobre la financiación de las Comunidades Autónomas², pero lo más alarmante es que el modelo de financiación regional vigente no se compadece con el nivel de gasto dimanante de las competencias conferidas a las Autonomías. Escasa financiación y mucha deuda no es una solución sostenible (ni equitativa, añadido, existiendo otro modelo que permite un gasto público por habitante que duplica el de las Administraciones de régimen común de las que viene hablándose) y exige soluciones inmediatas más allá del retoque en ciertos impuestos de escasa capacidad recaudatoria.

Raimundo Ortega es economista titulado del Servicio de Estudios del Banco de España. Ha sido director del Tesoro y Política Financiera, director general del Banco de España y presidente del Servicio de Compensación y Liquidación de Valores.

¹. Las series de datos que he manejado son, fundamentalmente, *Haciendas autonómicas en cifras*, que elabora la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

². Una defensa de esta tesis es resumida por José Manuel Amor, César Cantalapiedra y Carmen López en el trabajo titulado «Finanzas Públicas: modernización y desafíos», en *Analistas Financieros Internacionales, 1987-2017. España. Transformaciones económicas, financieras y sociales*.