



Universidad de Salamanca. Facultad de Derecho.

TEMA 29 LA AUTONOMÍA FISCAL

Hacienda Pública I

Grupo III

Curso 2010-2011

Prof. Dr. Francisco Javier Braña Pino



TEMA 29. ÍNDICE.

ÍNDICE.

- 1.- Sistemas de financiación descentralizada.**
- 2.- Impuestos y endeudamiento.**
- 3.- Las subvenciones.**
- 4.- El sistema impositivo local.**

REFERENCIAS.

- Stiglitz, 22 y 23.**
- Corona y Díaz, 3.**



TEMA 29.

1. SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DESCENTRALIZADA.

- ¿Cómo medir la descentralización por el lado de los ingresos?
 - $\text{Ingresos propios} = \text{Ingresos regionales} - \text{Transferencias de otros gobiernos} / \text{Ingresos totales consolidados}.$
 - $\text{Ingresos autónomos propios} = \text{Ingresos fiscales propios (determinados por el gobierno regional)} + \text{Ingresos no fiscales e ingresos de capital} / \text{Ingresos totales consolidados}.$
 - $\text{Ingresos autónomos propios y compartidos} = \text{Ingresos fiscales propios} + \text{Ingresos fiscales compartidos} + \text{Ingresos no fiscales e ingresos de capital} / \text{Ingresos totales consolidados}.$
- Las principales fuentes de ingresos de una hacienda descentralizada son:
 - Los tributos.
 - La emisión de deuda pública.
 - Las transferencias y subvenciones de otros niveles de gobierno.



TEMA 29.

1. SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DESCENTRALIZADA.

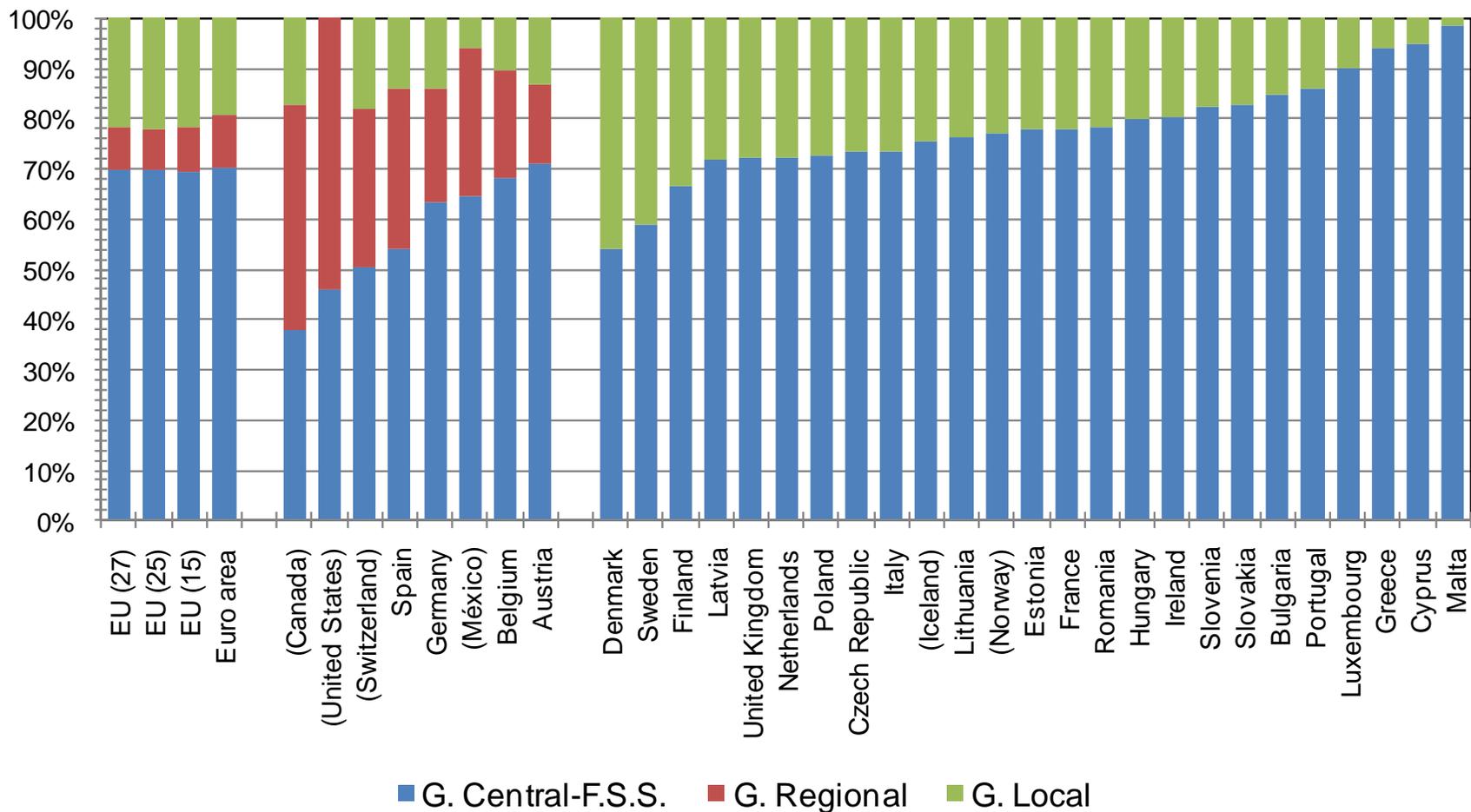
- En el diseño del sistema fiscal de una hacienda descentralizada hay dos extremos:
 - Sistemas tributarios diferenciados e independientes, dentro de los cuales se puede distinguir a su vez:
 - ✓ Sistemas superpuestos, en los que se utilizan las mismas fuentes tributarias (objetos imponibles);
 - ✓ Sistemas separados.
 - Un único sistema tributario, del gobierno central, que admite la participación de otros niveles de gobierno en: a) los poderes legislativos; b) la atribución de la titularidad de la administración tributaria; y c) los rendimientos impositivos. Los ingresos de los niveles inferiores procederán fundamentalmente de:
 - ✓ Participación en los rendimientos del sistema tributario en el territorio del gobierno sub-central.
 - ✓ Subvenciones procedentes del gobierno central.



TEMA 29.

1. SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DESCENTRALIZADA.

Ingresos públicos por niveles de gobierno, 2009



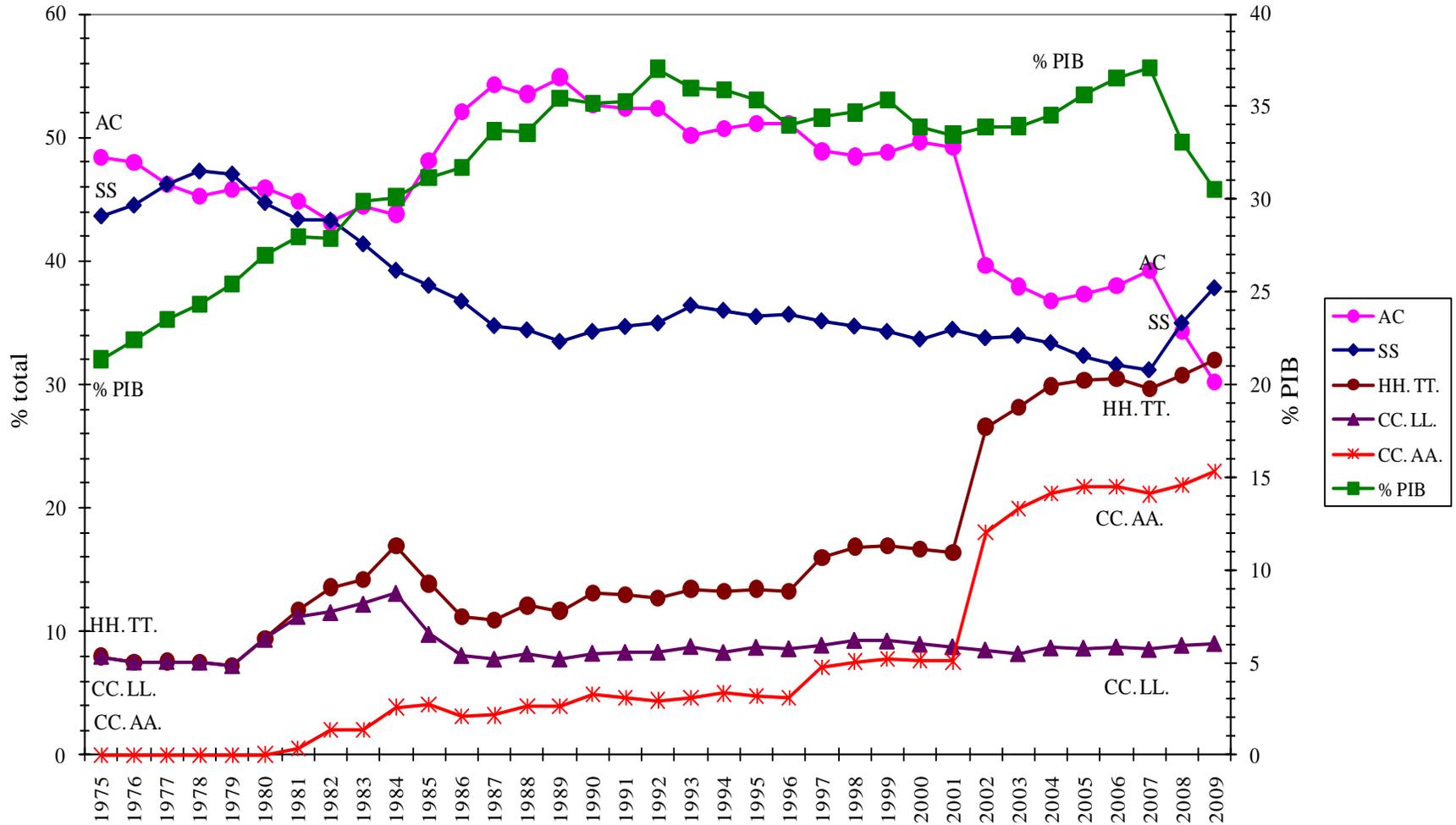
Fuente: Eurostat, OCDE y elaboración. propia



TEMA 29.

1. SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DESCENTRALIZADA.

España. Ingresos fiscales de las Administraciones Públicas



Fuente: Intervención General de la Administración del estado y elaboración. propia



TEMA 29.

1. SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DESCENTRALIZADA.

- La descentralización debe ajustarse a **dos principios**:
 - Suficiencia.
 - No rivalidad (no alterar la asignación de recursos).
- Instrumentos de financiación descentralizada y corresponsabilidad fiscal.
 - Concepto de corresponsabilidad fiscal: “capacidad de una determinada Hacienda para decidir de modo autónomo el nivel de ingresos impositivos y los patrones de distribución de la carga tributaria” (C. Monasterio; PPE nº 100/II, pg. 64).
 - No puede plantearse de modo absoluto, suele ser cuestión de grado.
 - Tres instrumentos de corresponsabilidad:
 - Tributos cedidos
 - Recargos
 - Tributos propios



TEMA 29.

1. SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DESCENTRALIZADA.

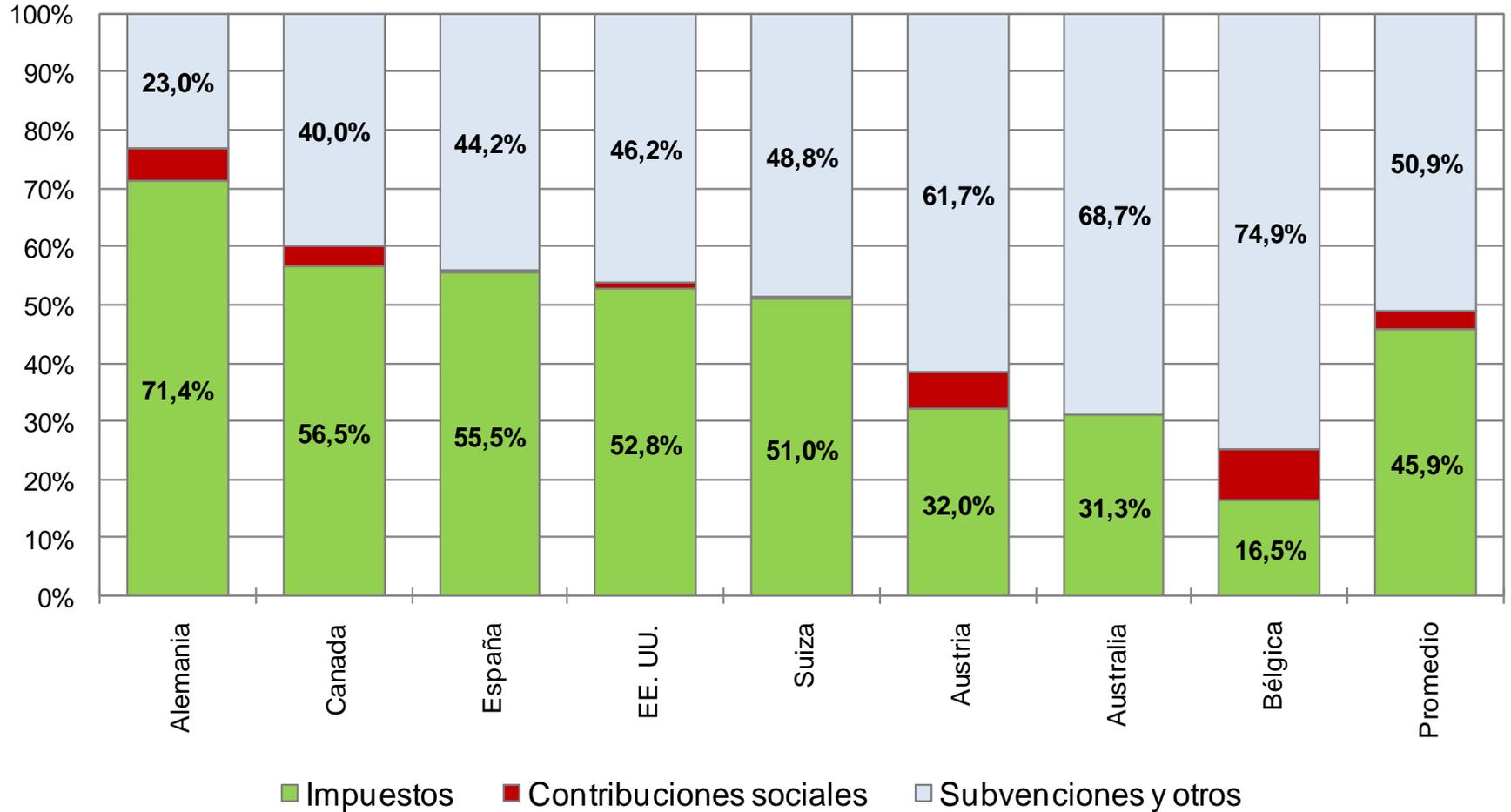
<p><u>SISTEMA DE SEPARACIÓN</u></p>	<ul style="list-style-type: none">* Capacidad normativa y de gestión para crear y gestionar impuestos propios* Capacidad normativa sobre impuestos propios, sin capacidad de gestión
<p><u>SISTEMA DE UNIÓN</u></p>	<ul style="list-style-type: none">* Recargos impositivos* Participación en la recaudación impositiva territorializada* Subvenciones incondicionadas, cuya fórmula debe ser variada mediante acuerdo entre la hacienda regional y la central* Subvenciones incondicionadas, cuya fórmula puede ser variada libremente por la hacienda central* Subvenciones condicionadas



TEMA 29.

1. SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DESCENTRALIZADA.

Estructura de los ingresos de los gobiernos regionales, 2006



Fuente: OCDE y elaboración. propia



TEMA 29.

2. IMPUESTOS Y ENDEUDAMIENTO.

- Por lo que respecta a **los impuestos**, ¿qué formas puede adoptar la cesión y cuáles han de ser atribuidos a los diferentes niveles de gobierno?
- Por lo que respecta a las formas de atribución.
 1. Impuestos compartidos: se utilizan por más de un nivel de gobierno. Una forma son los recargos que sobre los impuestos del gobierno central.
 2. Impuestos cedidos: el gobierno central diseña los elementos esenciales y los gobiernos sub-centrales se quedan con todo o parte de lo que se recauda en su jurisdicción.
 3. Impuestos propios: el gobierno sub-central diseña todos los elementos del impuesto en su jurisdicción.
 4. Participación en impuestos: el diseño corresponde al gobierno central, que transfiere parte de lo recaudado a los gobiernos sub-centrales.



TEMA 29.

2. IMPUESTOS Y ENDEUDAMIENTO.

- **Recomendaciones con carácter general:**
 - 1ª. Las jurisdicciones intermedias e inferiores deberían gravar bases con escasa movilidad inter-jurisdiccional, cíclicamente estables y distribuidas por todo el territorio de manera semejante (por ej. tributos como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles).
 - 2ª. La imposición progresiva con fines redistributivos debe ser competencia del gobierno central.
 - 3ª. Los impuestos relacionados con la política estabilizadora deben atribuirse al gobierno central.
 - 4ª. Los tributos establecidos de acuerdo con el principio del beneficio son adecuados para todos los niveles de gobierno.
- **La experiencia comparada** muestra una extraordinaria variedad de diseños, resultado de que el sistema fiscal es un fruto de la experiencia, la tradición histórica de cada país y consideraciones como la viabilidad política, el coste administrativo, las posibilidades de exportación del impuesto entre las distintas jurisdicciones, la elasticidad de la recaudación, etc.



TEMA 29.

2. IMPUESTOS Y ENDEUDAMIENTO.

Tributos	Posibilidad de traslación	Factibilidad de la descentralización
Renta	Media	Alta
Patrimonio	Media	¿Media?
Sucesiones	Alta	Baja
Sociedades	Alta	Muy baja
IVA	Baja en cm; Alta	Alta en cm
Gasolina	Baja en cm; Alta	Baja
Alcohol	Baja en cm; Alta	Media en cm
Tabaco	Baja en cm; Alta	Alta en cm
Matriculación	Baja en cm; Alta	Media en cm
Electricidad	Baja en cm; Alta	Media en cm
Cotizaciones	Baja en cm; Alta	Media en cm
Transmisiones patrim.	Media	Media-baja
Aduanas	Media	Media-baja
Apuestas y Loterías	Baja	Alta



TEMA 29.

2. IMPUESTOS Y ENDEUDAMIENTO.

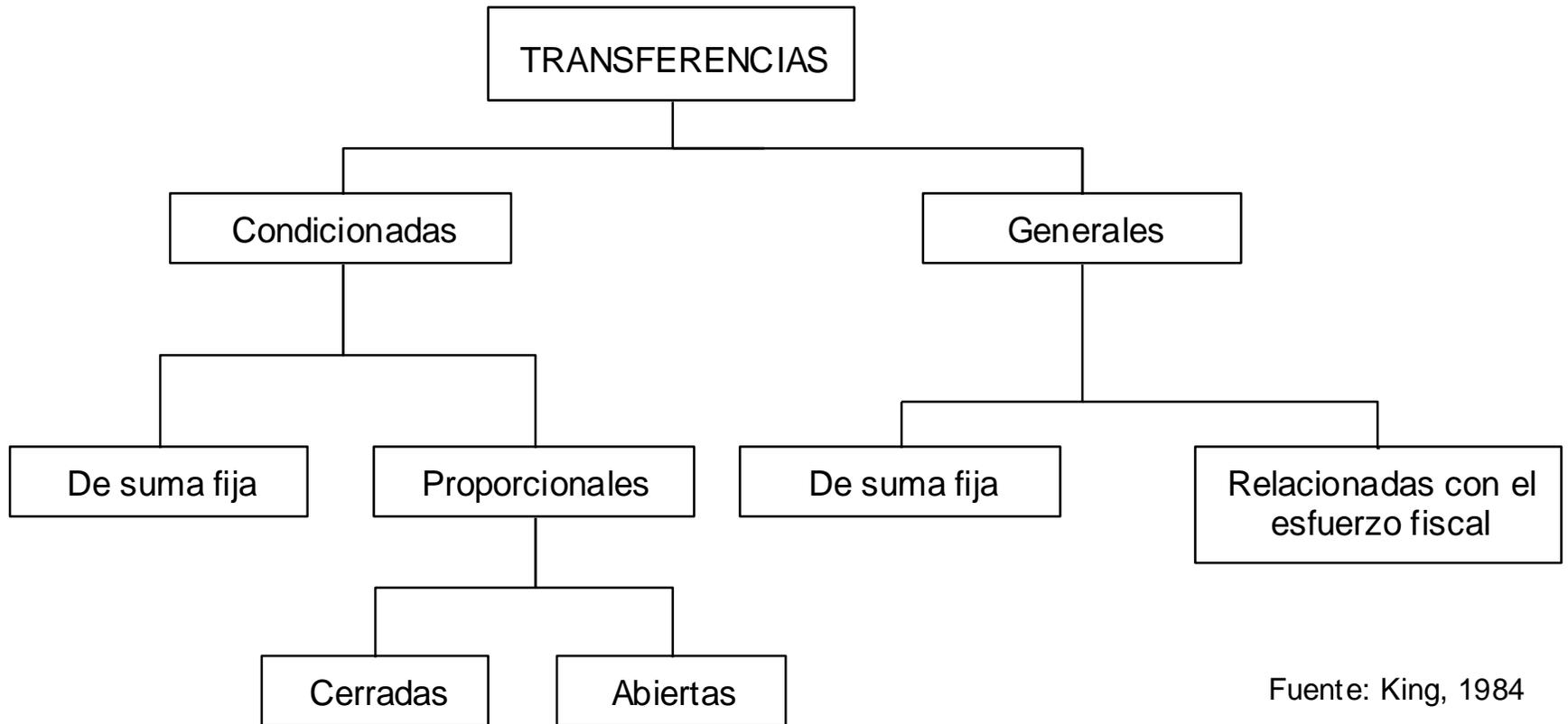
- **Financiación mediante deuda.** Hace posible la consecución de una estructura temporal eficiente de los gastos derivados de las inversiones del sector público.
- El principal problema es si debe establecerse un límite al endeudamiento de los gobiernos sub-centrales y la forma que en su caso deben adoptar las restricciones.
- La utilización indiscriminada de la deuda puede poner en peligro la política de estabilización del gobierno central.
- Hay además un incentivo de los gobiernos sub-centrales a endeudarse en el caso de que el gobierno central termine asumiendo la carga financiera, en particular si la restricción fiscal (el equilibrio presupuestario) es débil.



TEMA 29.

3. LAS SUBVENCIONES.

Diferentes tipos de subvenciones o transferencias



Fuente: King, 1984



TEMA 29.

3. LAS SUBVENCIONES.

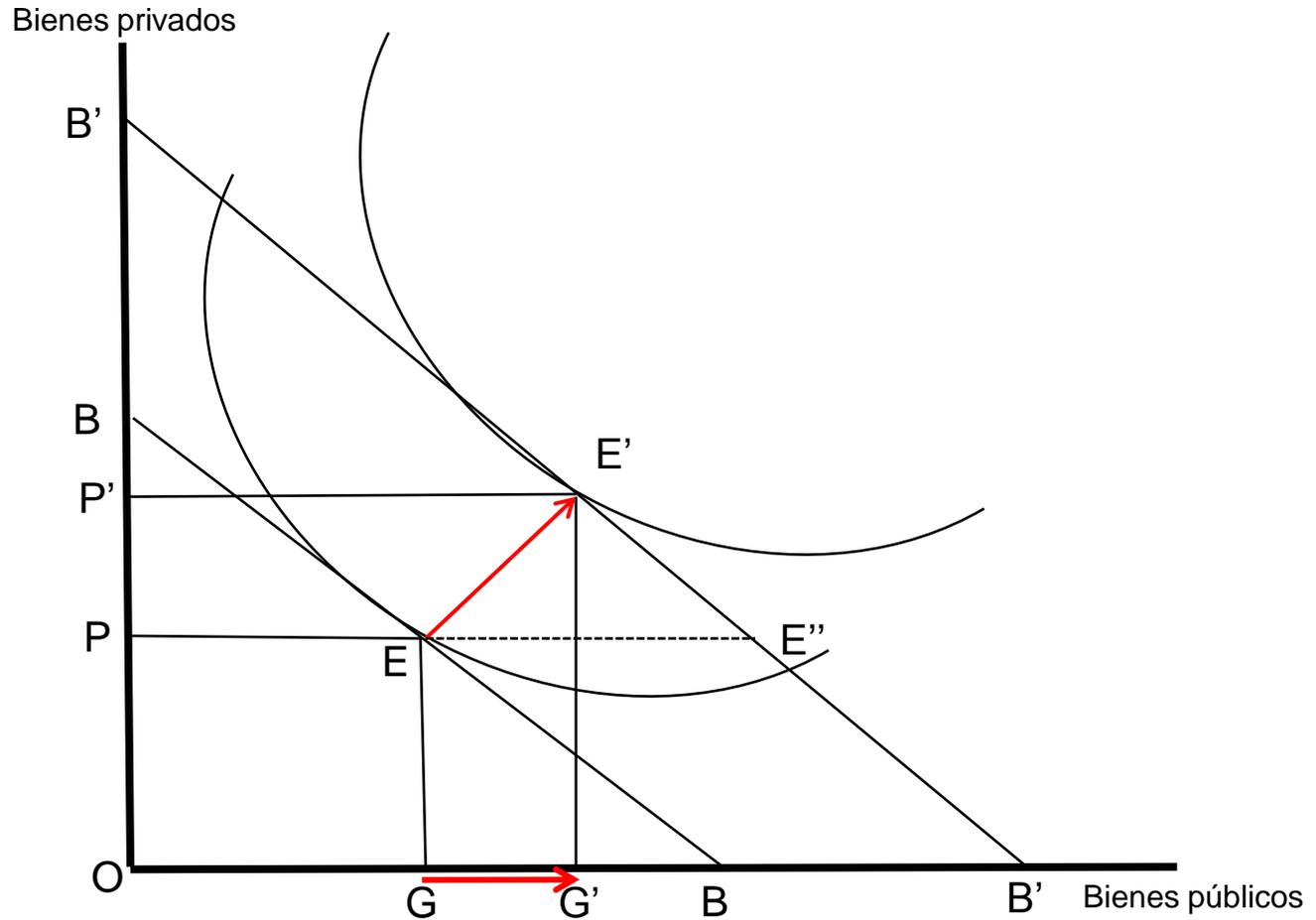
- Vamos a analizar tres grandes tipos de subvenciones (transferencias):
 - Incondicionadas.
 - Condicionadas no equivalentes (no compensatorias).
 - Condicionadas equivalentes (compensatorias).
- Efectos sobre el gasto de las subvenciones incondicionadas: supuestos de partida.
 - Un único bien público (o una cesta de bienes públicos), G , producido con rendimientos constantes al precio P_G (renta privada a la que se debe renunciar, igual al ángulo de BB en el eje de abscisas) y un único bien privado (o una cesta de bienes privados).
 - Todos los miembros de la comunidad son idénticos.
 - Los impuestos son iguales al gasto público. La restricción presupuestaria es AB .



TEMA 29.

3. LAS SUBVENCIONES.

Efecto de una subvención incondicionada de importe $T = BB'$.





TEMA 29.

3. LAS SUBVENCIONES.

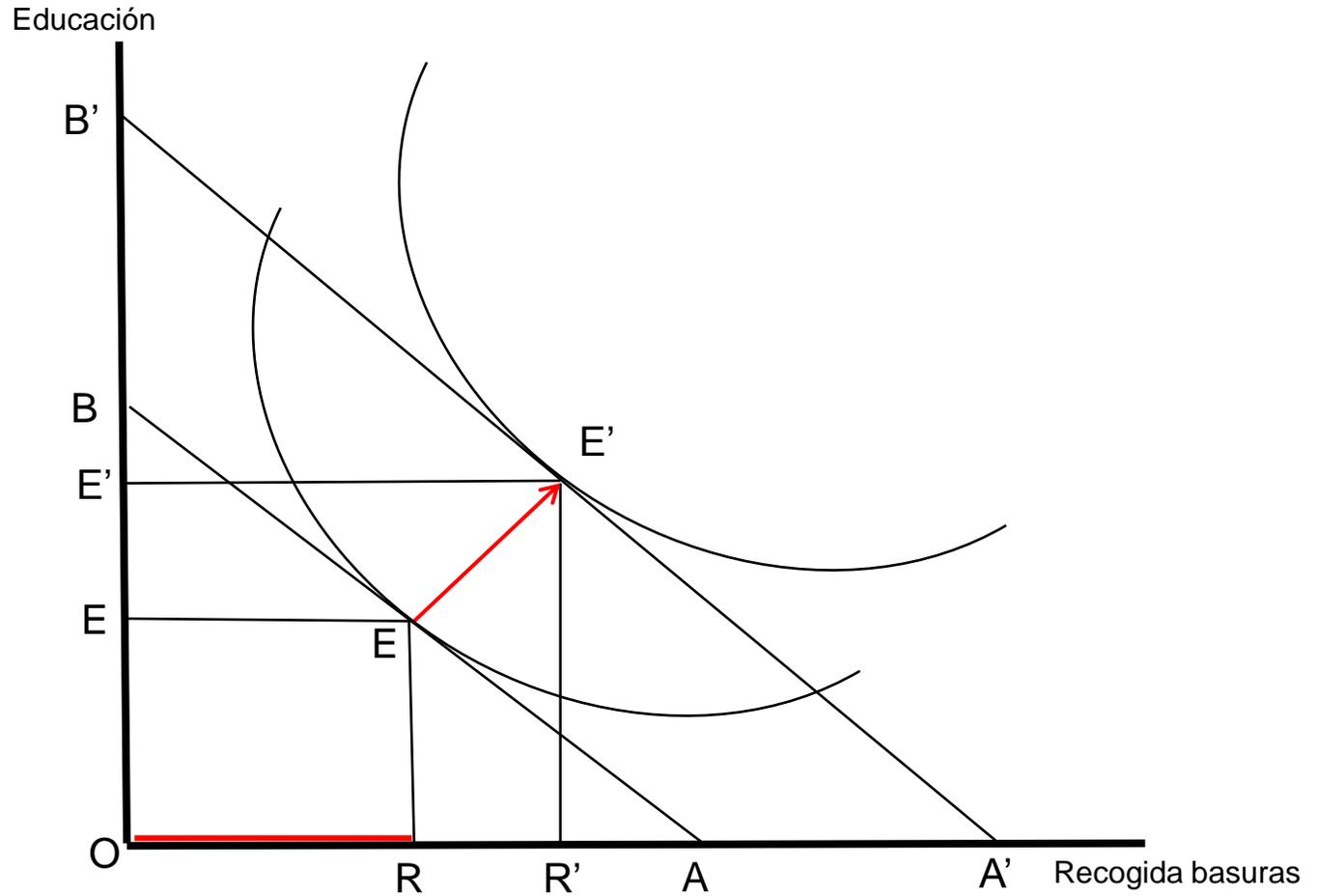
- Efecto de las subvenciones incondicionadas sobre el gasto: resultados.
 - Se desplaza la restricción presupuestaria a $B'B'$.
 - Nuevo equilibrio: mayor gasto privado P' y también público G' , **pero no por la cuantía de la subvención** (como sería el caso de situarnos en E''), pues GG' es menor que BB'
 - Los bienes privados son normales → al aumentar la renta aumenta la demanda.
 - **El gobierno local baja los impuestos y financia el aumento del gasto con la subvención incondicionada.** El dinero del Gobierno Central sustituye en parte al dinero del Gobierno local.



TEMA 29.

3. LAS SUBVENCIONES.

Efecto de las subvenciones condicionadas no equivalentes.





TEMA 29.

3. LAS SUBVENCIONES.

- Efecto de las subvenciones condicionadas no equivalentes:
 - Suponemos que el gobierno local sólo puede gastar sus fondos en dos bienes públicos, educación y recogida de basuras y que la relación marginal de sustitución entre ambos no depende del nivel de consumo de los bienes privados.
 - Se desplaza la restricción presupuestaria AB a otra nueva, A'B'.
 - Si la subvención se asigna a uno sólo de los bienes, recogida de basuras, en la medida en la que el volumen total de gasto en ese bien público sea menor que la cantidad que desea gastar la comunidad, OR, la subvención sustituirá euro por euro el presupuesto local dedicado al bien. El resto servirá para bajar impuestos.



TEMA 29.

3. LAS SUBVENCIONES.

Efecto de las subvenciones condicionadas y equivalentes.

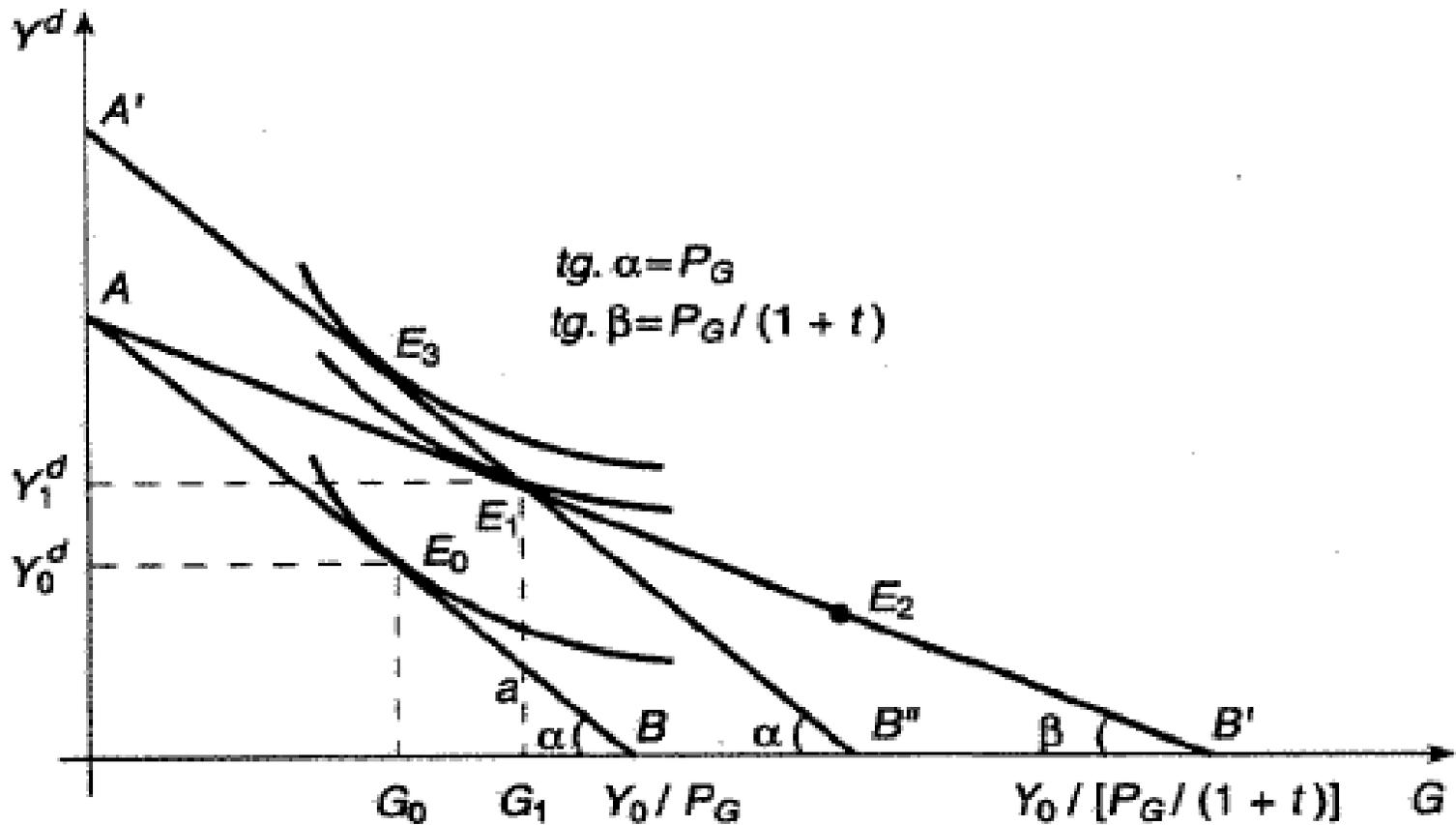


Gráfico: Albi *et al.* (2009)



TEMA 29.

3. LAS SUBVENCIONES.

- Efecto de las subvenciones condicionadas y equivalentes:
 - Si se compra un libro que vale 10€, el gobierno central pone 5€, los otros 5€ los pone el gobierno local.
 - La restricción presupuestaria pasa a ser AB' (cambia la relación de precios: se reduce el coste efectivo de la provisión de G).
 - El equilibrio pasa de E_0 a E_1 . G aumenta pero menos que T, el resto se usa para reducir impuestos.
 - La restricción presupuestaria A'B'' compara los efectos de una T incondicionada equivalente a otra condicionada compensatoria (se cruzan en E_1): menor G, mayor bienestar en E_3 . Sólo se estimula el gasto con el efecto renta, no hay efecto sustitución.



TEMA 29.

3. LAS SUBVENCIONES.

- **Subvenciones y burocracia: Efecto *papel matamoscas*:**
 - La evidencia empírica confirma que las subvenciones equivalentes son más incentivadoras que las incondicionadas.
 - Sin embargo, las subvenciones condicionadas no equivalentes no producen los mismos efectos que un aumento en la renta privada de cuantía fija. La evidencia empírica indica que sí influyen en los Presupuestos, dando lugar al efecto “papel matamoscas”, pues dan como resultado un nivel de gasto superior del que se conseguiría si la subvención hubiera ido directamente a los consumidores, aunque la magnitud es poco importante.
 - Musgrave y Musgrave (1994; 587) señalan que ello se debe a que las curvas de indiferencia de las figuras no reflejan de forma realista las preferencias de la comunidad. Las presiones para lograr una reducción de impuestos (caso de la subvención al gobierno local) son más débiles que las presiones contra un aumento (caso de la subvención a los consumidores).



TEMA 29.

3. LAS SUBVENCIONES.

- **Objetivos de las subvenciones: resumen.**

Objetivo de la subvención	Compensatoria	Condicionada	Redistributiva
Hacer que los ingresos procedentes de fuentes impositivas centrales estén a disposición de los gobiernos sub-centrales	NO	NO	NO
Reducir las desigualdades en la renta per cápita entre las regiones	NO	NO	SI
Incrementar el nivel general de servicios públicos, regionales y locales	SI	NO	OPCIONAL
Igualar los términos en los que los gobiernos regionales y locales pueden proveer todos los servicios públicos	SI	SI	OPCIONAL
Incrementar el nivel de provisión de los servicios públicos concretos	SI	NO	OPCIONAL
Igualar los términos de provisión de servicios públicos concretos	SI	SI	OPCIONAL
Corregir la difusión de beneficios	SI	SI	NO

Gráfico: Musgrave y MUgrave; 1994, 584.



TEMA 29.

4. EL SISTEMA IMPOSITIVO LOCAL.

4.1. La incidencia de los impuestos locales.

- Incidencia de los impuestos regionales y locales sobre el capital.
 - La regla general es que a largo plazo los propietarios del capital no sufren la “carga” del impuesto sobre el capital, que termina recayendo sobre los propietarios de la tierra y sobre los trabajadores.
 - Si a largo plazo los trabajadores pueden emigrar y emigran, sobre todos los más cualificados, entonces los impuestos recaen totalmente en los propietarios de la tierra.
- Los impuestos sobre la renta, sobre los salarios y sobre las ventas.
 - No es recomendable asignarlos a las haciendas locales. Si se establecieran a nivel local, según Stiglitz terminarían recayendo sobre la tierra, provocando distorsiones, aunque otros autores (Musgrave y Musgrave) afirman que es posible establecer a nivel local un impuesto sobre las nóminas.



TEMA 29.

4. EL SISTEMA IMPOSITIVO LOCAL.

- El impuesto sobre bienes inmuebles.
 - Es un impuesto sobre el suelo y sobre el capital, por lo que su incidencia es distinta según el caso.
 - La oferta de suelo es inelástica, por lo que el impuesto recae sobre sus propietarios y se debería reflejar totalmente en el valor del suelo.
 - La oferta de edificios es (más) elástica a largo plazo y los inversores pueden decidir dónde invertir, teniendo en cuenta los rendimientos una vez deducidos los impuestos, por lo que el impuesto distorsiona las decisiones de inversión.
- Limitaciones para redistribuir la renta.
 - El hecho de que los impuestos recaigan sobre factores inmóviles significa que es muy limitada la capacidad de redistribuir la renta en el ámbito local.
- Se recomienda utilizar tributos basados en el principio del beneficio (tasas y contribuciones especiales).



TEMA 29.

4. EL SISTEMA IMPOSITIVO LOCAL.

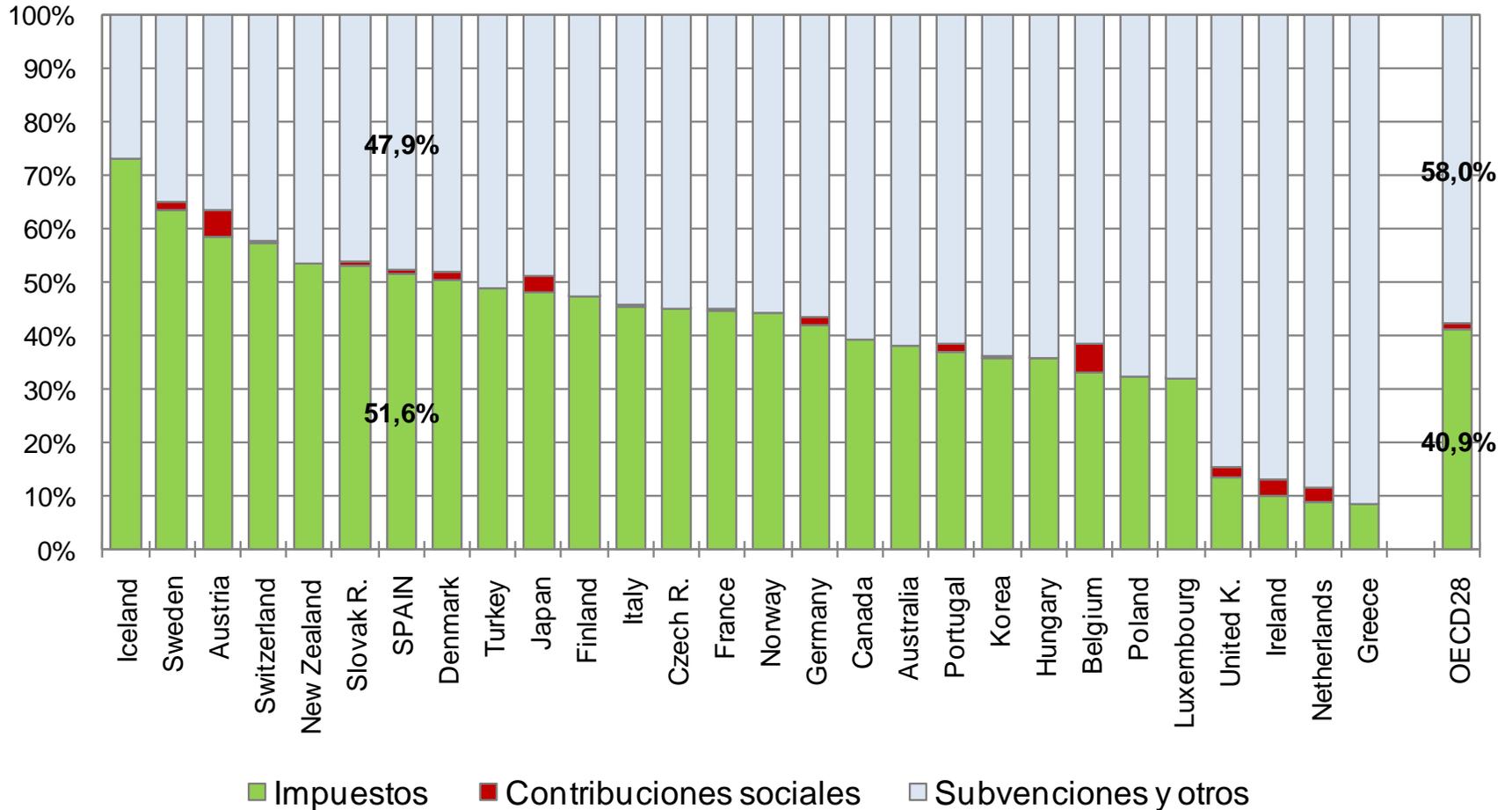
- Las fuentes de financiación de los municipios en España.

Ingresos tributarios		Ingresos no tributarios
<i>Obligatorios</i>	<i>Voluntarios</i>	
- Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)	- Impuesto sobre el incremento en el valor de los terrenos urbanos	- Participación en los ingresos del Estado (Subvenciones)
- Impuesto sobre actividades económicas	- Impuesto sobre instalaciones, construcciones y obras	- Ingresos extraordinarios
- Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica	- Tasas - Contribuciones Especiales	- Endeudamiento



TEMA 29. 4. EL SISTEMA IMPOSITIVO LOCAL.

Estructura de los ingresos de los gobiernos locales, 2006



Fuente: OCDE y elaboración. propia



TEMA 29.

4. EL SISTEMA IMPOSITIVO LOCAL.

4.2. La capitalización de los impuestos locales.

- El concepto de capitalización.
 - Las personas (perfectamente móviles) eligen su lugar de residencia donde el coste de la vida sea menor.
 - En equilibrio, el coste de la vida en dos comunidades (que sean idénticas en todo) debe ser el mismo → la suma de costes de vivienda y de los impuestos debe ser la misma.
 - Si una comunidad tiene mayores impuestos el precio de la vivienda (el valor del suelo) será menor. Decimos que los impuestos se capitalizan en los precios de la vivienda, que reflejan no sólo los impuestos actuales, también los futuros.
- Por ello, lo racional es conocer la deuda (que son impuestos futuros) y las obligaciones fiscales de los municipios antes de comprar vivienda.



TEMA 29.

4. EL SISTEMA IMPOSITIVO LOCAL.

- Capitalización a corto y a largo plazo.
 - Si sube un impuesto, como el IBI, que grava los edificios, a corto plazo disminuirá el valor de los pisos, pero a la largo plazo es la tierra y las personas inmóviles (que pagarán alquileres más altos) los que soportan la subida.
- ¿Quién se beneficia de los bienes públicos locales?
 - Si una comunidad tiene mayores beneficios (sociales o de otro tipo) el precio de la vivienda (y de los alquileres) será mayor, por lo que la ventaja también recae en los propietarios del suelo y en los trabajadores sino son móviles.
- Contrastación empírica.
 - En la práctica no se observa una relación sistemática entre los precios de la propiedad inmobiliaria y los gastos en servicios públicos.
 - Si se observa que hay aspectos atractivos, como el aire puro, para los que no hay impuestos, que si se capitalizan en los precios.



TEMA 29.

4. EL SISTEMA IMPOSITIVO LOCAL.

4.3. La elección pública a nivel local.

- Las modificaciones de los impuestos y de los gastos locales afectan de forma muy distinta a los arrendatarios y a los propietarios, por lo que votarán de manera distinta.
- En un mundo de movilidad perfecta y fuerte competencia entre municipios, los alquileres reflejan el valor de los servicios prestados y los impuestos recaen sobre los propietarios de las viviendas (el suelo). Por lo tanto a los arrendatarios les da lo mismo la eficiencia (el coste) con la que se suministran los servicios públicos.
- En ese mundo ideal, los precios de las viviendas reflejan totalmente los aumentos de la eficiencia y la cuantía de los servicios suministrados y, por lo tanto, los propietarios tienen un incentivo para ofrecer un nivel eficiente de servicios y para que se suministren de manera eficiente.



TEMA 29.

4. EL SISTEMA IMPOSITIVO LOCAL.

- En un mundo en el que hay competencia imperfecta entre los municipios, si el poder está del lado de los arrendatarios, habrá una diversidad excesiva de ventajas (por ejemplo, en los niveles de gasto público), mientras que si está del lado de los propietarios, lo que es más lógico, la diversidad será insuficiente.
- La competencia entre jurisdicciones termina permitiendo que sean las empresas las que eludan gran parte de la carga fiscal. Puede que para las regiones y municipios más pobres estas prácticas tengan efectos distributivos positivos que contrarresten las distorsiones. Pero podrían obtenerse los mismos resultados distributivos más eficientemente si la redistribución se hiciera al nivel federal.