

Las preferencias ciudadanas hacia alternativas de política fiscal en Estados descentralizados: armonización tributaria y competencia fiscal en España

Detecting Citizens' Preferences for tax Policy Choices in Decentralized Settings: Subnational Tax Harmonization and Race to the Bottom in Spain

Jorge Martínez-Vázquez, Eduardo Sanz-Arcega y José Manuel Tránchez-Martín

Palabras clave

- Armonización fiscal
- Barómetro fiscal
- España
- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones
- Preferencias ciudadanas

Key words

- Tax Harmonization
- Fiscal Barometer
- Spain
- Inheritance and Gift Tax
- Citizen Preferences

Resumen

La eventual desconexión entre las preferencias de los votantes y las políticas concretas es de especial interés en Estados descentralizados, donde cualquier iniciativa política también puede verse como una erosión o un refuerzo del autogobierno. El objetivo de este artículo es aplicar este marco conceptual a la armonización del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones español (ISD), contrastando econométricamente si los ciudadanos que viven en comunidades autónomas que lideraron una carrera fiscal a la baja en este impuesto o en aquellas más proclives al autogobierno se oponen en mayor medida que el resto de españoles a la armonización tributaria de este impuesto. Empíricamente, explotamos los datos del Barómetro Fiscal de 2019 del Instituto de Estudios Fiscales. Según nuestros principales resultados, los ciudadanos que viven en comunidades autónomas con un menor ISD y los ciudadanos que viven en algunas regiones donde gobiernan partidos nacionalistas tienen incluso más probabilidades de favorecer la armonización.

Abstract

The eventual disconnection between voters' preferences and specific policies is of special concern in decentralized countries, where any policy initiative might be simultaneously seen either as an erosion or a reinforcement of self-rule. The aim of this paper is to apply this framework to the harmonization of the Spanish Inheritance and Gift Tax (IGT). We econometrically contrast whether citizens' living in Autonomous Communities (ACs) that led a tax race to the bottom regarding this tax or in those that exert a greater taste for political autonomy are more likely to oppose a more nationally uniform tax than the rest of Spaniards. Empirically, we exploit data from the 2019 wave of the Institute for Fiscal Studies Fiscal Barometer. According to our main results, citizens living in low taxation ACs and citizens living in some more pro-self-rule regions are even more likely to favor harmonization.

Cómo citar

Martínez-Vázquez, Jorge; Sanz-Arcega, Eduardo; Tránchez-Martín, José Manuel (2024). «Las preferencias ciudadanas hacia alternativas de política fiscal en Estados descentralizados: armonización tributaria y competencia fiscal en España». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 186: 103-122. (doi: 10.5477/cis/reis.186.103-122)

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

Jorge Martínez-Vázquez: Georgia State University | jorgemartinez@gsu.edu

Eduardo Sanz-Arcega: Universidad de Zaragoza | esanzarcega@unizar.es

José Manuel Tránchez-Martín: Universidad Nacional de Educación a Distancia | jtranchez@cee.uned.es



INTRODUCCIÓN¹

Una de las líneas de investigación centrales en ciencia política se orienta al estudio de la conformación de las posiciones políticas de los ciudadanos. Desde los primeros trabajos de Downs (1957), en los que se concluía que los políticos adaptarían sus manifiestos a las preferencias de los votantes, investigaciones más recientes han enfatizado que los votantes pueden actuar más como seguidores que como líderes en la definición de la agenda política (Holcombe, 2021). Esta posible desconexión entre las preferencias de los votantes y las políticas es de especial importancia en los países descentralizados, donde, simultáneamente, cada iniciativa política se contempla asimismo como una erosión o un refuerzo del autogobierno (Hobolt y Vries, 2016; Schakel y Brown, 2022).

A partir de este marco teórico, el objetivo de este artículo es analizar una política descentralizada particularmente controvertida en España, a saber, la armonización del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (en adelante, ISD). En concreto, nuestro objetivo es doble. Por un lado, nos interesa contrastar si los ciudadanos que viven en regiones (es decir, comunidades autónomas, en adelante, CC. AA.) que lideraron una carrera fiscal a la baja con respecto al ISD realmente están de acuerdo con esta agenda política y, por lo tanto, apoyarían menos la armonización del ISD. Por otro lado, queremos contrastar si los ciudadanos que viven en regiones más proclives al autogobierno también favorecerían menos

una política que *stricto sensu* erosionaría el propio nivel de autogobierno².

Los objetivos antedichos representan nuevas contribuciones a la literatura. Aunque ésta ha analizado cómo las preferencias de los ciudadanos tanto hacia la descentralización como hacia políticas concretas asimismo influyen en sus opiniones sobre el propio nivel de descentralización o sobre algunas políticas específicas, la investigación sobre las opiniones de los ciudadanos hacia un diseño eficiente de la descentralización tributaria es casi inexistente (Norris, 1999; León, 2012; López-Laborda y Rodrigo, 2012, 2015; Brown, 2013; Dupuy, Verhaegen e Ingelgom, 2021).

Dicho lo cual, la evidencia sobre la descentralización de los poderes tributarios ha identificado mejores prácticas para lograr un buen diseño de aquélla, especialmente si se pretende reducir tanto como sea posible la dependencia financiera de los gobiernos subnacionales de las transferencias del Gobierno central (Olson, 1969; Rodden, Eskeland y Litvack, 2003). A tal fin, además de fomentar la consecución de ingresos basados en el principio de beneficio, la recomendación general es que los gobiernos subnacionales limiten sus poderes tributarios a bases tributarias inmóviles, a instrumentos con menores objetivos redistributivos y a aquellos tributos que eviten una competencia fiscal a la baja (Tiebout, 1956; Musgrave, 1959; Oates, 1972)³. Res-

¹ Agradecimientos: los autores desean agradecer al Consejo Editorial y a tres evaluadores sus magníficos comentarios a una versión anterior de este trabajo, y que estimularon una mejora sustancial del manuscrito inicial. También queremos agradecer al Instituto de Estudios Fiscales por habernos proporcionado toda la información relativa al Barómetro Fiscal. Finalmente, Eduardo Sanz-Arcega reconoce la ayuda recibida del Gobierno de Aragón y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (proyecto S23_23R).

² Dado que algunas regiones pertenecen a ambos grupos, no ha sido posible realizar un análisis que desentrañe si los ciudadanos que viven en regiones que disfrutaron de menor tributación por residir en regiones que lideraron la competencia fiscal a la baja apoyan más o menos la armonización del ISD que los ciudadanos que residen en CC. AA. más autonomistas.

³ Aunque no se espera que ningún impuesto subnacional reúna todas las características deseables, las competencias fiscales subnacionales deberían concederse sobre bases impositivas que estén distribuidas uniformemente en todo el país, sobre impuestos que tengan un potencial recaudatorio significativo, que presenten una sensibilidad limitada al ciclo económico, que sean fáciles de administrar y tengan bajos costes de cumpli-

pecto de los impuestos comunes y descentralizados, la autonomía tributaria de los gobiernos subnacionales debería limitarse, en general, a permitir simplemente la fijación de tipos impositivos dentro de unas horquillas, estableciendo también valores mínimos para desalentar una competencia tributaria desleal (Martínez-Vázquez, 2015).

A pesar de sus beneficios ampliamente aceptados, pocos sistemas descentralizados logran en la práctica un nivel suficiente de autonomía tributaria subnacional. En el debate sobre qué marcos institucionales y normas podrían conducir a esos resultados deseados, los académicos en ciencias políticas y federalismo fiscal también son conscientes de que la negociación política puede conducir fácilmente a acuerdos de descentralización ineficientes (Lockwood, 2009; Weingast, 2013).

Como ya avanzamos anteriormente, nuestra investigación se centra en el caso de la descentralización del ISD en España, uno de los Estados más descentralizados del mundo (OCDE, 2021a), y que destaca por tener una descentralización de los ingresos bastante compleja (Comisión de Expertos, 2017). De hecho, el ISD es uno de los impuestos que se ha descentralizado a las CC. AA., y que es objeto de debate⁴. Las CC. AA. tienen competencias legislativas sobre el ISD que van mucho más allá de las típicamente recomendadas en la teoría del federalismo fiscal (Ter-Minassian, 2020), así como de las observadas en la práctica internacional más común (OCDE, 2021b). El ISD es un impuesto altamente redistributivo y generalmente tiene una base impositiva muy móvil. Ambas características lo convierten en un mal candidato

para su descentralización. Y ello, especialmente en el contexto general internacional que impulsa reducciones sustanciales de los impuestos sobre la riqueza (Scheuer y Slemrod, 2021; Lierse, 2022), y cuando, además, no se han aprobado medidas a nivel nacional para evitar que se produzca una competencia fiscal a la baja.

En consecuencia, dada la amplia discrecionalidad otorgada a las CC. AA., incluida la posibilidad de introducir una bonificación respecto del total de la obligación tributaria, con el tiempo se ha producido una progresiva reducción de la presión fiscal por este impuesto (tal y como predice la teoría). Esto ha supuesto la práctica desaparición en muchas CC. AA. del ISD (IVIELab, 2020), junto con la observación de una mayor movilidad interregional de contribuyentes por razones fiscales (López-Laborda y Rodrigo, 2022).

En contraste con estos hechos, las opiniones de los ciudadanos españoles recogidas en el cuestionario especial de 2019 del Barómetro Fiscal del Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda) muestran cómo la ciudadanía parece posicionarse a favor de un ISD más armonizado interregionalmente (Área de Sociología Tributaria, 2020). Esta valoración también se ha reflejado en las conclusiones del informe elaborado por una reciente Comisión de Expertos sobre la reforma del sistema tributario español (Comité de Personas Expertas, 2022)⁵.

A partir de lo anterior, el análisis realizado explota los datos del cuestionario

miento, y que puedan ganarse la aceptación de los ciudadanos (Ter-Minassian, 2020).

⁴ De hecho, desde la Gran Recesión, los impuestos sobre el patrimonio, y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en particular, están recibiendo una atención creciente por parte de la literatura (Piketty y Saez, 2013).

⁵ Para un análisis de la competencia fiscal entre gobiernos subcentrales, véase Blöchlinger y Pinero-Campos (2011). Este trabajo (2011: 24) identifica tres características de un buen diseño en la asignación de competencias tributarias entre niveles de gobierno que parece prevenir una competencia fiscal a la baja: 1) la existencia de competencia tributaria vertical; 2) la fijación de una carga tributaria mínima; y 3) el establecimiento de acuerdos —especialmente en lo que respecta a los esquemas de igualación fiscal— que no contengan incentivos perversos para participar en prácticas de competencia fiscal a la baja.

especial del Barómetro Fiscal⁶ para contrastar, en primer lugar, si los ciudadanos que viven en CC. AA. que casi abolieron *de facto* el ISD son realmente más proclives que el resto de españoles a oponerse a la armonización de este impuesto. Además, dadas las implicaciones erosionadoras para el autogobierno derivadas de la armonización fiscal, también contrastamos si los ciudadanos que viven en CC. AA. más proclives al autogobierno también tienen menos probabilidades de apoyar la armonización.

A tal fin, realizamos dos ejercicios empíricos. El primero indaga si los ciudadanos que viven en ambos grupos de comunidades autónomas tienen más probabilidades que el resto de españoles de oponerse a un impuesto más armonizado (sin incluir ningún detalle legislativo sobre cómo lograrlo). El segundo ejercicio tiene como objetivo identificar si esos ciudadanos también son más propensos a oponerse a la armonización en el caso de que ésta consistiera en permitir a las CC. AA. únicamente aumentar los tipos impositivos a partir de un tipo mínimo común determinado centralmente para todos los españoles.

Reconociendo las limitaciones de la base de datos, y controlando por los factores que la literatura identifica como determinantes de las preferencias de los ciudadanos hacia la estructura tributaria, los resultados obtenidos rechazan sustancialmente nuestras hipótesis. Por un lado, los ciudadanos que viven en CC. AA. con menor tributación respecto al ISD no tienen más probabilidades de oponerse a la armonización que el resto de los españoles,

y los que viven en Madrid incluso están a favor de una política de armonización específica que conduciría a una elevación de la presión fiscal. Por otro lado, los ciudadanos que viven en las regiones más proclives al autogobierno, como Galicia, País Vasco y Canarias, son más propensos a oponerse a una iniciativa política vaga sobre armonización, pero este efecto proautonomía desaparece si la armonización se diseña asegurando una carga fiscal mínima para todos los españoles fijada centralmente. En este caso particular, y contrariamente a lo esperado, los ciudadanos que viven en Navarra y Cataluña son más propensos a favorecer este último tipo de armonización. En suma, los resultados obtenidos evidencian una desconexión sustancial entre las opiniones actuales de los ciudadanos y el sistema de descentralización tributaria vigente. A partir de aquéllas, parece plausible impulsar una agenda política que defienda la armonización del ISD en España.

El resto del trabajo se organiza como sigue. La segunda sección proporciona una revisión de la literatura; la tercera describe el marco institucional; la cuarta presenta las hipótesis, los datos, la metodología y detalla los resultados, y la quinta concluye.

REVISIÓN DE LA LITERATURA

Las opiniones de los ciudadanos sobre cualquier iniciativa política que afecte a la división de poderes comprenden las preferencias de los sujetos hacia la descentralización en un sentido amplio, pero también las opiniones de los ciudadanos sobre la medida política específica de que se trate (Norris, 1999; Hobolt y Vries, 2016). Esta es la razón por la que las consideraciones de los sujetos al evaluar una iniciativa específica quedan tamizadas por el impacto que una medida concreta tenga en términos de erosión/mejora del nivel de autogobierno. Con todo, con respecto a las opiniones generales sobre federaliza-

⁶ Además del Barómetro Fiscal, existe otra encuesta anual que realiza el Centro de Investigaciones Sociológicas (en adelante, CIS) que recoge la opinión de los españoles sobre cuestiones fiscales. Mientras que ambas encuestas preguntan a los ciudadanos sobre sus opiniones generales sobre el fraude fiscal y el sistema de beneficios fiscales en su conjunto, la del CIS indaga las preferencias de los españoles hacia diferentes estructuras impositivas, pero sin abordar la asignación de competencias tributarias entre niveles de gobierno.

ción/descentralización, la literatura identifica un efecto prodescentralización inducido por la propia descentralización, así como una preferencia profederal en personas que se identifican preferentemente en términos regionales (respectivamente, Dupuy, Verhaegen e Ingelgom, 2021; Schakel y Brown, 2022).

En el contexto español, la (escasa) evidencia empírica disponible sobre la relación entre la distribución de poderes y concretas políticas públicas pone de manifiesto la importancia tanto de las preferencias generales hacia la descentralización como de las circunscritas a la política concreta objeto de estudio (López-Laborda y Rodrigo, 2012, 2015). En este trabajo se obtiene evidencia de que los ciudadanos que reconocen las ganancias de eficiencia logradas por los gobiernos regionales tienden a apoyar la descentralización, un resultado que también comparten aquellas personas que se identifican en mayor medida en términos regionales. En la misma línea, pero desde el lado de los ingresos, López-Laborda y Rodrigo (2014) han contrastado las opiniones de los ciudadanos sobre la centralización total del actual impuesto sobre la renta de las personas físicas, parcialmente descentralizado en España, y el impuesto sobre el valor añadido. Para este último impuesto, actualmente, la descentralización (parcial) solo opera a través de la fórmula de participación impositiva. En ambos casos, los principales factores que explican el rechazo de los ciudadanos por la (re)centralización de los poderes tributarios son variables relacionadas con la identificación regional, como vivir en regiones que obtuvieron un nivel competencial alto desde el principio (el proceso de descentralización en España fue asimétrico y secuenciado a lo largo del tiempo).

Dado el objetivo de este trabajo, que combina política tributaria y descentralización, dedicaremos el resto de esta sección a la creciente literatura que, con perspectiva sociológica, ha analizado las preferencias de los ciudadanos hacia la política tributaria y, espe-

cialmente, hacia la estructura del sistema fiscal⁷.

La literatura sobre las opiniones de los individuos sobre la estructura del sistema tributario está altamente conectada con los desarrollos sobre los determinantes de las preferencias de redistribución (Jaime y Sáez, 2016; Barnes, 2015; O'Brien, 2017; Ballard-Rosa, Martín y Scheve, 2017), especialmente por lo que hace al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (Bischoff y Kusa, 2015; Gross, Lorek y Richter, 2017).

Por un lado, la evidencia empírica sobre las actitudes de los ciudadanos hacia la estructura tributaria enfatiza el papel central que desempeñan las preocupaciones por la equidad —incluido el partidismo— (Ballard-Rosa, Martín y Scheve, 2017), incluso más allá de los puros motivos de interés propio y eficiencia, que también importan (Seidl y Traub, 2001; Ackert, Martínez-Vázquez y Rider, 2007). Las personas con mayores ingresos (estatus) tienden a preferir niveles impositivos más bajos, un sentimiento compartido por quienes soportan cargas tributarias superiores (Edlund, 2000; Jaime-Castillo y Saez-Lozano, 2014; O'Brien, 2017; Heinemann y Hennighausen, 2019). Este resultado también se obtiene en experimentos de laboratorio en los que se pregunta a participantes, a los que se asigna un hipotético ingreso fijo antes de impuestos, sobre el diseño de la política tributaria (Ackert, Martínez-Vázquez y Rider, 2007). Por el contrario, los ciudadanos de izquierdas y/o más

⁷ Además de explorar las preferencias de los ciudadanos sobre la estructura tributaria, entre otras cuestiones adicionales la literatura sobre sociología de la tributación se ha ocupado principalmente del análisis de: 1) los determinantes de las actitudes de los ciudadanos hacia la evaluación de los resultados de una determinada estructura tributaria, tales como la moral fiscal y el cumplimiento (Luttmer y Singhal, 2014); 2) los objetivos redistributivos de la tributación (Jaime-Castillo y Sáez-Lozano, 2014); 3) la disposición de los ciudadanos a pagar más impuestos a cambio de más servicios y beneficios públicos (Calzada y Pino, 2013); o 4) el vínculo entre tributación y satisfacción personal (Novo-Cortí, Díaz-Roldán y Ruesga-Benito, 2020).

aversos a la desigualdad favorecen en mayor medida que los de derecha y los ciudadanos propensos al riesgo niveles impositivos más altos y progresivos (Gemmel, Morrissey y Pinar, 2004; Jaime y Saez, 2016; Ballard-Rosa, Martin y Scheve, 2017).

Por otra parte, las creencias y actitudes de los individuos hacia el marco económico-institucional, no solo en lo que respecta al sector público, sino también en relación con los fundamentos de la economía de mercado, influyen en sus preferencias sobre la estructura tributaria (Bartels, 2005; Heinemann y Hennighausen, 2019). En primer lugar, las opiniones de los ciudadanos sobre la equidad de la economía de mercado (por ejemplo, las perspectivas de movilidad social o el papel desempeñado por la suerte en el éxito económico), así como su aversión al riesgo, influyen en sus puntos de vista sobre los impuestos (Ballard-Rosa, Martin y Scheve, 2017; Spiegel y Kross, 2017). En segundo lugar, las percepciones sobre la justicia del sistema tributario actual y la confianza político-institucional, así como las opiniones positivas sobre el Tesoro (López-Laborda y Sanz-Arcega, 2016), se asocian positivamente con el apoyo a tasas impositivas más altas (Edlund, 2000; Barnes, 2015). Por último, los beneficiarios del gasto público tienen más probabilidades de apoyar niveles impositivos más altos (Mettler, 2011)⁸.

Además, al analizar específicamente los factores que moldean las opiniones de los ciudadanos acerca del Impuesto sobre Sucesiones, las preferencias individuales también están determinadas por la igualdad versus el interés propio y las preocupaciones por la eficiencia (Gross, Lorek y Richter, 2017; Cowell, Gaer y He, 2018), así como por las creencias y actitudes hacia el marco económico-institucional, como la confianza en el Gobierno

(Bischoff y Kusa, 2015)⁹. Curiosamente, con respecto al Impuesto sobre Sucesiones, quienes tienen hijos tienen más probabilidades de oponerse (Chirvi y Schneider, 2020).

En cuanto a las preferencias sobre el sistema tributario en España, los ciudadanos tienden a mostrar desde la restauración de la democracia a finales de los años setenta una gran conciencia por la progresividad y la redistribución a través de la tributación (Jaime-Castillo y Sáez-Lozano, 2014; Torregrosa-Hetland, 2015). Sin embargo, más recientemente, y basándose principalmente en encuestas realizadas por el CIS, más de la mitad de los españoles siente que paga demasiado en impuestos por lo que recibe a cambio en servicios (Cicuéndez, 2018; Calzada y Pino, 2019). Sin embargo, los españoles todavía parecen estar a favor de aumentar los impuestos a cambio de mejorar el nivel de gasto público social (Calzada y Pino, 2008, 2013; Bremer y Bürgisser, 2020); y también tienden valorar positivamente a la tributación como herramienta para mejorar el bienestar de los más desfavorecidos de la sociedad (Jaime-Castillo y Sáez-Lozano, 2014).

Por último, también vale la pena señalar que los ciudadanos con formación terciaria y las personas mayores tendían a oponerse más a los aumentos de impuestos en un sentido amplio, pero no en el caso en que los ingresos adicionales fueren destinados a mejorar el estado de bienestar (Calzada y Pino, 2008), combatir el cambio climático o controlar el déficit público (respectivamente, Loureiro, Labandeira y Hanemann, 2013; Lago-Peñas, 2022). Además, un trabajo reciente llevado a cabo en medio de la pandemia de COVID-19 encuentra que los españoles más educados y de mayor edad tienen más probabilidades de favorecer aumentos impositivos en sentido amplio (Sanz, 2022).

⁸ Dada la conexión entre las actitudes sobre la tributación progresiva y las preferencias por la redistribución, también se espera que todos los factores mencionados en ambos párrafos se apliquen a estas últimas (a modo de ejemplo, Alesina, Stantcheva y Teso, 2018).

⁹ Un ejemplo adicional son las percepciones erróneas de los ciudadanos sobre la distribución real de la riqueza en la sociedad, lo que parece conducir a valorar peor el Impuesto de Sucesiones y Donaciones (Bastiani y Walderström, 2021).

LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER TRIBUTARIO EN ESPAÑA

Desde la restauración de la democracia en 1977, España ha observado un proceso de descentralización fiscal importante (y asimétrico) que ha colocado a nuestro país como uno de los más descentralizados del mundo (OCDE, 2020). En una primera etapa, la descentralización se implantó asimétricamente sobre la base del Constituyente de aceptar que las preferencias por el autogobierno no se distribuían homogéneamente entre (entonces, futuras) CC. AA. (ilustrativamente, Arias-Salgado, 1978). Así, a algunas regiones se les otorgó un mayor nivel competencial desde el comienzo del proceso.

En la actualidad, sin embargo, con respecto a las competencias de gasto, la descentralización ha alcanzado desde principios del siglo XXI un nivel sustancial de homogeneidad, excepto en relación con las mayores competencias financieras de País Vasco y Navarra (Tudela, 2011). Sin embargo, las opiniones de los ciudadanos sobre la descentralización siguen difiriendo entre regiones, especialmente donde gobiernan partidos políticos regionalistas o nacionalistas (Torcal y Mota, 2014)¹⁰.

Desde una perspectiva presupuestaria general, aunque la descentralización de las competencias de gasto tuvo lugar siguiendo (fundamentalmente) buenas prácticas basadas en los desarrollos del federalismo fiscal, desde el lado de los ingresos no fue así. De hecho, el diseño siguió un camino asimétrico, ya que, como ya se mencionó anteriormente, aún persisten dos sistemas de financiación diferentes. El primero es el llamado «sistema foral», que beneficia exclusivamente a las regiones de Navarra y

País Vasco, y el segundo, denominado de «régimen común», que se aplica a las restantes CC. AA. En el caso del régimen foral, la mayoría del gasto se basa en ingresos propios, al tiempo que ambas CC. AA. ostentan competencias tributarias significativamente mayores que las CC. AA. de régimen común. Para este último grupo, en su conjunto, las transferencias del Gobierno central representan el 20 % de sus ingresos totales, un porcentaje que apenas llega al 3 % en el caso de las forales.

En el caso concreto del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, si bien las regiones forales tienen total discrecionalidad para regularlo, las CC. AA. de régimen común se aproximan bastante a este nivel competencial en relación con la modulación de la carga tributaria. Además, todas las CC. AA. administran y recaudan íntegramente el ISD y ostentan competencias para bonificar completamente la recaudación por este impuesto en sus territorios.

En cuanto a las consecuencias del pleno ejercicio de esas competencias, y como lo habría predicho la literatura previa sobre federalismo fiscal, aquélla ha supuesto la incursión en una competencia fiscal a la baja por las CC. AA. (IVIELab, 2020)¹¹. Sin embargo, a lo largo de este proceso, no todos los gobiernos regionales han hecho lo mismo ni en el mismo momento, especialmente en relación con el incentivo de la movilidad interregional de los contribuyentes de altos ingresos (López-Laborda y Rodrigo, 2022).

ANÁLISIS EMPÍRICO

Datos e hipótesis

El análisis empírico se realiza a partir de los datos recopilados en la oleada de 2019 del

¹⁰ La principal diferencia entre partidos regionalistas y nacionalistas en el contexto español reside en su objetivo político final, que para los partidos nacionalistas implica buscar (y eventualmente lograr) la independencia.

¹¹ Para una revisión de este proceso a lo largo de las dos últimas décadas, véase López-Laborda y Rodrigo (2022).

Barómetro Fiscal del Instituto Español de Estudios Fiscales, una encuesta anual realizada por el Ministerio de Hacienda de España desde principios de los años noventa. La encuesta recoge las opiniones de los ciudadanos sobre la intervención del sector público. El tamaño de la muestra supera ligeramente los 3000 sujetos y es representativa a nivel regional y nacional (Goenaga-Ruiz-de-Zuazu y Pérez, 2011; Área de Sociología Tributaria, 2020).

La oleada de 2019 incluyó un cuestionario especial sobre varias cuestiones relativas a la fiscalidad sobre la riqueza, incluidas dos preguntas relacionadas con la armonización de las competencias tributarias regionales. Para evitar posibles respuestas sesgadas derivadas de la falta de cultura tributaria, cabe señalar que el entrevistador proporciona *ab initio* a los entrevistados la siguiente información:

El impuesto de sucesiones y donaciones es el impuesto que hay que pagar por recibir una herencia o una donación. La cuantía a pagar puede decidirse por las comunidades autónomas. Por tanto, al recibir una herencia tienen diferente coste fiscal para los herederos o donatarios en función de la comunidad autónoma (Área de Sociología Tributaria, 2020: 79).

Así las cosas, el cuestionario preguntaba a los ciudadanos sobre su apoyo a la configuración de un impuesto sobre sucesiones y donaciones más armonizado en toda España. Más del 80 % de los entrevistados se muestra favorable a tener un impuesto sobre sucesiones y donaciones más armonizado. Sin embargo, solo el 15 % de los entrevistados está de acuerdo en una medida específica (y por lo demás bastante ortodoxa) para armonizar el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; a saber, la limitación de las competencias tributarias regionales, de modo que las CC. AA. solo pudieran simplemente aumentar (pero no disminuir) un tipo mínimo fijado centralmente.

Todo esto nos lleva a preguntarnos si los ciudadanos que viven en regiones que realmente adoptaron enormes recortes de impuestos en relación con el ISD o aquellos que viven en regiones más favorables al autogobierno tienen más probabilidades de oponerse a la armonización. A partir de lo anterior, formulamos las dos siguientes hipótesis anticipadas en la Introducción:

- *Hipótesis del ciudadano-líder, H1*: los ciudadanos que viven en CC. AA. donde no se aplica *de facto* el ISD a familiares cercanos están de acuerdo con esta agenda política y, por lo tanto, deberían ser más propensos a oponerse a cualquier armonización fiscal con respecto al ISD.
- *Hipótesis sobre el autogobierno, H2*: los ciudadanos que viven en regiones más proclives al autogobierno tienen más probabilidades de oponerse a la armonización del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones porque eso erosionaría el propio nivel de autogobierno.

Especificación y variables de interés

A partir de las hipótesis definidas, y dada la naturaleza discreta de nuestras variables de interés, estimamos para contrastar aquellas diversos modelos probit/logit con la siguiente forma general:

$$Y_i = X_i\beta + Z_i\gamma + u_i \quad (1),$$

donde Y_i es la variable dependiente; X_i es el vector de variables de interés; Z_i es el vector de controles; y u_i es el término de error. A continuación, se definen las variables dependientes e independientes, cuya operacionalización, además de las variables derivadas del cuestionario especial, se fundamenta en trabajos previos sobre sociología tributaria que también explotaron los datos del Barómetro Fiscal (López-Laborda y Rodrigo, 2014; Martínez-Vázquez y Sanz-Arcega, 2020).

El objetivo del primero de los ejercicios empíricos es estimar los determinantes de las preferencias de los españoles hacia la armonización tributaria *lato sensu*. Por tanto, la variable dependiente, Y_i , es «armonización», variable discreta que toma un valor de 1 si el entrevistado está muy o bastante de acuerdo con la siguiente afirmación: «El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones debería ser más uniforme, independientemente de dónde se resida (i.e., en qué comunidad autónoma)», y 0 en otro caso.

El segundo ejercicio empírico estima los determinantes de los ciudadanos hacia una concreta política de armonización que otorgaría a las regiones competencias tributarias sólo para aumentar (pero no para disminuir) la carga fiscal relativa al ISD. Lo cual, a partir de la normativa en vigor, implicaría para muchos españoles un aumento de la presión fiscal. En consecuencia, Y_i , la variable dependiente es «armonización con incremento de carga fiscal», y queda definida como una variable discreta que toma un valor de 1 si el entrevistado está muy o bastante de acuerdo con la siguiente afirmación: «Las comunidades autónomas deberían poder aumentar estos impuestos pero no disminuirlos», y 0 en otro caso.

El vector de variables independientes de interés, X_i , se construye con variables asociadas a las hipótesis definidas. Para contrastar H1, es decir, si los ciudadanos que viven en comunidades autónomas donde no se aplica el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones a familiares cercanos tienen más probabilidades de oponerse a cualquier armonización fiscal con respecto al ISD, definimos la siguiente variable de interés:

- «No ISD»: variable ficticia que toma un valor de 1 si el entrevistado reside en 2019 en una comunidad autónoma que había eliminado *de facto* la carga fiscal por ISD respecto de las herencias y donaciones a los parientes más cercanos, y 0 en otro caso. En 2019 esas regiones

fueron Andalucía, Cantabria, La Rioja, Canarias y Madrid (Ministerio de Hacienda, 2019)¹².

Además, también nos interesa contrastar por separado si esos ciudadanos podrían ser considerados o no como un grupo homogéneo, y así definimos las siguientes variables de interés:

- «Andalucía», «Cantabria», «La Rioja», «Canarias» y «Madrid»: variables ficticias que respectivamente toman un valor de 1 si el entrevistado reside en cada una de ellas, y 0 en otro caso.

De acuerdo con la H1 formulada, el signo esperado para todas ellas es negativo.

Para contrastar H2, es decir, si los ciudadanos que viven en regiones más proclives al autogobierno tienen más probabilidades de oponerse a la armonización porque eso erosionaría el nivel de autogobierno, procedemos de la siguiente manera. De acuerdo con la literatura, captamos el efecto proautogobierno desde dos perspectivas alternativas. Por un lado, consideramos el efecto de vivir en regiones que obtuvieron un mayor nivel competencial desde los inicios del proceso de descentralización (León, 2012; López-Laborda y Rodrigo, 2014), y definimos la siguiente variable:

- «Nivel competencial alto»: variable ficticia que toma un valor de 1 si el entrevistado reside en alguna de las comunidades autónomas que gozaron de un mayor nivel competencial desde el inicio del proceso de descentralización, y 0 en otro caso. Esas regiones fueron Galicia, Cataluña, País Vasco, Andalucía, Navarra, Valencia y Canarias.

¹² Siguiendo a López-Laborda y Rodrigo (2022), la dificultad de definir un indicador que distinga a las CC. AA. con baja y alta tributación en relación con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones nos llevó a seleccionar la carga tributaria sobre parientes cercanos como *proxy* de la carga tributaria de las CC. AA.

Por otro lado, tenemos en cuenta las regiones gobernadas por partidos regionalistas y nacionalistas (Torcal y Mota, 2014), definiendo las dos variables siguientes:

- «Nacionalista»: variable discreta que toma un valor de 1 si el entrevistado reside en una comunidad autónoma cuyo presidente pertenece a un partido político nacionalista, y 0 en otro caso. En 2019 esas comunidades autónomas eran Cataluña, Navarra y País Vasco.
- «Regionalista»: variable discreta que toma un valor de 1 si el entrevistado reside en una comunidad autónoma cuyo presidente pertenece a un partido político regionalista, y 0 en otro caso. En 2019 esas comunidades autónomas eran Cantabria y Canarias.

Al igual que con H1, para cada enfoque a favor del autogobierno también definimos variables ficticias que toman respectivamente un valor de 1 si el entrevistado vive en una de esas regiones y 0 en caso contrario. Nuevamente, realizaremos diferentes estimaciones para desentrañar si los ciudadanos que viven en esas regiones podrían mostrar o no actitudes homogéneas hacia la armonización¹³.

Finalmente, con base en las limitaciones y posibilidades que ofrece la base de datos, definimos un vector de controles, Z_i , que agrupa dos conjuntos de variables. El primer conjunto está dedicado a comprender las actitudes de los ciudadanos hacia el marco económico-institucional a partir de la revisión de la literatura realizada en la sección anterior. Por un lado, la literatura señala que aquellas personas más preocupadas por la redistribución favorecen estructuras tributarias de mayor nivel impositivo (a modo de ejemplo, Jaime

y Saez, 2016). En el caso de España, este resultado también se encuentra entre quienes tienen opiniones positivas sobre la función social de la Hacienda Pública (López-Laborda y Sanz-Arcega, 2016). Por otro lado, las personas que comparten opiniones negativas sobre la equidad del sistema tributario tienen más probabilidades de oponerse a los aumentos de impuestos (Edlund, 2000; Barnes, 2015; respecto al caso español, Cicuéndez, 2018; Calzada y Pino, 2019). Con base en todo lo anterior, definimos las siguientes variables, para las cuales esperamos un signo positivo (excepto la última), dado que la armonización tributaria implicaría generalmente un aumento de impuestos con efectos redistributivos:

- «Ricos deberían pagar más»: variable discreta que toma un valor de 1 si el entrevistado está muy o bastante de acuerdo con la siguiente afirmación: «Respecto de la tributación sobre la riqueza, las personas con mayor riqueza deberían pagar más de lo que hacen en la actualidad», y 0 en otro caso.
- «Hacienda necesaria»: variable discreta que toma un valor de 1 si el entrevistado está muy o bastante de acuerdo con la siguiente proposición: «La Hacienda pública desempeña una función necesaria para la sociedad», y 0 en otro caso.
- «Redistribución»: variable discreta que toma un valor de 1 si el entrevistado está muy o bastante de acuerdo con el siguiente enunciado: «El funcionamiento de las prestaciones y servicios públicos contribuye a la redistribución de la riqueza», y 0 en otro caso.
- «Peor que Europa»: variable discreta que toma un valor de 1 si el entrevistado está muy o bastante de acuerdo con la afirmación de que la relación imposición/calidad de los servicios y prestaciones públicas resulta peor que en otros países europeos, y 0 en otro caso.

¹³ Con el enfoque descrito ya se tiene en cuenta la singularidad que representa el sistema de financiación foral.

TABLA 1. Estadísticos descriptivos

Variable	Núm. Obs.	Valor Mínimo	Valor Máximo	Media	Desv. típica	Asimetría	Curtosis
Armonización	3.097	0	1	0,810	0,40	-1,55	3,40
Armonización con incremento de carga fiscal	3.097	0	1	0,150	0,36	1,98	4,91
No ISD	3.097	0	1	0,390	0,49	0,46	1,21
Andalucía	3.097	0	1	0,160	0,37	1,87	4,51
Cantabria	3.097	0	1	0,010	0,09	10,63	113,92
La Rioja	3.097	0	1	0,004	0,06	16,08	259,65
Canarias	3.097	0	1	0,030	0,17	5,51	31,34
Madrid	3.097	0	1	0,190	0,39	1,60	3,56
Nivel competencial alto	3.097	0	1	0,580	0,49	-0,30	1,09
Nacionalista	3.097	0	1	0,220	0,41	1,38	2,91
Regionalista	3.097	0	1	0,040	0,19	4,79	23,92
Galicia	3.097	0	1	0,060	0,25	3,55	13,63
Valencia	3.097	0	1	0,110	0,31	2,53	7,38
Cataluña	3.097	0	1	0,160	0,37	1,81	4,29
Navarra	3.097	0	1	0,010	0,12	8,27	69,41
País Vasco	3.097	0	1	0,040	0,19	4,86	24,65
Ricos deberían pagar más	3.097	0	1	0,740	0,44	-1,09	2,18
Hacienda necesaria	3.097	0	1	0,900	0,30	-2,68	8,19
Redistribución	3.097	0	1	0,510	0,50	-0,03	1,00
Peor que Europa	3.097	0	1	0,570	0,50	-0,28	1,08
Edad	3.097	18	85	49,240	16,50	-0,04	2,02
Edad ²	3.097	324	7.225	2.696,790	1.636,48	0,46	2,27
Mujer	3.097	0	1	0,520	0,50	-0,06	1,00
Casado	3.097	0	1	0,570	0,49	-0,30	1,09
Gran ciudad	3.097	0	1	0,340	0,22	0,68	1,46
Rural	3.097	0	1	0,190	0,39	1,58	3,50
Educación Superior	3.097	0	1	0,260	0,25	0,18	1,03
Educación Secundaria	3.097	0	1	0,500	0,50	0,00	1,00
Asalariado	3.097	0	1	0,300	0,46	0,87	1,76

Fuente: Elaboración propia.

El segundo conjunto de controles incluye variables comúnmente consideradas por la literatura referidas a características sociodemográficas y socioeconómicas (Gutiérrez, López-Rodríguez y Tejero, 2023), para los que la evidencia sobre España no es concluyente (Calzada y Pino, 2008, 2019; Cicuéndez, 2018; Sanz, 2022):

- «Edad»: edad de la persona entrevistada.
- «Edad²»: edad al cuadrado.

- «Mujer»: variable discreta que toma un valor de 1 si el entrevistado es una mujer, y 0 en otro caso.
- «Casado» (o viviendo en pareja): variable discreta que toma un valor de 1 si el entrevistado está casado o convive de manera estable con una pareja, y 0 en otro caso.
- «Gran ciudad»: variable discreta que toma un valor de 1 si el entrevistado

reside en un municipio de más de 200 000 habitantes, y 0 en otro caso.

- «Rural»: variable discreta que toma un valor de 1 si el entrevistado reside en un municipio de menos de 10 000 habitantes, y 0 en otro caso.
- «Educación Superior»: variable discreta que toma un valor de 1 si el entrevistado ha completado estudios universitarios, y 0 en otro caso¹⁴.
- «Asalariado»: variable discreta que toma un valor de 1 si el entrevistado es asalariado, y 0 en otro caso.

Los estadísticos descriptivos de todas las variables relacionadas figuran en la tabla 1.

De acuerdo con la estrategia empírica seguida, en primer lugar, se contrasta si las variables de interés muestran una relación causal empírica entre vivir en esas regiones y la armonización fiscal. En segundo lugar, agregaremos las variables de control secuencialmente para contrastar si los eventuales efectos territoriales se mantienen.

Resultados

En primer lugar, realizamos las estimaciones incluyendo únicamente las variables de interés. Luego, agregamos secuencialmente las variables de control. Dado que, en ausencia de multicolinealidad¹⁵, la capacidad explicativa de todos los modelos extendidos es mayor, explicaremos en profundidad estas estimaciones que se muestran

en la tabla 2. No obstante, también proporcionamos las estimaciones de los modelos reducidos en el anexo, de las cuales puede colegirse que las personas que viven en regiones más favorables al autogobierno o con una menor tributación por ISD no muestran preferencias homogéneas hacia la armonización fiscal (cuadros A1 y A2). Además, vale la pena señalar que en todas las estimaciones que se muestran en la tabla 2 hemos seguido el procedimiento de regresión *backward stepwise* para obtener un modelo más estilizado¹⁶. Finalmente, debe ponerse de relieve que hemos seleccionado el modelo probit/logit con el valor del logaritmo de verosimilitud más alto.

Los resultados obtenidos rechazan principalmente las dos hipótesis de trabajo. Respecto de la primera de ellas, las personas que viven en regiones que se han sumado a una competencia tributaria a la baja en relación con el ISD no son más propensas a oponerse a la armonización (la excepción aquí son los ciudadanos que viven en las Islas Canarias, pero esta región también es más favorable al autogobierno). Muy por el contrario, si bien no tienden a oponerse a la armonización en un sentido amplio, los ciudadanos que viven en Madrid son aún más propensos a favorecer la armonización cuando dicha política implicaría un aumento significativo de la presión fiscal por ISD.

En segundo lugar, la hipótesis proautogobierno se rechaza parcialmente. Los ciudadanos que viven en algunas regiones más autonomistas/nacionalistas —Galicia, el País Vasco y, como ya se señaló anteriormente, las Islas Canarias— tienen más probabilidades de mostrar opiniones generales negativas hacia la armonización. Sin embargo, y sorprendentemente, estos mismos ciudadanos no muestran una preferencia significativa cuando la armonización consistiría en que las CC. AA. únicamente pudie-

¹⁴ Ni esta variable ni otra por la que intercambiamos la anterior y que identifica a aquellos sujetos cuyo mayor nivel educativo es la enseñanza de segundo ciclo han resultado significativas.

¹⁵ Como regla estadística general, si una determinada variable independiente incluida en cualquier regresión presenta un Factor de Inflación de Varianza superior a 5, la variable puede verse como una combinación lineal de otras también presentes en la estimación. De acuerdo con este criterio estadístico, para todos nuestros ejercicios empíricos puede descartarse la existencia de multicolinealidad.

¹⁶ Agradecemos a un evaluador esta sugerencia.

ran aumentar la presión fiscal respecto de un tipo impositivo mínimo común determinado centralmente para todos los españoles. Además, es más probable que este se-

gundo tipo reforzado de armonización sea favorecido por los ciudadanos que viven en otras dos regiones gobernadas por partidos nacionalistas, Navarra y Cataluña.

TABLA 2. Resultados de las estimaciones. Modelos Logit

Variable	Armonización	Armonización con incremento de carga fiscal
	Efecto marginal (p-valor)	Efecto marginal (p-valor)
Andalucía		
Cantabria		
La Rioja		
Canarias	-0,11 (0,03**)	
Madrid		0,05 (0,021***)
Galicia	-0,08 (0,05**)	
Valencia		
Cataluña		0,05 (0,05*)
Navarra		0,20 (0,02**)
País Vasco	-0,17 (0,00***)	
Ricos deberían pagar más	0,05 (0,01**)	0,12 (0,00***)
Hacienda necesaria	0,10 (0,00***)	
Redistribución		0,04 (0,01***)
Peor que Europa		-0,04 (0,02**)
Edad	0,01 (0,02**)	-0,01 (0,01**)
Edad ²	-0,00 (0,02**)	0,00 (0,02**)
Mujer		-0,05 (0,00***)
Casado		
Rural	-0,06 (0,01***)	0,03 (0,10*)
Asalariado		
N	3.097,00	3.097,00
Logaritmo verosimilitud	-1.481,80	-1.204,01
Wald chi ²	(8) 54,38	(10) 94,30
Prob > Chi ²	0,000	0,000
Pseudo R ²	0,030	0,080
Pseudo R ² de predicción	80,14 %	87,21 %

*** Significativo al 1 %; ** significativo al 5 %; * significativo al 10 %.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las variables de control económico-institucional, en línea con la literatura, una visión positiva de la Hacienda pública y la creencia de que los ricos deberían afrontar mayores cargas tributarias respecto a la tributación sobre la riqueza conduce a favorecer la armonización en un sentido amplio. Además, también de forma

coherente con la evidencia empírica sobre España, aquellos que creen que los ricos deberían afrontar una mayor carga fiscal o que tienen opiniones favorables sobre la intervención redistributiva del sector público son más propensos a estar de acuerdo con la armonización cuando esta última sólo permitiera a las CC. AA. fijar un tipo impositivo

tivo superior al mínimo común determinado centralmente. Como era de esperar, es más probable que esta política específica sea rechazada por personas que creen que la relación entre la calidad de los servicios públicos y los impuestos pagados es peor en España que en el resto de Europa.

Finalmente, respecto del conjunto de controles, si bien vivir en áreas rurales aumenta la probabilidad de oponerse a la armonización en un sentido general, las personas mayores tienden a estar de acuerdo con un ISD más uniforme a nivel nacional. Este resultado cambia cuando la armonización implicaría directamente un aumento de impuestos. En este último caso, es más probable que las personas mayores y las mujeres se opongan a restringir los poderes tributarios de las CC. AA. de forma que éstas solo pudieran fijar tipos superiores al mínimo común determinado centralmente, mientras que los ciudadanos que viven en las grandes ciudades estarían de acuerdo con esta política. En línea con la literatura, parece que las características sociodemográficas no tienen efectos inequívocos en materia de política tributaria.

CONCLUSIONES

La eventual desconexión entre las preferencias de los votantes y la (eficiencia de la) política de descentralización de las competencias tributarias es de especial preocupación en los países descentralizados, porque se trata de una cuestión que impacta directamente sobre el grado de autogobierno. A pesar del considerable trabajo teórico y empírico previo sobre la descentralización eficiente de los poderes tributarios, la investigación sobre las opiniones y preferencias de los ciudadanos es casi inexistente. El objetivo principal de este artículo es contribuir a llenar este vacío en la literatura.

El objeto de análisis ha sido el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones de España,

un impuesto que hace varias décadas había sido descentralizado hacia los gobiernos regionales, eludiendo los principios básicos del federalismo fiscal, pues se permite que las regiones puedan suspender *de facto* su aplicación en sus territorios. A resultas de ello, ha emergido una competencia fiscal a la baja entre CC. AA., originando enormes diferencias en la carga fiscal entre contribuyentes con las mismas condiciones económicas.

En contraste con ese diseño de políticas y sus consecuencias prácticas, según el cuestionario especial de la oleada de 2019 del Barómetro Fiscal del Instituto Español de Estudios Fiscales, los ciudadanos españoles favorecen abrumadoramente un ISD más armonizado. En este artículo utilizamos los datos de este cuestionario especial para contrastar empíricamente dos hipótesis. En primer lugar, contrastamos si los ciudadanos que viven en CC. AA. que adoptaron recortes impositivos significativos en relación con el ISD realmente están de acuerdo con esta agenda política y, por lo tanto, sería más probable que no estuvieran de acuerdo con la armonización de este impuesto. Y, en segundo lugar, contrastamos si los ciudadanos que viven en regiones más proclives al autogobierno también apoyarían menos una política que claramente erosiona el autogobierno.

Para el contraste de ambas hipótesis realizamos sendos ejercicios empíricos. El primero pretende analizar si los ciudadanos que viven en ambos grupos de CC. AA. tienen más probabilidades que el resto de españoles de estar de acuerdo con un ISD más uniforme a nivel nacional. El segundo ejercicio tiene como objetivo identificar si esos ciudadanos también son más propensos a oponerse a una medida de política de armonización específica que restringiría las competencias tributarias de los gobiernos regionales a la fijación de tipos marginales sobre la base de un tipo mínimo uniforme establecido centralmente para todo el Estado.

Con base en la revisión de la literatura y las limitaciones de la base de datos, nuestros principales resultados son los siguientes. En primer lugar, los ciudadanos que viven en CC. AA. que lideraron una competencia fiscal a la baja con respecto al ISD no son más propensos a estar en desacuerdo con la armonización de este impuesto (y especialmente en el caso de los ciudadanos que viven en la Comunidad de Madrid, que incluso favorecen en mayor medida la armonización cuando esta última implicaría un aumento de impuestos significativo). En segundo lugar, los ciudadanos que viven en algunas comunidades autónomas más proautogobierno —Galicia, País Vasco y Canarias— son más propensos a estar en desacuerdo con la armonización en un sentido amplio, pero este efecto de preferencia por el autogobierno desaparece si la armonización se diseña de manera que establezca una carga fiscal mínima fijada centralmente. De hecho, es aún más probable que este último tipo de armonización sea favorecido por personas que viven en Navarra y Cataluña, gobernadas por partidos nacionalistas.

Como es ampliamente reconocido, la negociación política puede conducir fácilmente a acuerdos de descentralización ineficientes, y este fue el caso del ISD en España, donde la descentralización de los poderes tributarios condujo a una competencia fiscal interregional a la baja. De hecho, esta práctica se compadece mal con las preferencias de los ciudadanos por un impuesto más armonizado que resultaría más en línea con los principios del federalismo fiscal y la mayor parte de la práctica internacional, así como con las recientes recomendaciones de la Comisión de Expertos sobre la reforma del sistema tributario español (Comité de Personas Expertas, 2022).

De acuerdo con nuestros resultados, parece plausible impulsar una agenda política que defienda la armonización del ISD en España. Y para que tenga éxito, la eventual reforma no debería presentarse como una

contestación al autogobierno sino más bien como una iniciativa para hacer que éste sea más eficiente siguiendo los mejores principios de la descentralización fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackert, Lucy F.; Martínez-Vázquez, Jorge y Rider, Mark (2007). «Social Preferences and Tax Policy Design: Some Experimental Evidence». *Economic Inquiry*, 45(3): 487-501.
- Ackert, Lucy F.; Gillete, Ann B.; Martínez-Vázquez, Jorge y Rider, Mark (2007). «Voting on Tax Policy Design: A Test of the Selfish versus Social Preferences Hypotheses». *Public Finance Review*, 35(2): 263-284.
- Alesina, Alberto; Stantcheva, Stefanie y Teso, Edoardo (2018). «Intergenerational Mobility and Preferences for Redistribution». *American Economic Review*, 108(2): 521-554.
- Área de Sociología Tributaria (2020). «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2019». *Documentos de Trabajo del IEF 9/2020*.
- Arias-Salgado, Rafael (1978). «Intervención Parlamentaria de 4 de julio de 1978». *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (p. 2266).
- Ballard-Rosa, Cameron; Martin, Lucy y Scheve, Kenneth (2017). «The Structure of American Income Tax Policy Preferences». *The Journal of Politics*, 79(1): 1-16.
- Barnes, Lucy (2022). «Taxing the Rich: Public Preferences and Public Understanding». *Journal of European Public Policy*, 29(5): 787-804.
- Bartels, Larry M. (2005). «Homer Gets a Tax Cut: Inequality and Public Policy in the American Mind». *Perspectives on Politics*, 3(1): 15-31.
- Bastiani, Spencer y Walderström, Daniel (2021). «Perceptions of Inherited Wealth and the Support for Inheritance Taxation». *Economica*, 88(350): 532-569.
- Bischoff, Ivo y Kusa, Nataliya (2015). «Policy Preferences for Inheritance Taxation». *MAGKS Papers on Economics 201531*.
- Blöchlinger, Hansjörg y Pinero-Campos, José M. (2011). «Tax Competition between Sub-central Governments. OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government». *COM/CTPAECO/GOV/WP(2011)13*.

- Bremer, Björn y Bürgisser, Reto (2020). «Are Citizens Austerians? Evidence from Survey Experiments on Budgetary Priorities». *SocArXiv*. doi: 10.31235/osf.io/gw5ea
- Calzada, Inés y Pino, Eloísa del (2008). «Perceived Efficacy and Citizens' Attitudes toward Welfare State Reform». *International Review of Administrative Sciences*, 74(4): 555-574.
- Calzada, Inés y Pino, Eloísa del (2013). «Algo cambia, algo permanece: los españoles ante el gasto público, el gasto social y los impuestos durante la crisis (2008-2012)». *Presupuesto y Gasto Público*, 71: 171-192.
- Calzada, Inés y Pino, Eloísa del (2019). «Jóvenes y actitudes hacia los impuestos en España». *Panorama Social*, 30: 171-182.
- Chirvi, Malte y Schneider, Cornelius (2020). «Preferences for wealth taxation: Design, framing and the role of partisanship». *Arqus Discussion Paper*, No. 260, Arbeitskreis Quantitative Steuerlehre (arqus).
- Cicuéndez-Santamaría, Ruth (2018). «Los ciudadanos y la política fiscal: opiniones y actitudes de los españoles hacia los impuestos». *IX Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP*, Madrid, 24-27 de septiembre.
- Comisión de Expertos (2017). *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*. Ministerio de Hacienda y Función Pública. Disponible en: http://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3nccaa/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf
- Comité de Personas Expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria (2022). *Libro Blanco sobre la reforma tributaria*. Ministerio de Hacienda y Función Pública. Disponible en: https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf
- Cowell, Frank A.; Gaer, Dirk van de y He, Chang (2018). «Inheritance Taxation: Redistribution and Predistribution». *Inequality, Taxation and Intergenerational Transmission*, 26: 1-13.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Dupuy, Claire; Verhaegen, Soetkin e Ingelgom, Virginie van (2021). «Support for Regionalization in Federal Belgium: The Role of Political Socialization». *Publishius: The Journal of Federalism*, 51(1): 54-78.
- Edlund, Jonas (2000). «Public Attitudes toward Taxation: Sweden 1981-1997». *Scandinavian Political Studies*, 23(1): 37-62.
- Gemmel, Norman; Morrissey, Oliver y Pinar, Abuzer (2004). «Tax Perceptions and Preferences over Tax Structure in the United Kingdom». *The Economic Journal*, 114: F117-F138.
- Goenaga-Ruiz-de-Zuazu, María y Pérez-López, César (2011). «El barómetro fiscal del Instituto de Estudios Fiscales: una herramienta para la medición de la opinión fiscal». *Índice*, 45: 28-30.
- Gross, Christiane; Lorek, Kerstin y Richter, Friedemann (2017). «Attitudes towards Inheritance Taxation – Results from a Survey Experiment». *Journal of Economic Inequality*, 15: 93-112.
- Gutiérrez, Rodolfo; López-Rodríguez, Fermín y Tejero, Aroa (2023). «Intereses y valores: la satisfacción con las pensiones y la sanidad en España antes y después de la Gran Recesión» / «Interests and Values: Changes in Satisfaction with Public Pensions and Healthcare in Spain before and after the Great Recession». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 181: 41-60.
- Heinemann, Friedrich y Hennighausen, Tanja (2019). «Don't Tax Me? Determinants of Individual Attitudes Toward Progressive Taxation». *German Economic Review*, 16(3): 255-289.
- Hobolt, Sarah B. y Vries, Catherine E. de (2016). «Public Support for European Integration». *Annual Review of Political Science*, 19: 413-432.
- Holcombe, Randall G. (2021). «Elite Influence on General Political Preferences». *Journal of Government and Economics*, 3: 100021.
- IVIELab (2020). *Madrid: capitalidad, economía del conocimiento y competencia fiscal*. Valencia: IVIE.
- Jaime-Castillo, Antonio M. y Sáez-Lozano, José L. (2014). «Preferences for Tax Schemes in OECD Countries, Self-interest and Ideology». *International Political Science Review*, 37(1): 81-98.
- Lago-Peñas, Santiago (2022). *Déficit y consolidación fiscal en España: ¿Qué opinan los ciudadanos?*. Nota Técnica FUNCAS, junio 2022.
- León, Sandra (2012). «How Do Citizens Attribute Responsibility in Multilevel States? Learning, Biases, and Asymmetric Federalism. Evidence from Spain». *Electoral Studies*, 31: 120-130.
- Lierse, Hanna (2022). «Globalization and the Societal Consensus of Wealth Tax Cuts». *Journal of European Public Policy*, 29(5): 748-766.
- Lockwood, Ben (2009). Political Economy Approaches to Fiscal Decentralization. En: E. Ahmad y G. Brosio

- (eds.). *Does Decentralization Enhance Service Delivery and Poverty Reduction?* Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- López-Laborda, Julio y Rodrigo, Fernando (2012). «¿Por qué los españoles son (moderadamente) autonomistas?: ganancias regionales de eficiencia y preferencia por la autonomía». *Ekonomiaz*, 81: 62-81.
- López-Laborda, Julio y Rodrigo, Fernando (2014). «Los ciudadanos ante las haciendas regionales: quién es y quién debería ser responsable de servicios e impuestos». *Revista de Economía Aplicada*, XXII(66): 5-33.
- López-Laborda, Julio y Rodrigo, Fernando (2015). «Atribución de responsabilidades sobre los servicios regionales y preferencia por la descentralización: evidencia para España» / «Attribution of Regional Responsibilities for Public Services and Citizen Support of Decentralisation: Evidence from Spain». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 152: 65-86.
- López-Laborda, Julio y Sanz-Arcega, Eduardo (2016). «Las preferencias por la redistribución de los españoles a comienzos del siglo XXI». *Revista de Estudios Políticos*, 171: 137-166.
- López-Laborda, Julio y Rodrigo, Fernando (2022). «Mobility of Top Income Taxpayers in Response to Regional Differences in Personal Taxes: Evidence from Spain». *Economics*, 16: 152-169.
- Loureiro, María L.; Labandeira, Xavier y Hanemann, Michael (2013). «Transport and Low-carbon Fuel: A Study of Public Preferences in Spain». *Energy Economics*, 40: S126-S133.
- Martínez-Vázquez, Jorge (2015). Tax Assignments at the Regional and Local Levels. En: A. Enthiam y G. Brosio (eds.). *Handbook of Multilevel Finance*. Cheltenham (UK): Edward Elgar.
- Martínez-Vázquez, Jorge y Sanz-Arcega, Eduardo (2020). «¿Puede el borrador mejorar el cumplimiento tributario? Los efectos del programa Renta Web desde una perspectiva de sociología tributaria» / «Can Prepopulated Tax Returns Enhance Tax Compliance? The Effects of the Spanish Renta Web Initiative from a Sociology of Taxation Perspective». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 172: 81-100.
- Mettler, Suzanne (2011). *The Submerged State: How Invisible Government Policies Undermine American Democracy*. Chicago: Chicago University Press.
- Ministerio de Hacienda (2019). *Libro Electrónico «Tributación Autonómica. Medidas 2019»*. Madrid: Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Tributaci%C3%B3n-Auton%C3%B3mica.-Medidas-2019.aspx>
- Musgrave, Richard A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.
- Norris, Pippa (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Novo-Cortí, Isabel; Díaz-Roldán, Carmen y Ruesga-Benito, Santos M. (2020). «Presión y fraude fiscales, predisposición a pagar impuestos y satisfacción personal en España» / «Fiscal Pressure and Fraud, Predisposition to Pay Taxes and Personal Satisfaction in Spain». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 172: 101-120.
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- O'Brien, Rourke L. (2017). «Redistribution and the New Fiscal Sociology: Race and the Progressivity of State and Local Taxes». *American Journal of Sociology*, 122(4): 1015-1049.
- OECD (2021a). *OECD Fiscal Decentralisation Database*. Paris: OECD. Disponible en: <https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/>
- OECD (2021b). *Inheritance Taxation in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing. doi: 10.1787/e2879a7d-en
- Olson, Mancur Jr. (1969). «The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government». *American Economic Review*, 49: 479-487.
- Piketty, Thomas y Saez, Emmanuel (2013). «A Theory of Optimal Inheritance Taxation». *Econometrica*, 81(5): 1851-1886.
- Rodden, Jonatan; Eskeland, Gunnar S. y Litvack, Jenni (2003). Introduction and Overview. En: J. Rodden; G. S. Eskeland y J. Litvack (eds.). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Sanz, Carlos (2022). «¿Más o menos impuestos? Renta, confianza en las instituciones y preferencias impositivas». *Papeles de Economía Española*, 172: 58-68.
- Schakel, Arjan H. y Brown, A. J. (2022). «Dissenting Public Opinion on Regional Authority: Four Types of Regionalist Based on Citizens' Preferences for Self-Rule and Shared Rule». *Publius: The Journal of Federalism*, 52(2): 310-328.

- Scheuer, Florian y Slemrod, Joel (2021). «Taxing Our Wealth». *Journal of Economic Perspectives*, 35(1): 207-230.
- Seidl, Christian y Traub, Stefan (2001). «Taxpayers' Attitudes, Behavior, and Perception of Fairness». *Pacific Economic Review*, 6(2): 255-267.
- Spiegel, Sebastian E. y Kloss, Alexandra (2017). «Determinants of Tax Fairness Perception and the Role of Self-Interest – Results from Two German Surveys». *Eurasian Journal of Economics and Finance*, 5(4): 50-75.
- Ter-Minassian, Teresa (2020). «Intergovernmental Fiscal Cooperation and Subnational Revenue Autonomy». *Inter-American Development Bank Discussion Paper* No. IDP-DP-748.
- Tiebout, Charles M. (1956). «A Pure Theory of Local Expenditures». *The Journal of Political Economy*, 64(5): 416-442.
- Torcal, Mariano y Mota, Fabiola (2014). «The Role of Political Parties in Shaping Citizens' Political Preferences for the Territorial Organization of the State: The Spanish Case». *European Political Science Review*, 6: 477-502.
- Torregrosa-Hetland, Sara (2015). *Tax System and Redistribution: the Spanish Fiscal Transition (1960-1990)*. PhD Dissertation, Universitat de Barcelona.
- Tudela-Aranda, José (2012). «¿Reforma constitucional en clave federal? (Sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 151: 231-279.
- Weingast, Barry R. (2013). «Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development». *World Development*, 53: 14-25.

RECEPCIÓN: 06/09/2022

REVISIÓN: 08/06/2023

APROBACIÓN: 26/10/2023

ANEXO

TABLA A1. Estimaciones armonización tributaria. Modelos Probit

Variable	Efecto marginal (p-valor)								
No ISD	0,02 (0,41)	Andalucía	0,01 (0,80)	Nivel competencial alto	-0,05 (0,01***)	Galicia	-0,11 (0,01**)	Nacionalista	-0,05 (0,02**)
		Cantabria	-1,02 (0,36)			Cataluña	-0,05 (0,12)	Regionalista	-0,11 (0,02**)
		La Rioja	0,08 (0,47)			País Vasco	-0,18 (0,00***)		
		Canarias	-0,08 (0,10*)			Andalucía	-0,01 (0,28)		
		Madrid	0,04 (0,07*)			Navarra	-0,08 (0,32)		
						Canarias	-0,12 (0,02**)		
						Valencia	0,00 (0,95)		
N	3.097								
Logaritmo verosimilitud	-1.522,13	Logaritmo verosimilitud	-1.516,77	Logaritmo verosimilitud	-1.516,52	Logaritmo verosimilitud	-1.505,25	Logaritmo verosimilitud	-1.515,03
Wald chi²	(1) 0,61	Wald chi²	(5) 8,32	Wald chi²	(1) 7,78	Wald chi²	(7) 23,50	Wald chi²	(2) 10,95
Prob > Chi²	0,41	Prob > Chi²	0,14	Prob > Chi²	0,01	Prob > Chi²	0,00	Prob > Chi²	0,00
Pseudo R²	0,00	Pseudo R²	0,01						
Pseudo R² de predicción	80,14 %								

*** Significativo al 1 %; ** significativo al 5 %; * significativo al 10 %.

Fuente: Elaboración propia.

TABLA A2. Estimaciones armonización con incremento de carga fiscal. Modelos Probit

Variable	Efecto marginal (p-valor)										
No ISD	0,00 (0,87)	Andalucía	-0,04 (0,09*)	Nivel compe- tencial alto	0,02 (0,36)	Galicia	0,04 (0,26)	Nacionalista	0,06 (0,01***)	Cataluña	0,05 (0,05*)
		Cantabria	-0,02 (0,80)			Cataluña	0,04 (0,10*)	Regionalista	-0,00 (0,84)	Navarra	0,18 (0,04**)
		La Rioja	-0,08 (0,27)			Pais Vasco	0,06 (0,23)			Pais Vasco	0,07 (0,19)
		Canarias	-0,01 (0,77)			Andalucía	-0,03 (0,20)			Cantabria	-0,01 (0,92)
		Madrid	0,04 (0,11)			Navarra	0,17 (0,05*)			Canarias	-0,00 (0,97)
						Canarias	-0,01 (0,91)				
						Valencia	-0,01 (0,60)				
N	3.097	N	3.097								
Logaritmo verosimilitud	-1,300,51	Logaritmo verosimilitud	-1,294,36	Logaritmo verosimilitud	-1,299,84	Logaritmo verosimilitud	-1,288,77	Logaritmo verosimilitud	-1,293,80	Logaritmo verosimilitud	-1,291,88
Wald chi²	(1) 0,03	Wald chi²	(5) 7,88	Wald chi²	(1) 0,82	Wald chi²	(7) 14,97	Wald chi²	(2) 8,08	Wald chi²	(5) 10,95
Prob > Chi²	0,87	Prob > Chi²	0,16	Prob > Chi²	0,37	Prob > Chi²	0,04	Prob > Chi²	0,02	Prob > Chi²	0,05
Pseudo R²	0,00	Pseudo R²	0,01	Pseudo R²	0,00	Pseudo R²	0,01	Pseudo R²	0,01	Pseudo R²	0,01
Pseudo R² de predicción	87,12 %	Pseudo R² de predicción	87,12 %								

*** Significativo al 1 %; ** significativo al 5 %; * significativo al 10 %.

Fuente: Elaboración propia.