

DOS CUESTIONES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL IRPF

Julio López Laborda
Universidad de Zaragoza
Instituto de Estudios Fiscales

La novedad más significativa del nuevo sistema español de financiación autonómica para el período 1997-2001 es la aparición de los impuestos autonómicos sobre la renta. En este trabajo se valora la descentralización del IRPF en cuanto a su impacto sobre la distribución de la renta y las externalidades fiscales que se pueden derivar de la actuación de dos niveles de gobierno sobre una misma base tributaria. En cuanto al efecto distributivo, se concluye que el impacto final dependerá de las decisiones de cada Comunidad Autónoma en el diseño de su tarifa y su sistema de deducciones. En lo referente a la externalidad fiscal vertical, cabe prever que provocará ineficiencias, si bien éstas pueden verse reducidas, a causa del estrecho vínculo establecido entre los impuestos centrales y autonómicos.

Palabras clave: descentralización fiscal, IRPF, efectos distributivos, externalidades fiscales.

1. INTRODUCCIÓN

Sin ninguna duda, el elemento más significativo del sistema de financiación autonómica en vigor en el próximo quinquenio 1997-2001 va a estar constituido por la aparición en la escena fiscal española de los impuestos autonómicos sobre la renta. A partir de la reducción del gravamen original del Impuesto, las Comunidades Autónomas van a disponer de un espacio en el que ejercer su poder tributario en materia de tarifas y deducciones. De esta forma, se da un gran salto adelante en el camino de la responsabilización fiscal autonómica, iniciado en 1994 con la discutida atribución a las Comunidades Autónomas de un porcentaje de participación territorializada en la cuota líquida del mismo impuesto.

La medida acordada va a ser, seguramente, objeto de un vivo debate político y académico en los próximos meses, en cuestiones tales como la compa-

tibilidad o incompatibilidad entre una mayor autonomía financiera y el mantenimiento de la solidaridad, la conveniencia o no de establecer topes a la evolución de la financiación, la coherencia global del nuevo modelo, etc. En este trabajo queremos apartarnos de estos puntos generales de preocupación, para centrarnos en dos cuestiones, igualmente importantes, aunque menos atendidas por los analistas.

En la sección segunda vamos a realizar una valoración de la descentralización del IRPF en términos de su impacto sobre la distribución de la renta, considerando las dos etapas en las que se va a desarrollar ese proceso: la reducción de la tributación central y el establecimiento del impuesto autonómico.

La sección tercera transita del criterio de equidad al de eficiencia, y se ocupa de las externalidades fiscales que pueden venir asociadas al compartimiento de una base tributaria por dos niveles de gobierno —el central y el regional— y de las distorsiones derivadas de la ignorancia de esos efectos externos en el momento de tomar cada gobierno sus propias medidas tributarias.

El trabajo finaliza con una sección de conclusiones.

2. DESCENTRALIZACIÓN DEL IRPF Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA¹

En esta sección vamos a realizar una valoración de la descentralización parcial del IRPF en términos de su incidencia sobre la distribución de la renta. Debe precisarse que nos vamos a ocupar exclusivamente de la vertiente tributaria, no considerando, por tanto, si el cambio impositivo viene o no acompañado de modificaciones con efectos redistributivos en el lado del gasto.

Aunque no conocemos con exactitud los términos finales del acuerdo alcanzado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, cabe presumir que la descentralización del IRPF a las Comunidades Autónomas vaya a estar integrada por dos etapas. En la primera, los órganos centrales del Estado reducen la tributación por el Impuesto, dejando un espacio que puede ser ocupado por los entes autonómicos. En la segunda etapa, cada Comunidad establece su impuesto autonómico, a partir de la reducción operada en el gravamen central, y que puede producir una recaudación inferior, igual o superior al hueco dejado por el nivel central. A continuación, analizaremos sucesivamente ambas etapas.

Reducción del IRPF actual

Siguiendo a Pfähler (1984), podemos considerar tres posibles alternativas de reducción de cada cuota original del Impuesto T, que aseguren la misma pérdida recaudatoria total y sean neutrales en progresividad: una reducción

(1) Esta sección resume los principales resultados obtenidos en Ruiz-Huerta, López Laborda, Ayala y Martínez (1995) y Ruiz-Huerta, Onrubia, López Laborda y Badenes (1996). Agradezco a los coautores su autorización para reproducir partes de esos textos.

proporcional a la cuota tributaria, a la renta después del impuesto o a la base liquidable (x). Las nuevas cuotas para un contribuyente j serán, respectivamente, las siguientes:

$$\begin{aligned}T_{11}^j &= T^j - a \cdot T^j \\T_{12}^j &= T^j - b \cdot [x^j - T^j] \\T_{13}^j &= T^j - c \cdot x^j\end{aligned}$$

Cada una de estas alternativas es neutral respecto de algún índice de progresión local. La primera, respecto de la progresión de la cuota, definida como la elasticidad de la cuota tributaria con respecto a la renta antes del impuesto:

$$LP = x \cdot T' / T = n/m$$

donde n es el tipo marginal ($=T'$) y m el tipo medio.

La segunda alternativa es neutral respecto de la progresión residual, definida como la elasticidad de la renta antes del impuesto respecto de la renta después del impuesto:

$$RP^* = [1 - m] / [1 - n]$$

Y la tercera alternativa es neutral respecto de la progresión del tipo medio, que se define como la tasa de variación del tipo medio con relación a la renta:

$$ARP = [n - m] / x$$

En expresión de Lambert (1993):

$$ARP^* = n - m$$

Es fácilmente demostrable que se cumplen las siguientes desigualdades, para todo j^2 :

$$RP^{*j} = RP^{*j}_{12} > RP^{*j}_{13} > RP^{*j}_{11}$$

donde los subíndices corresponden a cada una de las alternativas que estamos contemplando.

De esta cadena de desigualdades se infiere, como han demostrado Jakobsen (1976) y Kakwani (1977), que la curva de Lorenz después de impuestos correspondientes a la segunda alternativa —la reducción de la cuota tributaria en proporción a la renta disponible— coincide con la curva de Lorenz previa a la reducción impositiva y domina a las curvas de las alternativas tercera y primera:

$$L(x - T) = L_{12}(x - T) > L_{13}(x - T) > L_{11}(x - T)$$

Lo que significa que *la segunda alternativa no altera la distribución de la renta existente con anterioridad a la reducción del impuesto, ni en el interior de cada Comunidad ni entre Comunidades.*

(2) Véase Ruiz-Huerta et al. (1996).

Además, para cualquier función de bienestar social individualista, simétrica, aditivamente separable y con aversión a la desigualdad, Atkinson (1970) demuestra que entre distribuciones con la misma media, aquella que tenga una curva de Lorenz dominante implicará un mayor nivel de bienestar social. Consiguientemente, *también desde el punto de vista del bienestar social global será preferida la alternativa segunda.*

Estos dos resultados avalan que el nivel central reduzca la tributación por el IRPF en proporción a la renta después del impuesto. No obstante, el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha optado por una reducción proporcional a la cuota que, como acabamos de justificar, es la peor alternativa desde el punto de vista del bienestar social y de la desigualdad.

Efectivamente, sean $x_1, \dots, x_n$ los tramos en que se divide la renta total (x^j) de un contribuyente j , de acuerdo con la tarifa del Impuesto (para simplificar, consideraremos una única tarifa), $t_1, \dots, t_n$ los tipos marginales aplicables a cada tramo y d^j el importe total de las deducciones que puede practicar en su cuota. La cuota líquida actual del IRPF para ese contribuyente será la siguiente³:

$$T^j = x_1 \cdot t_1 + \dots + x_n \cdot t_n - d^j$$

El nuevo sistema consiste en reducir todos los tipos de la tarifa y las deducciones en una determinada proporción, a (igual al 15 por 100), de tal forma que la nueva cuota tributaria sería la siguiente:

$$T_1^j = x_1 \cdot t_1 \cdot (1-a) + \dots + x_n \cdot t_n \cdot (1-a) - d^j \cdot (1-a)$$

O, de otra forma:

$$T_1^j = [x_1 \cdot t_1 + \dots + x_n \cdot t_n - d^j] \cdot (1-a) = T^j \cdot (1-a) = T^j - a \cdot T^j = T_1^j$$

Por consiguiente, la reducción de todos los tipos marginales de la tarifa central y de las deducciones en la misma proporción es equivalente a una disminución de la cuota del Impuesto, proporcional a la propia cuota tributaria.

En el cuadro 1 se aprecia cómo el IRPF corrige la desigualdad en la distribución de la renta entre declarantes, medida por el índice de Gini, tanto en el interior de cada Comunidad como para el conjunto de España. También se observa en qué medida aumenta la desigualdad cuando la descentralización de un 15 por 100 de la cuota líquida del Impuesto se efectúa en proporción a la base liquidable o a la propia cuota líquida. El ejercicio se ha realizado para el año 1992, con los datos del Panel de declarantes del IRPF del Instituto de Estudios Fiscales.

Establecimiento del impuesto autonómico

Vamos a ocuparnos ahora de la segunda etapa del proceso de descentralización: el ejercicio por las Comunidades Autónomas de su poder tributario, mediante el establecimiento de un impuesto autonómico sobre la renta de las personas físicas.

(3) Prescindimos de la existencia de rentas irregulares.

Cuadro 1
DESCENTRALIZACIÓN DEL IRPF Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA
(ÍNDICE DE GINI)

	Renta antes del IRPF	Renta después del IRPF	Reducción proporcional a cuota	Reducción proporcional a base	Reducción proporcional a base-cuota
Andalucía	0,3758	0,3332	0,3404	0,3343	0,3332
Aragón	0,3807	0,3400	0,3469	0,3411	0,3400
Asturias	0,3442	0,3092	0,3151	0,3101	0,3092
Baleares	0,3968	0,3431	0,3523	0,3445	0,3431
Canarias	0,3729	0,3278	0,3355	0,3290	0,3278
Cantabria	0,3377	0,3029	0,3087	0,3038	0,3029
Castilla-La Mancha	0,3604	0,3213	0,3278	0,3223	0,3213
Castilla y León	0,3637	0,3280	0,3339	0,3289	0,3280
Cataluña	0,3804	0,3283	0,3374	0,3297	0,3283
Extremadura	0,3752	0,3384	0,3444	0,3393	0,3384
Galicia	0,3454	0,3090	0,3150	0,3099	0,3090
Madrid	0,3869	0,3328	0,3424	0,3343	0,3328
Murcia	0,3096	0,2767	0,2821	0,2776	0,2767
La Rioja	0,3404	0,3030	0,3092	0,3039	0,3030
C. Valenciana	0,4014	0,3503	0,3590	0,3516	0,3503
Total España	0,3818	0,3344	0,3425	0,3356	0,3344

FUENTE: Ruiz-Huerta et al. (1996).

Cada Comunidad Autónoma va a estar facultada para confeccionar su propia tarifa autonómica del IRPF, $R(x)$, aunque con algunas limitaciones. Así, deberá tomar como referencia la tarifa desgajada de la tarifa central, esto es, la escala cuyos tipos marginales son equivalentes al 15 por 100 de los tipos originales (la denominada «tarifa complementaria»), y sólo podrá alterar estos tipos, al alza o a la baja, en porcentajes no superiores al 20 por 100.

La tributación total —autonómica y central— por el IRPF para un residente j en la Comunidad i -ésima será la siguiente:

$$T_2^j = T_{11}^i + R^i(x^j) - a \cdot d^i$$

Si la tarifa autonómica es —como exige el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera— progresiva, su introducción reducirá la desigualdad de la renta en la Comunidad i , con respecto a la situación posterior a la disminución del impuesto por el nivel central⁴:

$$RP_{21}^{*j} > RP_{11}^{*j}$$

Más complicado resulta determinar qué condiciones debe reunir el impuesto autonómico sobre la renta para reducir la desigualdad en esa Comunidad, también con respecto a la situación precedente a la descentralización del IRPF.

(4) Véase Ruiz-Huerta et al. (1996). Para no complicar el análisis, no consideramos la facultad atribuida a las Comunidades Autónomas de legislar en materia de deducciones.

Para que esto ocurriera, tendría que neutralizarse el aumento en la desigualdad originado por el sistema seguido para disminuir la tributación central, equivalente, como se ha dicho, a una reducción proporcional a la cuota tributaria. Si la disminución se hubiera efectuado en proporción a la renta neta del IRPF, cualquier tarifa autonómica progresiva habría permitido mejorar la distribución inicial de la renta:

$$RP^{*j}_2 > RP^{*j}_{12} = RP^{*j}$$

En cualquier caso, sí puede afirmarse que, si la tarifa autonómica es, al menos, tan progresiva como la original, y se diseña de forma tal que genere una recaudación por lo menos equivalente a la reducción operada en la tarifa central, la implantación del impuesto autonómico mantendrá o mejorar  la distribución de la renta previa al proceso de descentralización del IRPF:

$$RP^{*j}_2 \geq RP^{*j}$$

Tampoco se pueden extraer conclusiones generales sobre los efectos que vaya a tener la introducción de ese tributo autonómico sobre la *desigualdad global* de la renta, en adición a los generados sobre la *desigualdad en el interior* de cada Comunidad Autónoma. La respuesta dependerá de las decisiones que tome cada ente autonómico sobre el diseño de su tarifa impositiva y de sus deducciones. Obviamente, si todas las Comunidades introducen una tarifa que sea, por lo menos, tan progresiva como la tarifa original, y la diseñan de tal forma que produzca una recaudación equivalente a la reducción operada en la tarifa central, se puede asegurar que el efecto global será el mantenimiento o la mejora de la distribución inicial de la renta.

3. DESCENTRALIZACIÓN DEL IRPF Y EXTERNALIDADES FISCALES

La distribución de fuentes de ingresos entre los niveles de gobierno central y autonómico se est  configurando en España conforme a un sistema mixto de separación y superposición. Mientras los tributos cedidos responden a la primera categoría, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se integra en la segunda: tanto los órganos centrales del Estado como las Comunidades Autónomas van a poder establecer sus propias exacciones sobre el mismo objeto imponible, la renta obtenida por los individuos.

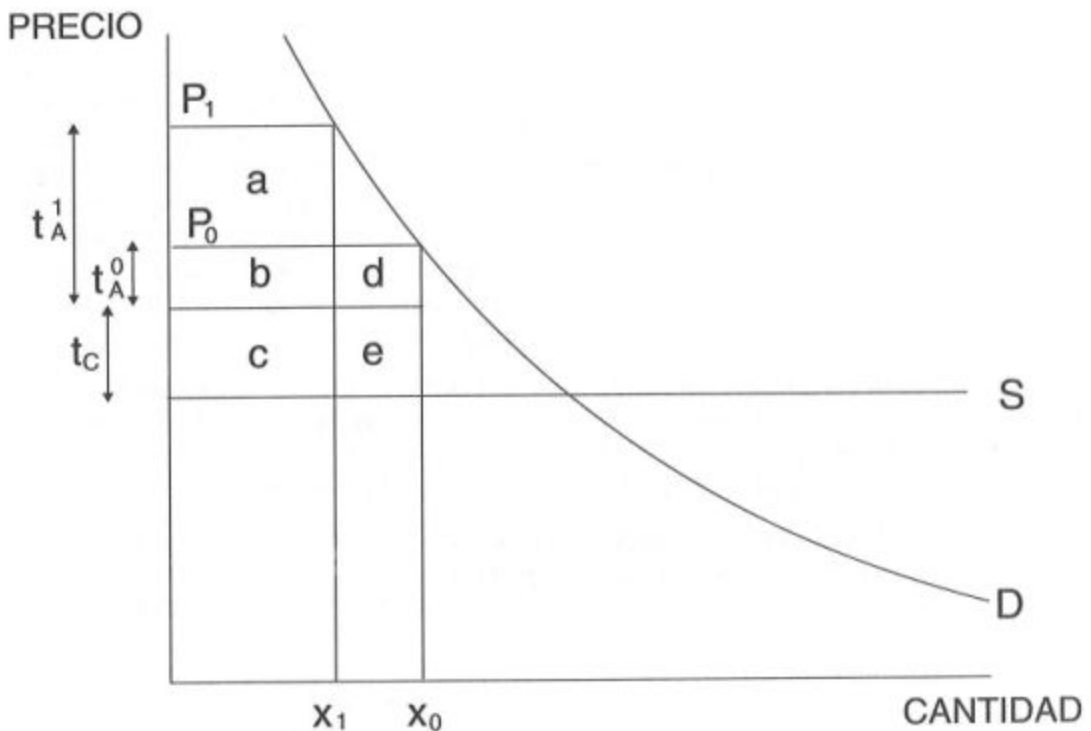
Como recientemente ha estudiado Dahlby (1996), a quien seguiremos básicamente en esta exposición, este compartimiento de una base tributaria puede ocasionar distorsiones en las decisiones fiscales adoptadas por las autoridades regional y central, derivadas de la existencia potencial de externalidades fiscales entre ambos niveles de gobierno.

Dahlby (1996) distingue entre externalidades fiscales directas e indirectas. Las primeras se producen cuando la decisión fiscal de una jurisdicción (por la vertiente del gasto o por la del ingreso) afecta directamente a los residentes en otras jurisdicciones, al alterar los precios o sus provisiones de bienes públicos; en las segundas, lo que se ve modificado son los ingresos o los gastos de otras jurisdicciones. Mientras las externalidades directas son siempre horizontales (por ejemplo, entre Comunidades Autónomas), las indirectas pueden ser también verticales (por ejemplo, entre el nivel central y las Comunidades Autónomas).

Pues bien, el acceso por diversos niveles de gobierno a la misma base del IRPF⁵ puede generar una externalidad fiscal vertical si la actuación de un nivel de gobierno sobre este Impuesto (modificando, por ejemplo, los tipos de gravamen) afecta a la recaudación percibida por el otro nivel. Y si los gobiernos ignoran en sus decisiones tributarias la existencia de esa externalidad —positiva o negativa— no estimarán adecuadamente el coste social marginal de obtención de ingresos públicos de la base imponible compartida, lo que provocará ineficiencias en sus políticas fiscales.

El gráfico 1 —adaptado de Dahlby (1996)— nos muestra cómo puede operar esa externalidad fiscal. En la figura se representan las curvas de oferta y demanda del factor gravado por el IRPF en una determinada Comunidad Autónoma. Por razones de simplicidad, se supone una oferta perfectamente elástica, lo que aproxima este ejemplo al supuesto de tributación de las rentas del capital mobiliario. Para el impuesto central t_c , la recaudación es el área ce , y para el impuesto autonómico t_A^0 , el área bd . La remuneración del factor es P_0 y la cantidad ofrecida, X_0 .

Gráfico 1



(5) Como enfatizan Flowers (1988, p. 74) y Wrede (1996, pp. 1-2) la superposición existe, no sólo cuando está declarada formal o legalmente, como para nuestro IRPF, sino también cuando se produce en un sentido económico. Por ejemplo, bajo ciertas condiciones, los impuestos sobre el consumo y sobre las rentas del trabajo son económicamente equivalentes, por lo que su atribución respectiva a niveles de gobierno diferentes podría responder más a un sistema de superposición que a otro de separación.

Si la Comunidad eleva el impuesto autonómico sobre la renta hasta t^1_A , los nuevos precio y cantidad ofrecida del factor serán, respectivamente, P_1 y X_1 . La recaudación de la Comunidad Autónoma se incrementará por la diferencia entre las áreas a y d , pero la recaudación del nivel central se reducirá en el área e^6 .

El propio Dahlby (1996) subraya —y ésta puede ser una experiencia de interés para nuestro país— que la ignorancia de las externalidades fiscales entre las provincias y la federación puede constituir un problema significativo en Canadá, y puede explicar por qué las provincias canadienses «imponen estructuras de tipos de gravamen en el impuesto sobre la renta más progresivas que el gobierno federal, cuando la visión convencional sostiene que la competencia fiscal por los contribuyentes móviles de rentas elevadas debería llevar a las provincias a tener tarifas impositivas menos progresivas»⁷.

Decíamos que las externalidades verticales ocasionarán distorsiones en las decisiones fiscales de los gobiernos, cuando éstos no tengan en cuenta esos efectos externos en el momento de adoptar tales medidas. Pero ¿tenemos que esperar que esto vaya a ser efectivamente así, es decir, que el gobierno central ignore la incidencia de las medidas que adopte en el IRPF sobre los ingresos de las jurisdicciones regionales, y viceversa?

Podemos acudir a la literatura de los contratos incompletos para tratar de arrojar algo de luz sobre esta cuestión⁸. Los contratos entre los ciudadanos y sus representantes políticos son, en muchos aspectos, incompletos. Esto quiere decir que, en el momento de firmarse, no se pueden tomar en consideración todas las eventualidades que se van a suceder durante su vigencia, ya porque no sean previsibles, ya porque el coste de pactar sobre todos los posibles acontecimientos sea prohibitivo, ya porque alguna eventualidad, aunque observable y descriptible, no pueda ser verificada por algún ente encargado del cumplimiento del contrato (Crémer, Estache y Seabright, 1996, pp. 48-9).

En estas circunstancias, lo mejor que el contrato puede hacer es determinar quién tiene el poder de tomar las decisiones relevantes. Como afirman Crémer, Estache y Seabright (1996, p. 50), los contratos devienen menos un asunto de especificar acciones concretas, y más de asignar derechos de control.

Por lo tanto, los ciudadanos deben atribuir las funciones de gobierno a aquellos partidos o jurisdicciones que más incentivos tengan para actuar de acuerdo con los intereses de los propios ciudadanos. Y estos incentivos serán tanto

(6) Esta ilustración presenta la relación entre el nivel central y una única Comunidad Autónoma, por lo que prescinde de las restantes, o bien supone que todas se comportan de la misma manera. Para completar el análisis, habría que tener en cuenta la existencia de externalidades indirectas horizontales: la modificación por una Comunidad de su tributación afectará a las bases y a la recaudación de las otras Comunidades, lo que redundará, finalmente, en la base y en la recaudación del nivel central.

(7) Dahlby (1996, p. 401).

(8) La literatura de los contratos incompletos, procedente de la teoría económica de la empresa, está empezando a ocuparse también de los problemas vinculados a la descentralización territorial del poder. Para comprobar la potencialidad de este enfoque, véase Begg et al. (1993), Crémer, Estache y Seabright (1996) y Seabright (1996).

mayores cuanto más vinculada esté la medida adoptada con la probabilidad de reelección de quien la ha tomado.

Aplicando estas ideas a los sistemas de distribución de las fuentes de ingresos entre niveles de gobierno, se evidencian las debilidades del sistema de superposición. Por un lado, los gobiernos regionales no tendrán incentivos para considerar los efectos de sus medidas en la recaudación del nivel central, ya que su mantenimiento en el poder o su reelección dependerán, exclusivamente, de su acomodación a los intereses de sus residentes.

Por lo que respecta al nivel central, su atención a los efectos inducidos de sus políticas sobre la restricción presupuestaria de los gobiernos regionales dependerá del peso que éstos tengan en el mantenimiento en el poder o en la reelección de aquél.

No cabe esperar, por tanto, que los gobiernos hagan internos plenamente los efectos externos asociados a sus actuaciones sobre el IRPF, por lo que queda abierta la vía para la aparición de distorsiones en sus respectivas políticas fiscales.

Para corregir tales distorsiones, Dahlby (1996) propone la puesta en marcha de un sistema de transferencias compensatorias (ascendentes o descendentes), cuyo tipo (*matching rate*) sería igual a la alteración en la recaudación de un gobierno ocasionada por la modificación marginal en los ingresos del otro gobierno, procedentes de la base compartida⁹.

También la literatura que se aproxima a los problemas del federalismo fiscal con los modelos del Leviatán se ha ocupado de los efectos de las externalidades fiscales asociadas a los sistemas de superposición impositiva¹⁰.

Como es sabido, Brennan y Buchanan (1980) oponen a la teoría convencional del federalismo fiscal una teoría normativa basada en el modelo del Leviatán; al déspota benevolente que lleva a la práctica los criterios de eficiencia, un gobierno que trata de maximizar el excedente neto, fijando los impuestos por encima de los costes de los bienes y servicios que presta. Para estos autores, la movilidad interjurisdiccional permite utilizar la federalización de la estructura política como una vía indirecta (sustitutiva de la adopción de controles directos) para frenar a través de la competencia entre las comunidades subcentrales la potencial explotación fiscal del Leviatán.

Para Flowers (1988) y Wrede (1996), la federalización del Estado, y la consiguiente instauración de la competencia entre las jurisdicciones de los niveles inferiores, puede no bastar para limitar al Leviatán, si la atribución de recursos en la federación responde a un sistema de superposición.

La razón es, nuevamente, que el compartimiento de la base tributaria genera externalidades positivas entre las autoridades del mismo nivel, pero negativas entre autoridades de distintos niveles: si una región eleva su tributación, la base de las otras regiones crecerá, a causa de la movilidad interjuris-

(9) Véase también Boadway y Keen (1996).

(10) Véase Flowers (1988) y, desde una perspectiva dinámica, Wrede (1996).

diccional de las bases, pero la base global se contraerá, al aumentar el tipo impositivo medio (Wrede, 1996, p. 1). Como consecuencia, la imposición agregada sobre la base compartida puede llegar a situarse en la parte descendente de la curva de Laffer.

Para los autores citados, la argumentación precedente avala la conveniencia de la separación de las fuentes tributarias entre niveles de gobierno.

En España, la transformación del IRPF en un impuesto compartido por los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas se va a realizar con algunas peculiaridades. Entre ellas, interesa subrayar aquí, en primer lugar, la fijación de unos topes al aumento o la reducción de los tipos de gravamen en cada Comunidad Autónoma, con respecto al espacio impositivo dejado vacante por el nivel central (la tarifa complementaria). Aunque detrás de estos límites se encuentran, seguramente, otras razones (como la contención de la competencia fiscal o el mantenimiento de los niveles actuales de presión fiscal) esta medida puede ser adecuada para paliar los efectos indeseados de las externalidades fiscales que pudieran provocar las Comunidades.

El nexo entre las tarifas estatal y autonómica también impone una restricción a los órganos centrales, que no podrán ignorar la incidencia de sus medidas tributarias (en materias como la modificación del mínimo exento, el número de tramos de la tarifa o la altura de los tipos marginales) sobre los impuestos autonómicos.

Por otra parte, el nuevo sistema establece un fuerte vínculo entre niveles de gobierno en materia de deducciones. Cada nivel participa en un determinado porcentaje de las deducciones establecidas por la Ley del IRPF: el centro, en un 85 por 100 y los entes autonómicos, en el 15 por 100 restante. Esto obligará al nivel central, cuando pretenda modificar su política en materia de deducciones, a tener en cuenta, al menos, el impacto directo de sus decisiones sobre los ingresos de las Comunidades Autónomas. Nuevamente, aunque la finalidad de la medida es otra, puede ser útil para limitar los efectos distorsionantes de las externalidades fiscales.

Los nuevos órganos mixtos de coordinación y gestión tributaria serán los encargados de hacer efectiva la coordinación entre niveles de gobierno en el ámbito del IRPF.

4. RECAPITULACIÓN

En este trabajo nos hemos centrado en dos de los muchos problemas (entendidos como cuestiones que hay que tratar de aclarar, y no como obstáculos) que va a plantear la descentralización del IRPF en favor de las Comunidades Autónomas de régimen común. Hemos empezado reflexionando sobre el impacto previsible de esta medida sobre la distribución de la renta. A este respecto, puede concluirse que, aunque el efecto de la reducción operada en la tributación central se puede determinar con facilidad —un aumento de la desigualdad, global y en el interior de cada Comunidad— el impacto final permanece indeterminado, puesto que dependerá de las decisiones que adopte cada Comunidad Autónoma en el diseño de su propia tarifa y, adicionalmente, de su sistema de deducciones.

También hemos iniciado una reflexión sobre la externalidad fiscal vertical —positiva o negativa— a que puede dar lugar el acceso por los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas a un mismo objeto imponible, ya que la actuación de un nivel de gobierno sobre el IRPF (modificando, por ejemplo, los tipos de gravamen o las deducciones) afectará a la recaudación percibida por el otro nivel. Si los gobiernos no consideran la existencia de esa externalidad, no estimarán adecuadamente el coste social marginal de obtención de ingresos públicos de la base imponible compartida, lo que provocará ineficiencias en sus políticas fiscales. En nuestro país, estas distorsiones se pueden ver limitadas, en alguna medida, debido al estrecho vínculo que se ha establecido entre los impuestos central y autonómico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Atkinson, A. B. (1970): «On the measurement of inequality», *Journal of Economic Theory*, 2, pp. 244-263.
- Begg, D. et al. (1993): *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?*, Centre for Economic Policy Research, London.
- Boadway, R. y Keen, M. (1996): «Efficiency and the Optimal Direction of Federal-State Transfers», *International Tax and Public Finance*, 3, pp. 137-155.
- Brennan, G. y Buchanan, J. M. (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Crémer, J.; Estache, A. y Seabright, P. (1996): «Decentralizing Public Services: what can we learn from the Theory of the Firm?», *Revue d'Économie Politique*, 106 (1), pp. 37-60.
- Dahlby, B. (1996): «Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants», *International Tax and Public Finance*, 3, pp. 397-412.
- Flowers, M. R. (1988): «Shared tax sources in a Leviathan model of federalism», *Public Finance Quarterly*, 16 (1), pp. 67-77.
- Jakobsson, U. (1976): «On the measurement of the degree of progression», *Journal of Public Economics*, 5, pp. 161-168.
- Kakwani, N. C. (1977): «Applications of Lorenz curves in economic analysis», *Econometrica*, 45, pp. 719-727.
- Lambert, P. J. (1993): *Distribution and Redistribution of Income: A Mathematical Analysis*, Manchester University Press, Manchester.
- Pfähler, W. (1984): «'Linear' income tax cuts: distributional effects, social preferences and revenue elasticities», *Journal of Public Economics*, 24, 381-388.
- Ruiz-Huerta, J.; López Laborda, J.; Ayala, L. y Martínez, R. (1995): «Relaciones y contradicciones entre la distribución personal y la distribución espacial de la renta», *Hacienda Pública Española*, 134, pp. 153-190.

- Ruiz-Huerta, J.; Onrubia, J.; López Laborda, J. y Badenes, N. (1996): «Impacto distributivo de la utilización del IRPF como instrumento de financiación autonómica», preparado para la XXII Reunión de Estudios Regionales, Pamplona, 20-22 de noviembre.
- Seabright, P. (1996): «Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model», *European Economic Review*, 40 (1), pp. 61-89.
- Wrede, M. (1996): «Tragedy of the Fiscal Common?. Fiscal Stock Externalities in a Leviathan Model of Federalism», 52nd Congress of the International Institute of Public Finance, Tel Aviv, Israel, 26-29 August.

ABSTRACT

The most significant novelty of the new Spanish system of autonomous finance for the period 1997-2001 is the appearance of the autonomous income taxes. Thus, in this study, we evaluate the decentralisation of the Personal Income Tax with respect to its impact on income distribution and the fiscal externalities which might derive from the presence of two levels of government on one tax base. As for the distribution effect we conclude that the final impact will depend on the decisions of each Autonomous Community on the design of its rating. With respect to the vertical fiscal externality, it is to be foreseen that it will produce inefficiencies, though they can be reduced by the fact that central and autonomic taxes are closely linked.

Key words: fiscal decentralization, distribution effects, fiscal externalities, personal income tax.