



**Abstract ampliado**

## RESUMEN AMPLIADO

**Título:** ¿Votan los españoles con los pies ante el *dumping* fiscal? El caso del Impuesto

sobre Sucesiones y Donaciones

**Autores y e-mails:** Rafael González-Val ([rafaelg@unizar.es](mailto:rafaelg@unizar.es)), Miriam Marcén ([mmarcen@unizar.es](mailto:mmarcen@unizar.es))

**Departamento:** Análisis Económico

**Universidad:** Universidad de Zaragoza

### Área Temática:

15. Sector público y financiación autonómica

### Resumen:

Durante la última conferencia de presidentes de las Comunidades Autónomas (CCAA) españolas, la VI Conferencia de Presidentes que tuvo lugar el pasado 17 de enero de 2017, desde la presidencia de Andalucía y de la Comunidad Valenciana se realizaron declaraciones en las que se acusaba a la Comunidad de Madrid de realizar un *dumping* fiscal, fomentando deslocalizaciones no solo de empresas sino también de personas. Los medios de comunicación dedicaron páginas y minutos de televisión a este tema, incluyendo ejemplos, especialmente para el caso del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISSD), de las diferencias existentes entre las CCAA. Al tratarse de un tributo transferido a las CCAA (no solo sus rendimientos, sino también las facultades normativas y de gestión) en algunas CCAA recibir una herencia no supone una carga fiscal para los herederos (debido a un mínimo exento del impuesto razonablemente alto), mientras que en otras la aceptación de la herencia supone una carga muy onerosa, lo que ha generado malestar social y un incremento en los casos de renuncia a herencias por la imposibilidad de asumir los impuestos derivados de la aceptación. También la prensa destacó, este mismo año, la disconformidad general por parte de los residentes en Asturias, Andalucía y Extremadura, ya que se sentían perjudicados por las elevadas cargas impositivas a las que tienen que hacer frente, sobre todo en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en comparación con otras regiones. Como respuesta a esta situación, se han creado asociaciones para la defensa de los ciudadanos con el objetivo de acabar con ese impuesto. Además, entre otras iniciativas, también se registraron diversas peticiones a favor de su desaparición en la plataforma electrónica [change.org](https://www.change.org). Por ejemplo, la petición destinada a la eliminación del impuesto en Andalucía registró más de 173.000 firmas a favor de la desaparición del impuesto, ya que el caso del ISSD

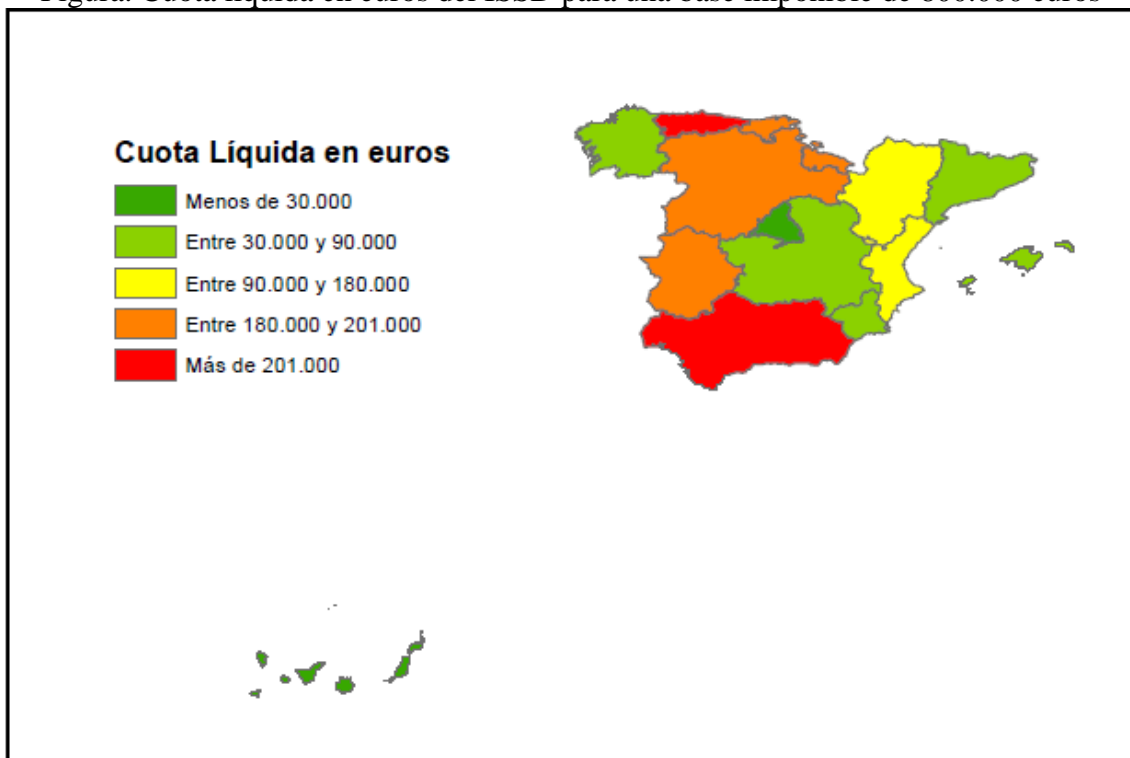


andaluz es uno de los más onerosos de España, lo que ha dado lugar a una revisión reciente del mismo, que algunos colectivos todavía califican de insuficiente.

En este trabajo se propone un estudio estadístico y econométrico de los efectos demográficos, en términos de movimientos de población y migraciones interregionales, que pueden estar generando las diferentes regulaciones autonómicas del ISSD y la competencia fiscal entre regiones. Esta competencia fiscal estaría generando un dumping fiscal que vendría a indicar la existencia de unos tipos impositivos o exenciones fiscales mucho más ventajosos en unas CCAA que en otras, con consecuencias negativas para las segundas. Este comportamiento es el resultado de las competencias en materia normativa que la legislación española otorga a las CCAA en algunos tributos. Mientras que las diferencias en otros impuestos de competencia normativa autonómica no resultan tan importantes (como las existentes en el impuesto sobre el patrimonio, impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, impuestos ecológicos e incluso en la parte autonómica del impuesto sobre la renta de las personas físicas), las mayores desigualdades territoriales se generan en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, como indicó el Consejo General de Economistas el 27 de febrero de 2017 en su estudio sobre el Panorama de la Fiscalidad Autonómica y Foral.

Con fines ilustrativos, la siguiente Figura muestra las diferentes cuotas líquidas a las que tendría que hacer frente un hijo de 30 años (sin ningún grado de discapacidad) que recibiera 800.000 euros de su padre, en función de la Comunidad Autónoma. El mapa resalta las enormes diferencias en la cantidad a tributar, que para una misma base imponible pueden variar desde menos de 30.000 euros en Madrid hasta más de 201.000 euros en Andalucía.

Figura. Cuota líquida en euros del ISSD para una base imponible de 800.000 euros



Fuente: Elaboración propia.



En este marco, puede plantearse si realmente estas desigualdades fiscales inducen a los contribuyentes a cambiar de residencia a fin de disfrutar de las ventajas tributarias que ofrecen algunas CCAA. Según los medios de comunicación y las declaraciones de algunos gobiernos autonómicos, la respuesta sería claramente afirmativa, ya que aparentemente hay contribuyentes que cambian su residencia por motivos exclusivamente fiscales. Sin embargo, de momento esta afirmación no está sostenida por ningún análisis técnico riguroso; ni siquiera contamos con datos estadísticos de la magnitud del fenómeno y sus consecuencias, o para confirmar que esos posibles movimientos de población sean estadísticamente significativos. Por tanto, ¿en qué se basan para afirmar que el denominado dumping fiscal genera movimientos interregionales de personas?

La teoría económica clásica (Pigou y Oates) destaca que las ganancias de la descentralización fiscal provienen de la mejor adaptación por parte de los gobiernos regionales y locales a las preferencias de los ciudadanos sobre la provisión de bienes y servicios públicos que en el caso de su provisión por parte del gobierno central. Pero la descentralización también podría provocar que si un individuo (o un colectivo) prefiere los bienes y servicios públicos que se prestan en otra región, no pudiendo influir individualmente en las decisiones que toman en su propia región, decidiera cambiar de lugar de residencia. Es el denominado “voto con los pies” (Tiebout, 1956), el cual trata de dar respuesta al problema clásico de la revelación de las preferencias de los consumidores sobre el nivel de provisión de bienes públicos que desean. El voto con los pies no es un concepto novedoso en la teoría económica, pero su existencia debe estar justificada con datos y análisis rigurosos. Para el caso impositivo, en los últimos años se ha estudiado ese posible voto con los pies examinando el efecto de los impuestos sobre las decisiones de movilidad de la población. Sanandaji (2014) muestra que los multimillonarios tienen una mayor probabilidad de residir en aquellos países donde los impuestos sobre el capital son más bajos. Algo que también se traslada a los deportistas; según Kleven et al. (2013) el lugar de residencia elegido por los jugadores de fútbol puede depender de las cargas impositivas de los países. Otros autores han analizado si los beneficios fiscales atraen a la población. Como ejemplo, Jofre-Monseny (2014) estudia el impacto en la movilidad de la población que ha tenido el aumento de la protección de los desempleados que proporciona el Sistema Integrado de Protección de los Trabajadores Eventuales Agrarios en Extremadura y Andalucía. Gelbach (2004) y McKinnish (2005, 2007), entre otros, exploran los efectos sobre la migración interior en los Estados Unidos como consecuencia de las diferencias interestatales del programa de Ayuda a Familias con Niños (ADFC). Fiva (2009) se centra en si los municipios noruegos que ofrecen mayores beneficios en sus políticas de bienestar atraen a la población. Nuestro trabajo puede contribuir a esta literatura estudiando los efectos que las diferencias en el ISSD tienen sobre los movimientos interregionales de los individuos, mediante el análisis de la movilidad de la población por municipios desde los años 90 hasta la actualidad utilizando rigurosos modelos econométricos.

¿Por qué centrarse en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones? Principalmente, porque las desigualdades impositivas entre las CCAA, al menos hasta el 2011, se debían básicamente a ese impuesto. Obviamente, comprobaremos si nuestros resultados se mantienen al extender el periodo de análisis hasta la actualidad y controlando por otras diferencias en términos impositivos que pueden existir entre las CCAA. El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se cedió a las CCAA al amparo de LOFCA de 1980,



para ser un instrumento de financiación. Las leyes 14/1996 y 21/2001 otorgaron mayor poder a las CCAA sobre este impuesto concediéndoles las competencias en materia normativa, si bien ha habido modificaciones normativas posteriores (Ley 53/2002, Ley 22/2009, etc.). La cesión del tributo se produjo dentro de la evolución del sistema de financiación de las CCAA desde uno basado en transferencias intergubernamentales a uno basado en impuestos compartidos, concediéndose a las regiones un grado creciente de autonomía fiscal.

En resumen, en este trabajo se pretende responder a la siguiente cuestión: ¿Votan los españoles con los pies ante el dumping fiscal en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones? Para responder a esta pregunta se analiza el efecto que las disparidades interregionales existentes en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones tienen sobre los movimientos poblacionales, explorando el efecto en las fronteras entre regiones. Para ello se utilizan datos del Padrón Municipal durante casi veinte años (1998-2017) y de los Censos de población desde 1991 a 2011 (Instituto Nacional de Estadística) y tres distintas muestras espaciales: Comunidades Autónomas, municipios, y una submuestra con los municipios que se encuentran en la frontera entre distintas Comunidades Autónomas. Estimamos modelos econométricos en los que la variable endógena es la tasa de crecimiento de la población a nivel municipal o de Comunidad Autónoma y la principal variable explicativa es una variable que registra las diferencias espaciales en el ISSD, considerando dos escenarios: que el municipio pertenezca (1) a una Comunidad Autónoma con un ISSD menos oneroso que en el resto de CCAA o, (2) a una Comunidad Autónoma con un impuesto más ventajoso que sus CCAA vecinas (geográficamente). Las muestras utilizadas nos permiten también analizar el comportamiento de la población por grupos de edad y examinar si el posible efecto es asimétrico, afectando más a aquellos grupos de mayor edad. Además, los datos de población también nos permiten considerar solo los grupos de residentes nacidos en otras CCAA, lo que nos permite filtrar el efecto.

Los resultados preliminares indican que existe un efecto significativo del dumping fiscal: aquellos lugares (CCAA o municipios) que tienen algún vecino geográfico con un impuesto más gravoso experimentan un incremento significativo de su población, especialmente en los periodos inmediatamente posteriores a la reforma del impuesto. La cuestión abordada es especialmente importante porque tiene profundas consecuencias sociales, económicas y demográficas.

**Palabras Clave:** Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, dumping fiscal, movilidad, migraciones.

**Clasificación JEL:** H3, J6, R23.