
Conocimiento fiscal: un aspecto clave para la evaluación de políticas públicas

Fiscal knowledge: a key element for evaluation of public policies

Los resultados de sendas encuestas nos permiten constatar que el nivel de conocimiento de la sociedad española sobre cuestiones fiscales básicas y sobre la descentralización impositiva es bajo. Asimismo, se observa una elevada heterogeneidad por grupos sociales, según el estatus socioeconómico y el género. De esta manera, la evaluación y formación de las políticas públicas se basarán en preferencias sociales sesgadas por el bajo nivel de información fiscal básica. Además, difícilmente se alcanzarán las ventajas que la descentralización fiscal puede aportar en términos de mejor asignación de recursos gracias a una mayor rendición de cuentas de los diferentes gobiernos. Este desconocimiento se constata en el caso particular del impuesto sobre el patrimonio, figura casi inexistente en los sistemas fiscales de nuestro entorno, pero que genera gran atención en nuestro país. Se constata, a raíz también de los resultados de la encuesta, una demanda social para su incremento. La literatura económica, sin embargo, concluye que el impuesto actual español fomenta prácticas de elusión fiscal, hay un elevado fraude, y su efecto redistributivo y su recaudación son muy reducidos. En definitiva, y este es el objetivo del artículo, ¿la realidad del impuesto español sobre el patrimonio es consecuencia de una demanda social fundamentada o de un sesgo informativo?

Inkesta horietako emaitzek erakusten digute Espainiako gizarteak oso gutxi ezagutzen dituela oinarrizko zerga-gaiak eta zergen deszentralizazioa. Era berean, heterogeneotasun handia ikusten da talde sozial batzuetan eta besteetan, estatus sozioekonomikoaren eta generoaren arabera. Alegia, lan honek erakusten duenez, politika publikoen ebaluazioa eta prestakuntza oinarrizko zerga-informazio kaskarrak baldintzatutako gustu sozialen gainean dago eraikia. Gainera, nekeza izango da baliabideak hobeto esleitzeko deszentralizazio fiskalak ekar litzakeen abantailak lortzea (gobernuen kontu-emate handiagoari esker). Ezjakintasun hori ondarearen gaineko zergaren kasu partikularrean mamitzen da. Gure inguruko zerga-sistemetan ia ez dago halakorik, baina arreta handia jartzen du gure herrialdean. Inkestaren emaitzetatik ere ikusten da zerga hori handitzea nahi duela jendeak. Literatura ekonomikoak, ordea, ondorioztatzen du zergei izkin egiteko joera sustatzen duela Espainiako egungo zergak, iruzur handia dagoela, eta birbanaketa-efektua eta diru-bilketa oso txikiak direla. Azken batean, hauxe da artikulua helburua mamitzen duen galdera: ondarearen gaineko zerga espainiarraren errealitatea da, eskaera sozial arrazoitu baten ondoriozkoa, edo informazio-joera baten emaitza?

The results of two surveys allow us to verify the level of knowledge of Spanish society on basic tax issues and on tax decentralization is low. Likewise, a high heterogeneity is observed by social groups, according to socioeconomic status and gender. In this way, the evaluation and design of public policies will be based on biased social preferences due to lack of basic knowledge. In addition, it will be difficult to achieve the advantages that fiscal decentralization can bring in terms of better allocation of resources thanks to greater political accountability. This ignorance is verified in the particular case of the wealth tax. This is almost non-existent in the tax systems of our environment, but instead generates a lot of attention in our country, and where the results of the survey show a social demand for its increase. The economic literature, however, concludes that the current Spanish tax encourages tax avoidance practices, there is high fraud, and its redistributive effect and revenue collected are very low. In short, and this is the objective of the article, is the reality of the Spanish wealth tax the consequence of a well-founded social demand or of an informational bias?

Índice

1. Introducción
2. Conocimiento básico del sistema fiscal
3. Conocimiento y demanda de descentralización impositiva
4. Un análisis de caso: el impuesto sobre el patrimonio
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Anexo I

Anexo II

Palabras clave: datos de encuesta, conocimiento, impuestos, descentralización fiscal, impuesto sobre el patrimonio.

Keywords: survey data, knowledge, taxes, fiscal decentralization, wealth tax.

Nº de clasificación JEL: H10, H20, H77

Fecha de entrada: 10/01/2023

Fecha de aceptación: 20/02/2023

1. INTRODUCCIÓN

La evaluación de las reformas impositivas resulta fundamental para poder mejorar la calidad de las finanzas públicas. A la hora de evaluar reformas impositivas que presupongan un incremento de la recaudación, se ha de contraponer el beneficio social de la recaudación adicional con el coste social que suponen los impuestos, el denominado «exceso de gravamen»¹. En este artículo, nos centraremos en el primero de los dos aspectos. Una reforma o cambio impositivo es económicamente deseable siempre que los beneficios sociales superen los costes sociales; de hecho, en el óptimo,

Nota de los autores: Agradecemos los comentarios recibidos de Jorge Onrubia (coordinador del monográfico), así como el apoyo financiero de los proyectos RTI2018-095983-B-I00 y PID2021-126652NB-I00 (Ministerio de Ciencia e Innovación, España), y de la AGAUR (Proyecto 2020PAN DE00076). Cualquier error u omisión es, no obstante, responsabilidad exclusiva de los autores.

¹ Véase, por ejemplo, Esteller-Moré y Mas-Montserrat (2017) para una aproximación empírica a la estimación de los costes de eficiencia impositiva, y Esteller-Moré (2023) para una aproximación teórica a la relación entre esos costes y la redistribución personal.

se agota esa relación tal que el beneficio adicional de cualquier cambio se iguala a su coste adicional.

Bajo un marco estrictamente teórico, los beneficios sociales se infieren a partir del establecimiento de una determinada función de bienestar social (véase, por ejemplo, Boadway y Cuff, 2022), donde el peso dado a los diferentes colectivos de la sociedad –ordenados en función de su capacidad económica– difiere para, así, atender no sólo a la función recaudatoria de los impuestos, sino también a la redistributiva. Eso sería acorde con la existencia de un planificador social benevolente, y los resultados que se obtienen de ese tipo de análisis son especialmente útiles como marco de referencia.

En la práctica, no obstante, el planificador se identifica con el poder legislativo. En la propuesta de políticas, este –con mayor o menor intensidad según el nivel de competencia electoral– recabará información sobre la predisposición de los ciudadanos a pagar impuestos, lo cual coincide, en el margen, precisamente, con los beneficios sociales del gasto público. Obviamente, la formación de mayorías políticas junto con la ideología de cada plataforma electoral hace que el peso dado a unos y a otros colectivos difiera. En cualesquiera de los casos, el sustrato básico necesario para la formación de las políticas públicas, incluidas las reformas fiscales, son las demandas ciudadanas (Durán-Cabré y Esteller-Moré, 2022). Al respecto, la pregunta clave que nos planteamos en este artículo es si los ciudadanos tienen la información mínima necesaria para la formación de sus preferencias, algo que sin duda afectará a la formación y a la propia evaluación de las políticas públicas. En ausencia de un nivel informativo básico, por un lado, las preferencias reveladas estarán sesgadas y, llegado el caso, así lo estarán también las políticas públicas o, en presencia de importantes sesgos entre grupos electorales (Alesina *et al.*, 2020), la simple formación de políticas será más complicada debido a la polarización. Y, por otro lado, la evaluación *ex-post* de las mismas se basará en información incorrecta sobre la valoración que la sociedad hace de los beneficios sociales.

Al respecto, un tema clásico en la literatura económica sobre las políticas públicas y los impuestos es la presencia de ilusión fiscal. John Stuart Mill (1848) advertía de que los impuestos indirectos son mucho menos perceptibles que los directos, argumento que posteriormente, a principios del siglo XX, fue utilizado por Amilcare Puviani para desarrollar la teoría de la ilusión fiscal: sistemáticamente, los ciudadanos tienen una visión errónea de los beneficios y costes de los programas públicos, de manera que al votar apoyan un sector público excesivo porque minusvaloran los costes públicos (Buchanan, 1967). Sausgruber y Tyran (2005), mediante un enfoque experimental, constatan que el nivel de presión fiscal asociado a la imposición indirecta es subestimado, mientras que no ocurre lo mismo con la imposición directa. El contrapunto a esta visión la ofrece Downs (1960), para quien los votantes desconocen de manera recurrente los costes y beneficios de muchas de las políticas públicas, lo que genera presupuestos públicos más pequeños respecto de los que habría de tener bajo

información completa. En definitiva, ambos puntos de vista ponen de manifiesto la importancia de tener un correcto conocimiento de las políticas públicas para alcanzar la *optimalidad* definida al inicio de esta introducción.

La aproximación al análisis del papel y del tamaño del sector público puede tener también un componente territorial. De hecho, así sucede en nuestro país con la estructura descentralizada de gobiernos. La descentralización del gasto puede conllevar mejoras en la eficiencia asignativa en la medida en que las preferencias por los bienes y servicios públicos difieran entre territorios. Éste es el conocido como «teorema de la descentralización» de Oates (véase, por ejemplo, Oates, 1999), donde de nuevo las políticas son formuladas por un planificador benevolente y se presupone que el diseño descentralizado de las políticas públicas se adapta a esa diversidad de preferencias². Es un supuesto. Este marco básico de análisis fue adaptado por Seabright (1996), donde el grado de adaptación del ejecutivo a las preferencias de cada territorio es endógeno. Para ello, este autor compara la asignación centralizada con la descentralizada. El proceso de «competencia electoral» es, por definición, menor bajo una estructura de gobierno centralizada, pues la importancia electoral de cada territorio es menor, pues es menos probable que una determinada unidad territorial acabe afectando al resultado de una contienda electoral. Cuanto más descentralizada sea la decisión sobre la formación de políticas públicas, tanto mayor será el peso dado a cada territorio al objeto de ganar las elecciones. En definitiva, al endogeneizar los incentivos electorales se demuestra que la descentralización conlleva una mayor adaptación de las políticas públicas a las preferencias de cada territorio. El proceso de rendición de cuentas mejora con la descentralización.

La descentralización también de las responsabilidades de ingreso mejora aún más el proceso de rendición de cuentas (Boadway y Tremblay, 2012), pues los ciudadanos forman sus preferencias considerando no sólo el beneficio de la provisión de bienes y servicios públicos, sino también el coste de éstos visualizado a través de la presión fiscal a la cual les someten sus políticos. Sin embargo, para que ese proceso de rendición de cuentas funcione, los ciudadanos, de nuevo, deben estar suficientemente informados no sólo sobre cuestiones básicas del sistema fiscal, sino sobre algo más primario aún: a qué nivel de gobierno están pagando sus impuestos. En ausencia de información real sobre quién gasta y quién ingresa, el proceso de rendición de cuentas deviene en una mera quimera teórica, y la descentralización del ingreso sólo conlleva efectos negativos, tales como la competencia fiscal (para una revisión clásica sobre el tema, véase Wilson y Wildasin, 2004). De nuevo, la realización de una buena evaluación sobre el tamaño del sector público y, por tanto, del nivel impositivo, así como de la composición de la cesta impositiva, requiere que los ciudadanos estén suficientemente informados.

² Véase Espasa *et al.* (2017) para evidencia empírica que apoya esta hipótesis para el caso español.

Por consiguiente, la optimalidad requiere información, más aún en un entorno descentralizado. Pero, establecido este requisito, cabe preguntarse si la sociedad española está suficientemente informada sobre cuestiones fiscales. Para responder esa pregunta, explotaremos los resultados de dos encuestas que versan sobre aspectos básicos del sistema fiscal español. Acorde con lo explicado anteriormente, la primera de las encuestas aborda cuestiones básicas tales como el nivel de presión fiscal, la definición del tipo marginal o la composición relativa de la cesta impositiva. La segunda encuesta tiene que ver con la estructura descentralizada de nuestro sistema fiscal.

De las encuestas, por un lado, se infiere un bajo nivel de conocimiento. Por ejemplo, no llega al 10% el porcentaje de encuestados que responden correctamente todas las preguntas de naturaleza factual planteadas. Más allá de este resultado, cabe destacar la heterogeneidad por grupos sociales, lo cual provoca un doble sesgo: no sólo las políticas públicas se basan en unas preferencias reveladas que se han formado a partir de un bajo nivel informativo, sino que, además, el sesgo difiere entre grupos de individuos, según el estatus socioeconómico o, de manera algo sorprendente, según el género. Por otro lado, los resultados sobre la descentralización fiscal son todavía más contundentes. El porcentaje de aciertos sobre la asignación correcta de impuestos por niveles de gobierno es muy bajo, en especial para los impuestos indirectos, así como la demanda de descentralización (porcentaje de individuos que, percibiendo la existencia de diferencias de presión fiscal entre comunidades, valoran estas positivamente). Los resultados obtenidos, en definitiva, reclaman un incremento del nivel de conocimiento fiscal tanto sobre cuestiones genéricas como sobre la propia estructura descentralizada fiscal en nuestro país. En otro caso, las preferencias sobre las cuales basar la formación de las políticas públicas estarán sesgadas.

El caso del impuesto sobre el patrimonio es paradigmático y lo emplearemos como un análisis de caso: es de los impuestos donde una mayor proporción de ciudadanos reclama un incremento de la presión fiscal –en contraposición con otros impuestos–, cuando los análisis empíricos disponibles para el caso español demuestran su escasa efectividad –tal y como actualmente está diseñado– en varias dimensiones: recaudación, redistribución, evasión y elusión fiscal. Además, según los resultados de la encuesta, dejando de lado los impuestos indirectos, es aquél donde existe un menor conocimiento de a quién se paga. En la última parte del artículo, describimos –con una cierta vocación pedagógica, coherente con el mensaje principal del artículo– los principales resultados empíricos de este impuesto: prácticamente no se aplica en el sistema comparado y la literatura económica constata la importancia de las prácticas de elusión fiscal, su reducido efecto redistributivo y baja recaudación, así como su bajo nivel de cumplimiento fiscal. De hecho, la literatura más destacada se ha pronunciado mayoritariamente en contra de la aplicación del impuesto (por ejemplo, Boadway *et al.*, 2010, en el Informe Mirrlees, 2013; o Boadway y Pestieau, 2018) o se han mostrado escépticas (Atkinson, 2015), aunque nue-

vas contribuciones se posicionan más a favor de éste, destacando, eso sí, la importancia de configurar el impuesto correctamente (por ejemplo, Saez y Zucman, 2019; Advani *et al.*, 2021).

El resto del trabajo se estructura como sigue. En el apartado siguiente describiremos el contenido de la encuesta sobre aspectos básicos del sistema fiscal español y discutiremos los principales resultados. En el apartado tercero, haremos lo propio, pero explotando el componente descentralizado de nuestro sistema fiscal. En el apartado cuarto analizaremos el caso peculiar del impuesto sobre el patrimonio. Y, finalmente, el apartado quinto recogerá las conclusiones a este trabajo.

2. CONOCIMIENTO BÁSICO DEL SISTEMA FISCAL

2.1. Contenido y diseño de una encuesta sobre cuestiones fiscales básicas

Para inferir el nivel informativo de la sociedad sobre cuestiones fiscales básicas, hemos realizado una encuesta de la cual disponemos de cuatro olas (entre mayo de 2020 y diciembre de 2021; una cada seis meses, aproximadamente)³. En cada ola, hay poco más de 2.000 encuestados, de manera que el número total de respuestas de la encuesta completa alcanza las 8.436 respuestas.

Las preguntas que utilizamos para responder la pregunta genérica planteada en esta sección son las siguientes:

Presión fiscal

La presión fiscal indica el peso que tienen en la economía de un país los impuestos y las cotizaciones sociales que se pagan. ¿Cuál crees que es el nivel de presión fiscal en España?



Durante 2020-21, la presión fiscal se ha situado cerca del 40% y, en cualquier caso, por encima del 35%.⁴ No obstante, hasta 2016, se situó en el nivel superior del rango 25-35%. Por ello, también consideramos la opción correcta presión fiscal «ampliada» que incluye el rango 25-35%.

³ La encuesta fue llevada a cabo de manera *on-line* a través de la empresa Netquest: <https://www.netquest.com/en/online-surveys-investigation>

⁴ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10A_TAXAG/default/table?lang=en&category=gov.gov_gfs10.gov_10a

Cesta impositiva: peso recaudatorio de diferentes impuestos

Las administraciones públicas se financian principalmente mediante impuestos y cotizaciones que pagan los ciudadanos y las empresas. ¿Di qué afirmaciones referidas a la situación en España son verdaderas y cuáles falsas?

La recaudación de IVA es mayor que la del impuesto sobre sociedades

La recaudación de IRPF es mayor que la de los impuestos sobre la riqueza (IBI, Sucesiones...)

Definición de tipo marginal

Si tu tipo marginal de IRPF es, digamos, del 30%, quiere decir que acabarás pagando un 30% del total de la renta que hayas obtenido en un año.

SÍ

NO

Tipo general de IVA

En el IVA español, el tipo general que grava la mayoría de los bienes y servicios es

4%

10%

16%

18%

21%

25%

Plazo de prescripción

En España, si tienes que pagar un impuesto y no lo haces, ¿durante cuántos años la administración tributaria puede reclamarte el impuesto (plazo de prescripción)?

Durante menos de 5 años

Hasta 10 años

Hasta 15 años

Siempre

Además de las respuestas, que nos servirán para inferir el nivel de conocimiento fiscal (% de aciertos), también se dispone de información socioeconómica sobre los encuestados. En la siguiente sección, mostraremos, por tanto, los resultados globales relacionados con el conocimiento, pero también diferenciaremos por grupos; espe-

cialmente interesante será el análisis de los individuos a lo largo del eje ideológico para inferir si sobre cuestiones factuales –más allá de sobre las preferencias– se produce también polarización (Jerit y Barabas, 2012).

Un último aspecto que puede condicionar la predisposición a pagar más impuestos es el nivel de fraude fiscal. Muchos individuos pueden no estar dispuestos a un cambio o reforma fiscal que les suponga pagar más si el fraude real o percibido es elevado (Kornhauser, 2005). En ausencia de estimaciones oficiales, desafortunadamente, en España, tal afectación sólo puede producirse a través de las percepciones⁵. Para conocer si la percepción de la sociedad española tiene, digámoslo así, «visos de realidad», hemos planteado en la encuesta también la siguiente cuestión:

Economía sumergida

La economía sumergida se suele utilizar como indicador para conocer el nivel aproximado de fraude fiscal. Como porcentaje del PIB, ¿cuál crees que es el nivel de la economía sumergida en España?

Esto es, utilizamos la «economía sumergida» como proxy del nivel de fraude fiscal. Ofrecimos cuatro posibilidades de respuesta: por debajo del 10%; entre el 10 y el 20%; entre el 20 y el 30%; y por encima del 30%. Para tener una referencia de cuál es el rango correcto, empleamos las estimaciones de Schneider y Medina (2018). Según estas estimaciones, entre 1991 y 2015, la ratio se situó entre el 21,53% y el 27,98%, siendo 24,52% la media del período. Por ello, la respuesta correcta que hemos considerado es entre el 20 y el 30%.

2.2. Nivel informativo de la sociedad española sobre cuestiones básicas relacionadas con el sistema fiscal

Los resultados se muestran en la tabla nº 1. El porcentaje de individuos que contestan todas las respuestas correctamente es muy bajo, entre el 4-8% según si ampliamos el abanico de respuesta correcta para la pregunta sobre la presión fiscal⁶.

⁵ Véase Durán-Cabré, Esteller-Moré, Mas-Montserrat y Salvadori (2019) para una estimación oficial de los impuestos cedidos a Cataluña.

⁶ Véase el Anexo 1 para la distribución del número de respuestas de correcta (de 1 a 6).

Tabla n^º 1. CONOCIMIENTO SOBRE CUESTIONES BÁSICAS DE FISCALIDAD

	Seguros (% de aciertos de un grupo vs % de aciertos del otro)				
	% Aciertos	Mujer: Hombre	Izquierda: Derecha	Renta alta: resto	Educación alta: resto
PRESIÓN FISCAL (Macro)					
Presión fiscal	32,88	32,13 : 33,63	31,65 : 36,93	35,48 : 32,55	35,82 : 30,74
Presión fiscal ampliada	61,77	57,78 : 65,75	65,69 : 60,76	67,37 : 61,06	65,45 : 59,09
TAX MIX (Macro)					
% IVA > % IS	74,04	74,70 : 73,38	73,62 : 72,64	70,96 : 74,43	73,83 : 74,20
% IRPF > % Riqueza	77,52	77,17 : 77,88	78,02 : 76,51	77,09 : 77,58	77,20 : 77,76
DISEÑO FISCAL (Micro)					
Definición tipo marginal	50,01	47,65 : 52,37	53,14 : 45,62	55,12 : 49,37	54,29 : 46,89
Tipo general IVA	78,60	73,23 : 83,96	80,84 : 83,71	89,76 : 77,19	81,56 : 76,45
Plazo prescripción	47,71	40,65 : 54,76	48,82 : 50,31	59,98 : 46,16	51,56 : 44,91
% Todas correctas	4,11	2,87 : 5,35	4,22 : 5,36	5,70 : 3,91	5,45 : 3,14
% Todas correctas ampliada	8,27	5,62 : 10,92	9,67 : 8,42	11,93 : 7,81	10,54 : 6,62

Nota: en **negrita**, se destaca el porcentaje mayor respecto de su complementario. En caso de que se sitúen en la misma unidad de la decena, consideramos que la diferencia no es relevante. Esto aplica también a la Tabla 2, Tabla 3, Tabla 4.1 y Tabla 4.2.

Fuente: elaboración propia.

Donde el porcentaje de errores es mayor, es en relación con el plazo de prescripción (acierto del 47,71%). Obsérvese, además, las importantes diferencias entre mujeres y hombres (por cada mujer que acierta hay 1,35 hombres que lo hacen) o entre los individuos de renta alta⁷ y el resto, o los que tienen un nivel educativo alto⁸ y el resto. En cambio, acorde con la naturaleza muy técnica de esta pregunta, no hay diferencias relevantes según la ideología del encuestado.

La pregunta sobre el plazo de prescripción se muestra en el apartado titulado «Diseño fiscal (micro)», esto es, cuestiones técnicas y que tienen, *a priori*, un impacto directo sobre el pago de los impuestos. Sólo el 50% de la población conoce el significado del tipo marginal, mientras que casi un 80% sabe que el tipo general del IVA es del 21%. Las diferencias identificadas por grupos sociales se mantienen: los hombres, los individuos con un grado universitario y aquéllos que conviven en una unidad familiar con un nivel de ingresos relativamente elevado tienen más conocimiento de carácter fiscal. Posiblemente, lo que más sorprende es el sesgo de género o, cuanto menos, que éste sea tan acusado.

Los otros dos bloques de preguntas planteadas son de naturaleza macro. Por un lado, se les preguntaba por la composición de la cesta impositiva. Para ello, simplemente, se les planteaba que ordenaran la importancia relativa de la recaudación de IVA respecto de la del impuesto de sociedades, y lo mismo para el IRPF frente a los impuestos que gravan la riqueza. Curiosamente, los porcentajes de acierto son elevados; en ambos casos, casi llegan al 80%. Y los sesgos, siendo esta de nuevo una pregunta de naturaleza técnica, son menos importantes que los obtenidos para el bloque de preguntas sobre el «diseño fiscal». Por otro lado, se les pregunta a los encuestados por el nivel de presión fiscal, para lo cual en la propia pregunta se define esa ratio. El nivel revelado de conocimiento de esta pregunta es relativamente bajo, 32,88%, aunque si se considera el rango 25-35% también como correcto, el porcentaje aumenta hasta el 61,77%.

Ni siendo flexibles en la consideración de la respuesta correcta para el nivel de presión fiscal, el porcentaje de la población que tiene un conocimiento perfecto sobre cuestiones básicas de nuestro sistema fiscal llega al 8,5%. El desconocimiento conceptual sobre el tipo marginal es algo ya sabido en la literatura (Gideon, 2017), mientras que era esperable el resultado sobre el plazo de prescripción. El conocimiento sobre el peso relativo de impuestos directos e indirectos (el «tax-mix») así como sobre el tipo general del IVA es elevado, lo cual contrasta, por la relevancia del concepto, con el mostrado sobre el nivel de presión fiscal que, en ningún caso, llega al 62%.

Existe, por tanto, heterogeneidad en el conocimiento entre conceptos fiscales, pero el «conocimiento perfecto», que es condición necesaria para la formación de

⁷ Renta familiar, como mínimo, de 3.000 euros mensuales.

⁸ Definido así en tanto en cuanto el encuestado tenga un título universitario, como mínimo, diplomatura o ingeniería técnica.

políticas impositivas óptimas, apenas existe⁹. Además, y éste es un resultado que, creemos, merece un análisis más en profundidad, existen sesgos importantes entre grupos sociales. En general, los individuos de renta alta o de alto nivel educativo tienen un mayor conocimiento: por ejemplo, para el nivel de presión fiscal, el porcentaje de acierto de esos grupos es entre 3-6 puntos porcentuales (p.p.) superior al del resto de individuos («baja renta» o «bajo nivel educativo», respectivamente). Los individuos autoidentificados como de izquierdas tienen menos conocimiento que los de derechas excepto si somos flexibles al considerar correcta la respuesta sobre la presión fiscal; por tanto, implícitamente, deducimos que los individuos de izquierdas tienden a infravalorar ese indicador. Por último, un resultado sorprendente es la situación de las mujeres, quienes, excepto en relación con el «tax-mix», muestran un nivel de conocimiento fiscal muy inferior al mostrado por los hombres.

Según la posición en el eje ideológico, los individuos muestran un nivel de conocimiento diverso, a pesar de que la naturaleza de las preguntas planteadas es estrictamente factual. Ello puede venir causado por la propia polarización política (Jerit y Barabas, 2012) o ser el causante de la polarización política (Alesina *et al.*, 2020). En el segundo de los casos, se trata, por tanto, de un efecto indeseable provocado, probablemente, por los diferentes canales de información que utilizan unos y otros grupos (véase, por ejemplo, Gentzkow y Shapiro, 2011). Por tanto, más información no supone necesariamente más conocimiento y puede generar políticas públicas alejadas del óptimo social (Durán *et al.*, 2023). Al sesgo ideológico, se le une el provocado por el estatus socioeconómico: los grupos con un mayor nivel educativo o con mayor renta manifiestan unas preferencias más «creíbles», pues están relativamente mejor informados. En consecuencia, la sociedad tiene el reto planteado de hacer llegar la información adecuada a todos los estratos sociales. Y lo mismo cabe decir para las mujeres. En ausencia de un nivel informativo suficientemente elevado y relativamente uniformizado por grupos sociales, las políticas públicas se alejarán del óptimo y reflejarán no sólo las diferencias estructurales de preferencias entre grupos sociales, sino también las provocadas por diferencias en el nivel de conocimiento fiscal. En la práctica, la optimalidad de las políticas impositivas queda lejos.

Por último, los resultados sobre la economía sumergida –como proxy del fraude fiscal– se muestran en la tabla nº 2. Un 33,45% de los encuestados tienen información correcta sobre el rango de las estimaciones de la economía sumergida, mientras que un 36,27% lo sobreestiman, esto es, piensan que se sitúa por encima del 30%. La diferencia, 30,28%, se corresponde con los ciudadanos que opinan que está por debajo del 20%, lo cual se trata de una infraestimación de acuerdo con los datos del trabajo de Schneider y Medina (2018). Se observan sesgos entre las opiniones de

⁹ Véase el Anexo II para un sencillo desarrollo teórico que liga el conocimiento con la formación y evaluación de políticas públicas.

hombres y mujeres: estas últimas tienen algo menos de conocimiento sobre esta cuestión y, eso sí, sus errores tienden a concentrarse claramente a favor de sobrevalorar el problema de la economía sumergida. Izquierda y derecha se equivocan, aproximadamente, en igual medida, pero la izquierda tiende a sobrevalorarlo y la derecha a infravalorarlo. Los individuos de renta baja o de bajo nivel educativo tienen menos información y tienden a sobrevalorar el problema.

Tabla nº 2. **CONOCIMIENTO IMPORTANCIA DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA SOBRE EL PIB**

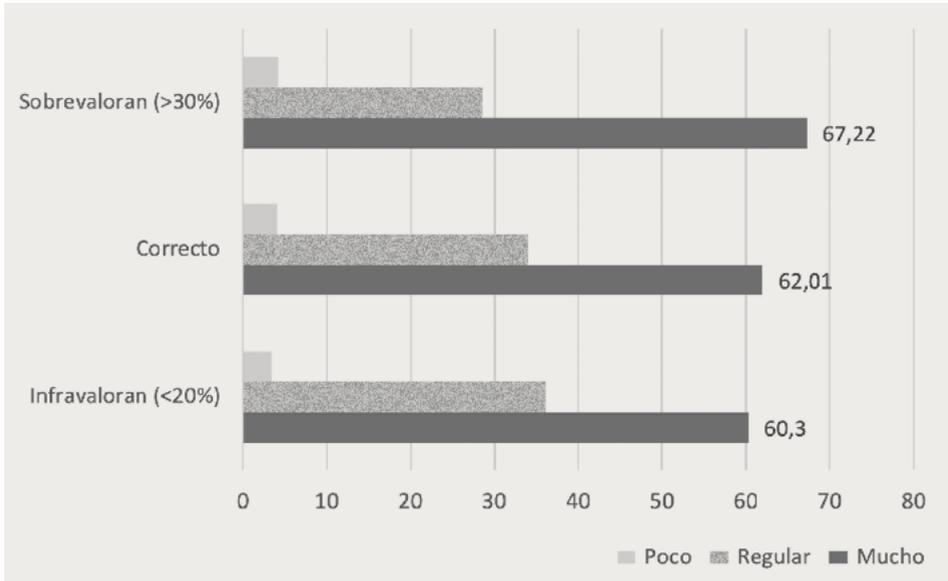
Sesgos (% de aciertos de un grupo vs % de aciertos del otro)				
% Aciertos	Mujer: Hombre	Izquierda: Derecha	Renta alta: resto	Educación alta: resto
33,45	32,27: 34,63	34,82 : 33,47	38,23 : 32,85	34,52 : 32,67
Sesgos (% de sobrevaloración de un grupo vs % de sobrevaloración del otro)				
% Sobrevaloración	Mujer: Hombre	Izquierda: Derecha	Renta alta: resto	Educación alta: resto
36,27	41,46 : 31,10	36,46 : 32,79	30,20 : 37,04	33,20 : 38,51

Fuente: elaboración propia.

El gráfico nº 1 muestra la correlación entre la percepción de la importancia de la economía sumergida sobre el PIB y la predisposición a pagar impuestos. En la encuesta descrita en la sección 2.1, también preguntamos *¿Cuánto crees que los/as españoles/as pagamos en impuestos?* Se trata de inferir, por tanto, si los ciudadanos consideran que pagan poco y, por tanto, estarían dispuestos a pagar más o a la inversa, si opinan que pagan mucho. Obsérvese que los individuos que sobrevaloran el fraude son, precisamente, aquéllos que menos dispuestos están a pagar más impuestos, y exactamente lo contrario sucede con los que infravaloran el problema. Este resultado va en la línea de lo obtenido por Kornhauser (2005). No obstante, debemos aclarar que sólo es una evidencia basada en la correlación, pues no podemos descartar que sobrevaloren el problema de la economía sumergida aquéllos que menos dispuestos estén, precisamente, a pagar más impuestos¹⁰. Por tanto, queda pendiente de responder de forma robusta la pregunta de si la predisposición revelada a pagar impuestos y, por tanto, el beneficio esperado por la sociedad española de la provisión de bienes y servicios públicos es contingente o no al nivel de fraude percibido.

¹⁰ Actualmente, estamos trabajando en un experimento aleatorio para inferir el impacto directo de la información, en este caso, en relación con el nivel de fraude sobre la predisposición a pagar más impuestos.

Gráfico nº 1. RELACIÓN ENTRE LA PERCEPCIÓN DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA Y LA PREDISPOSICIÓN MARGINAL A PAGAR IMPUESTOS



Nota: «mucho» recoge aquellos individuos que a la pregunta *¿Cuánto crees que los/as españoles/as pagamos en impuestos?* contestan que mucho, de manera que consideramos que no están dispuestos a pagar más. El caso contrario es el de «poco», quienes consideramos que sí están dispuestos a pagar más. El caso intermedio es de los identificados como «regular».

Fuente: elaboración propia.

3. CONOCIMIENTO Y DEMANDA DE DESCENTRALIZACIÓN IMPOSITIVA

3.1. Contenido y diseño de una encuesta sobre descentralización impositiva

La segunda encuesta fue realizada a principios de noviembre de 2021 (véase nota al pie 3). En este caso, se trata de una única ola, y se dispone de 3.017 respuestas. A diferencia de la anterior, no sólo es representativa para España, sino también para algunos de sus territorios, en concreto, para la CA de Madrid, Cataluña, Canarias, País Vasco y Navarra. Al igual que con la encuesta descrita en la sección 2.1, también disponemos de información socioeconómica del encuestado¹¹.

En concreto, sobre la descentralización impositiva, se planteó la siguiente cuestión:

¿A qué gobierno crees que se pagan los siguientes impuestos?

¹¹ Véase también López-Laborda y Rodrigo (2014), quienes se centran en estudiar los determinantes del conocimiento de la asignación de IRPF y de IVA, así como de la preferencia por la descentralización fiscal.

1. IRPF (impuesto sobre la renta de las personas físicas)
2. IVA (impuesto sobre el valor añadido) / si CCAA=5 IGIC (Impuesto General Indirecto Canario)
3. Impuesto de sociedades
4. IBI (impuesto sobre bienes inmuebles)
5. Impuesto de patrimonio
6. Impuesto de sucesiones y donaciones
7. Impuesto de transmisiones patrimoniales (ITP)
8. Impuestos sobre el alcohol, la gasolina y el tabaco
9. Impuesto de vehículos de tracción mecánica (circulación)

Y, en cada caso, la respuesta que podían dar era una de las siguientes:

- Al Gobierno central en su totalidad
- A la comunidad autónoma en su totalidad
- Una parte al Gobierno central y otra a la comunidad autónoma
- Al Ayuntamiento en su totalidad
- Lo desconozco

Según la comunidad autónoma de residencia del encuestado, la respuesta correcta podía ser una u otra. El porcentaje de aciertos dados a estas preguntas nos servirá para entender en qué medida la descentralización fiscal en España mejora, efectivamente, el proceso de rendición de cuentas.

De manera complementaria a la pregunta anterior, también se formuló la siguiente:

¿Percibes que hay diferencias en los impuestos que se pagan en España dependiendo de la Comunidad Autónoma de residencia?

La respuesta aquí era dicotómica (sí/no); y en caso de que la respuesta fuese afirmativa, se preguntaba también:

¿Cómo consideras que son esas diferencias?

- Considero que tales diferencias son positivas para nuestra democracia
- Considero que tales diferencias son negativas para nuestra democracia
- Considero que no tienen por qué afectar ni positiva ni negativamente

El propósito es inferir en qué medida existe una «demanda de descentralización fiscal» en España. Existirá demanda cuando, de manera sistemática, aquellos individuos que perciben que existen diferencias en los impuestos entre territorios las cataloguen como algo positivo, esto es, podemos suponer que, siquiera de manera implícita, en esos casos, estén considerando que permiten la diversidad en el nivel y el diseño de sus impuestos entre territorios y, así, se fomente el proceso de

Tabla nº 3. CONOCIMIENTO DESCENTRALIZACIÓN IMPOSITIVA

	% Aciertos	Sesgos (% de aciertos de un grupo vs % de aciertos del otro)									
		Mujer: Hombre	Izquierda: Derecha	Renta alta: resto	Educación alta: resto	Régimen foral: Régimen común	Independen- tista: resto	Percepción diferencias: resto			
		RENTA									
IRPF	38,71	30,12 : 47,73	43,22 : 47,66	52,65 : 35,76	43,93 : 37,63	35,86 : 39,76	39,17 : 38,66				40,21 : 27,53
IS	36,03	29,79 : 42,57	37,66 : 41,05	45,83 : 33,95	38,15 : 35,59	33,62 : 36,91	47,77 : 34,67				36,90 : 29,49
		CONSUMO									
Impuestos especiales de fabricación	11,04	9,20 : 12,97	11,77 : 12,40	11,36 : 10,97	13,49 : 10,53	5,46 : 13,07	7,32 : 11,47				11,50 : 7,58
IVA (o IGIC)	22,61	18,52 : 26,88	24,39 : 23,69	24,62 : 22,18	25,82 : 21,94	15,63 : 25,15	16,24 : 23,34				23,22 : 17,98
		RIQUEZA									
IP	30,26	25,58 : 35,17	35,22 : 30,30	41,29 : 27,92	30,64 : 30,18	38,46 : 27,27	31,21 : 30,15				31,00 : 24,72
ISD	45,08	37,82 : 52,68	50,56 : 49,86	58,52 : 42,23	49,52 : 44,16	48,26 : 43,92	49,36 : 44,58				46,94 : 31,18
ITP	33,94	26,55 : 41,68	38,70 : 38,29	46,97 : 31,18	38,54 : 32,99	37,97 : 32,47	38,22 : 33,44				35,33 : 23,60
IVTM	39,31	33,10 : 45,82	42,84 : 40,77	47,35 : 37,61	45,28 : 38,07	36,48 : 40,34	45,54 : 38,59				40,77 : 28,37
IBI	52,34	42,49 : 62,66	55,56 : 55,65	63,64 : 49,94	57,80 : 51,20	42,56 : 55,90	57,01 : 51,79				54,30 : 37,64
% Todas correctas	0,33	0,13 : 0,54	0,47 : 0,55	0,19 : 0,36	0,96 : 0,20	0,25 : 0,36	0,32 : 0,33				0,34 : 0,28

Fuente: elaboración propia.

rendición de cuentas de sus políticos autonómicos. Se trata, por tanto, incluso de un estadio previo a la evaluación de los supuestos del «teorema de la descentralización» de Oates: al objeto de mejorar el funcionamiento de las instituciones, ¿quiere la sociedad española ese instrumento adicional que es la descentralización fiscal?

Seguidamente, pasamos a describir los principales resultados obtenidos en relación con la descentralización fiscal.

3.2. La sociedad española y la descentralización impositiva

En la tabla nº 3 se muestra el conocimiento de la sociedad española sobre la descentralización impositiva, esto es, a quién se pagan los impuestos. Los resultados son todavía más claros que en relación con el conocimiento general de nuestro sistema fiscal. Por un lado, en ninguno de los casos llega a un 1% el porcentaje de individuos que tienen un conocimiento perfecto¹². Sólo llega al 0,96% para los individuos con titulación universitaria. Por otro lado, acorde con la literatura revisada en la Introducción, los resultados son especialmente desoladores para la imposición indirecta; por ejemplo, sólo un 23% asigna correctamente a quién paga el IVA, y el porcentaje cae hasta el 11% para los impuestos especiales de fabricación. Implícitamente, en relación con la descentralización fiscal, se confirma también la teoría de la «ilusión fiscal».

De nuevo, los hombres están mejor informados que las mujeres; de hecho, en este caso, diríamos que mucho más: en los impuestos que gravan la renta, el porcentaje de acierto de los hombres es 13-17 p.p. superior al de las mujeres. Las diferencias también son muy elevadas para los individuos con un estatus socioeconómico elevado (más renta o más educación). No se aprecia, en cambio, un claro sesgo ideológico y, en cualquier caso, las diferencias, si las hay, son pequeñas.

Ceteris paribus, aquellos colectivos que se autodefinen como independentistas y que, por tanto, por definición, deberían estar a favor de, digamos, una *descentralización* máxima, tienen, en general, un mayor nivel de conocimiento (no tan acusado como las diferencias observadas entre individuos según su estatus socioeconómico) excepto, curiosamente, para los impuestos indirectos, donde hay más ilusión fiscal. Los ciudadanos residentes en territorio foral, sorprendentemente, a pesar de la elevada o cuasi-plena autonomía tributaria de que gozan, no tienen de manera sistemática más conocimiento que los residentes en territorio común. Sólo en la imposición sobre la riqueza parecen estar mejor informados, en particular, en el impuesto sobre el patrimonio.

Un resultado especialmente interesante es el que se muestra en la última columna de la tabla nº 3. Los ciudadanos que perciben que existen diferencias de presión fiscal entre comunidades son los que, sistemáticamente, tienen un mejor conoci-

¹² Véase el Anexo I para la distribución del número de respuestas de correcta (de 1 a 9).

miento de la realidad. Y las diferencias son sustanciales: entre 16 y 17 p. p. más en IBI e ISD, o 13 p.p. en el caso del IRPF. Implícitamente, pues, esto quiere decir que la opinión de estos ciudadanos sobre la «demanda de descentralización» puede considerarse una opinión relativamente bien informada.

Tabla nº 4.1. PERCEPCIÓN DE LA EXISTENCIA DE DIFERENCIAS IMPOSITIVAS ENTRE CCAA

% Percepción	Mujer: Hombre	Izquierda: Derecha	Renta alta: resto	Educación alta: resto	Régimen foral: Régimen común	Independ- dentista: resto
88,2	87,05 : 89,41	88,14 : 92,56	91,86 : 87,42	88,05 : 88,23	85,61 : 89,15	88,54 : 88,16

Tabla nº 4.2. VALORACIÓN DIFERENCIAS IMPOSITIVAS PERCIBIDAS ENTRE CCAA: % POSITIVA / % NEGATIVA

General	Mujer: Hombre	Izquierda: Derecha	Renta alta: resto	Educación alta: resto	Régimen foral: Régimen común	Independ- dentista: resto
5,86 : 63,10	(5,13 : 61,09) : (6,61 : 65,15)	(5,13 : 60,15) : (8,33 : 65,48)	(6,80 : 59,79) : (5,65 : 63,83)	(3,72 : 64,99) : (6,31 : 62,70)	(7,25 : 46,09) : (5,38 : 69,05)	(7,55 : 58,27) : (5,67 : 63,66)

Fuente: elaboración propia.

De hecho, el porcentaje de individuos que perciben que hay diferencias es una mayoría, 88,2%. Esto se muestra en la tabla nº 4.1. Los individuos de sexo masculino, de derechas, de elevada renta y de régimen común (más de 3 p.p. respecto de los de régimen foral) son quienes más las perciben. Pues bien, según la tabla nº 4.2, de entre éstos, 10,8 individuos frente a 1 (63,1: 5,86) las perciben como algo negativo para el funcionamiento de la democracia. Este es un resultado muy intenso y generalizado para todos los grupos de encuestados que hemos identificado. Allí donde la intensidad es menor, es en el caso de los ciudadanos residentes en el régimen foral, 6,4 por cada individuo (46,09: 7,25) vs los de régimen común, 12,8 por cada individuo (69,05: 5,38). O, dicho de otra manera, la «demanda de descentralización», así parametrizada, es el doble en territorio foral que en régimen común, pero sigue reflejando, en valor absoluto, una baja intensidad de preferencias en favor de la descentralización impositiva.

En definitiva, las supuestas ventajas de la descentralización fiscal en términos de una mejor asignación de recursos a causa de la mejora del proceso de rendición de

cuentas no parecen darse en el caso español. Los ciudadanos tienen un muy bajo nivel de conocimiento de a qué nivel de gobierno pagan los impuestos –incluso en el caso paradigmático de las CCAA de régimen foral– y, en cualesquiera de los casos, las diferencias que provocan de presión fiscal entre territorios son percibidas como algo negativo para el funcionamiento de la democracia. En definitiva, los ciudadanos no sólo no se aprovechan de las mejoras que puede conllevar la descentralización, sino que reniegan del margen a través del cual éstas pudieran llegar: la diversidad impositiva entre territorios.

4. UN ANÁLISIS DE CASO: EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO

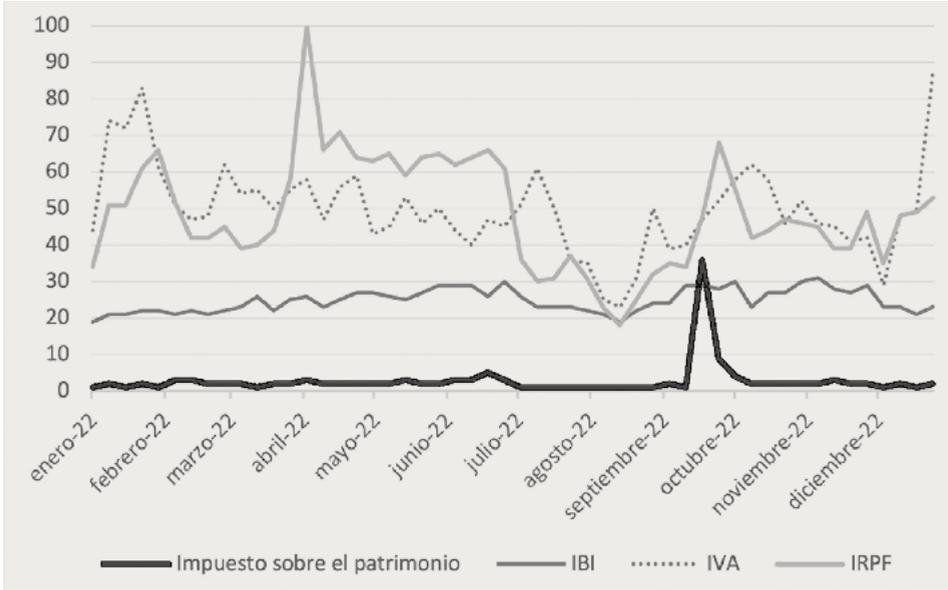
4.1. Interés, descentralización y subidas de impuestos

El impuesto sobre el patrimonio es un impuesto cuyo interés académico ha aumentado en los últimos tiempos (véase, por ejemplo, Saez y Zucman, 2019). Al respecto, España es un caso paradigmático, pues –incluyendo los territorios forales– es de los pocos países donde este impuesto sigue vigente (Durán-Cabré y Esteller-Moré, 2020). De hecho, es un impuesto de titularidad estatal pero descentralizado en manos de las CCAA de régimen común, o concertado o convenido para los territorios forales. A pesar del debate que, de forma recurrente, aparece en los medios de comunicación o del interés despertado en el Comité de personas expertas (2022), en términos prácticos, su interés –aproximado a través de las búsquedas en *Google*– es escaso si lo comparamos con otros impuestos. Esto es lo que se muestra en el gráfico nº 2. Sólo se observa un pico a finales de septiembre de 2022 cuando el Ejecutivo central anunció un paquete de medidas fiscales, que incluían un impuesto complementario al impuesto sobre el patrimonio bajo la denominación de impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas¹³.

Este bajo interés –motivado, en parte, porque apenas lo paga el 1% de la población adulta– también afecta a la asignación por niveles de gobierno. Dejando de lado los impuestos indirectos, es el impuesto donde un menor porcentaje de la población (30,26%, véase la tabla nº 3) conoce a qué nivel de gobierno le corresponde su recaudación. Sin duda, pensamos que no ayuda que la declaración se presente junto con la de IRPF, aunque el debate en los medios de comunicación sobre las diferencias entre territorios también ayudaría en el sentido contrario. A pesar del bajo interés (gráfico nº 2) y del escaso conocimiento sobre a qué gobierno se paga (tabla nº 3), la sociedad, en términos relativos, está a favor de incrementar la presión fiscal en este impuesto.

¹³ <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2022/S.E.HACIENDA/29-09-22-PRESENTACION-PAQUETE-MEDIDAS-FISCALES-2023.pdf> y que ha sido aprobado finalmente en la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias.

Gráfico n° 2. **INTERÉS RELATIVO DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO A TRAVÉS DE GOOGLE TRENDS (2022)**



Fuente: elaboración propia.

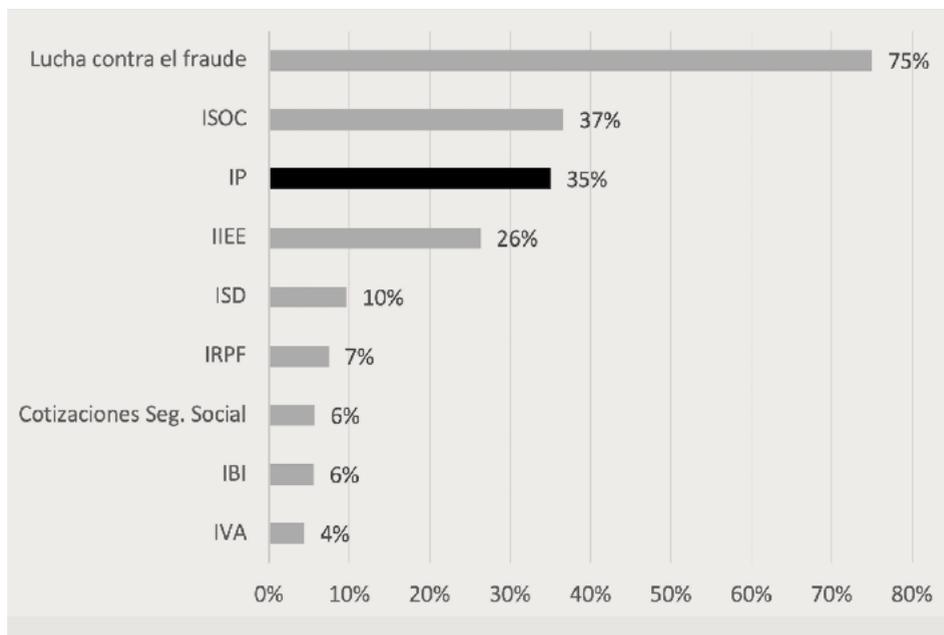
Volviendo a la encuesta descrita en la sección 2.1, se preguntó también lo siguiente:

Si para financiar un aumento del gasto público tuviera que recomendar una subida de impuestos o cotizaciones sociales, ¿qué impuesto o impuestos recomendaría subir? (Elija como máximo tres)

- IRPF
- IVA
- Impuesto sobre sociedades
- Impuestos especiales (gasolina, alcohol, etc.)
- Cotizaciones sociales
- IBI
- Impuesto sobre el patrimonio
- Impuesto sobre sucesiones y donaciones
- Independientemente de subidas impositiva, habría que reforzar la lucha contra el fraude fiscal

Pues bien, la distribución de respuestas para el agregado de las cuatro olas se muestra en el gráfico n° 3.

Gráfico nº 3. **COMPOSICIÓN MARGINAL PREFERIDA DE LA CESTA IMPOSITIVA**



Fuente: elaboración propia.

De entre las tres posibles opciones que podían elegir, un 75% escogió la lucha contra el fraude fiscal. En cambio, sólo un 4% escogió la opción de una subida del IVA. Curiosamente, un 35% escogió la alternativa del IP, porcentaje que se sitúa casi a la par de usar el impuesto sobre sociedades (ISOC). Decimos curiosamente, pues la elección tenía que basarse en obtener suficiente recaudación para financiar el gasto público, para lo cual el alcance de este impuesto es limitado. Alternativamente, puede que piensen en una relación de intercambio entre recaudación y potencia redistributiva; si bien sobre esto último, de nuevo, el alcance de este nuevo impuesto es relativamente limitado. O bien puede que piensen que, en cualesquiera de los casos, los sujetos pasivos más ricos pagarían más sin tener en cuenta las posibilidades de evasión o de elusión fiscal. Aunque todas estas cuestiones las trataremos en detalle más adelante, de momento parece que el impuesto sobre el patrimonio es un buen ejemplo de impuesto donde los ciudadanos presentan una mayor falta de información –y, por ende, de respuesta del legislativo ante la información distorsionada de los votantes que, en la mayoría de las ocasiones, no son contribuyentes– y ello hace que siga existiendo una demanda de este impuesto bajo la misma estructura legal y donde los problemas de la descentralización siguen presentes.

Por tanto, en lo que resta de artículo, a partir de las investigaciones realizadas, básicamente, sobre el caso español describiremos las características de este impuesto en torno a la capacidad recaudatoria y redistributiva, así como los problemas de elusión y de evasión fiscal.

4.2. **¿Qué dice la experiencia comparada y la literatura académica?**

La literatura académica ha analizado la imposición sobre el patrimonio, entendido como tributo que grava la titularidad por parte de una persona física de la totalidad de bienes y derechos de contenido económico que integren su patrimonio, menos las deudas y gravámenes que recaigan sobre el mismo. El debate en torno a este impuesto ha ganado interés en los últimos años como consecuencia de una creciente desigualdad en la distribución de la riqueza, mucho mayor que la desigualdad en la distribución de la renta (OCDE, 2018), y del impacto que la pandemia provocada por el COVID-19 ha tenido sobre las finanzas públicas, a la vez que beneficiaba especialmente a determinados individuos (FMI, 2021).

Este debate también está muy presente en nuestro país, donde el impuesto sobre el patrimonio suscita un inusual interés en la opinión pública, especialmente si tenemos en cuenta que su peso recaudatorio sobre el PIB se sitúa apenas en el 0,2%¹⁴, interés reforzado recientemente con la introducción del nuevo «Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas». Así, en rigor, podemos afirmar que en España hay en la actualidad seis diferentes impuestos sobre el patrimonio: el «común» regulado por la Ley 19/1991, el nuevo regulado por la Ley 38/2022, los tres regulados por las respectivas diputaciones forales vascas (Norma Foral 9/2013 de Álava, Norma Foral 2/2018 de Guipúzcoa, Norma Foral 2/2013 de Vizcaya) y el regulado por la diputación foral de Navarra en la Ley 13/1992.

A continuación vamos a analizar diversos aspectos relevantes del impuesto sobre el patrimonio, a la luz de la literatura económica existente.

4.2.1. *La experiencia comparada en el impuesto sobre el patrimonio*

El impuesto fue introducido al inicio del siglo XX por algunos países nórdicos y centroeuropeos, cuyos sistemas fiscales tradicionalmente se basaban más en la imposición directa. Posteriormente, solamente España y Francia, en 1977 y 1982, respectivamente, introdujeron un impuesto sobre el patrimonio.

¹⁴ Durán Cabré y Esteller Moré (2021) estiman que la recaudación del actual impuesto podría llegar a representar el 0,46% del PIB si todos los bienes se valoraran a precios de mercado y no hubiera fraude fiscal.

Tabla nº 5. EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

Año de eliminación	Países que mantienen el IP
1. Austria: 1994	1. España (x 6)
2. Alemania: 1997	2. Noruega
3. Dinamarca: 1997	3. Suiza
4. Países Bajos: 2001	
5. Islandia: 2005	
6. Finlandia: 2006	
7. Luxemburgo: 2006	
8. Suecia: 2007	
9. Francia: 2018	

Fuente: Durán Cabré y Esteller-Moré (2007)

Así las cosas, al inicio de los años noventa, la mitad de los veinticuatro países miembros de la OCDE aplicaban un impuesto sobre el patrimonio, lo que significa que la otra mitad nunca lo había hecho o muy brevemente de manera testimonial¹⁵. Sin embargo, a partir de mitad de los noventa empezó un proceso de eliminación del impuesto por parte de los países que sí lo aplicaban, como se puede ver en la tabla nº 5, hasta llegar a la situación actual en la que únicamente lo aplican tres países: España (¡con seis diferentes normativas!), Noruega y Suiza.

Si bien, detrás de la eliminación del impuesto, la economía política propia de cada país ha jugado un papel importante, dos son los principales argumentos que podemos encontrar (para una explicación más amplia, véase Durán Cabré y Esteller Moré, 2007):

- La dificultad de gravar el capital en un mundo globalizado, de manera que la supresión del impuesto se engloba en una reforma más amplia de la tributación del capital con el fin de hacerla más competitiva.
- Los problemas que la aplicación del impuesto plantea derivados de la dificultad de valorar los bienes integrantes del patrimonio y de la existencia de tratamientos especiales. Estos problemas impiden gravar correctamente la capacidad de pago adicional que la riqueza confiere, así como reducir la desigualdad.

¹⁵ Japón e Irlanda lo aplicaron, pero únicamente durante un periodo muy breve de tiempo, entre 1950-1952 y 1975-1977, respectivamente. Italia aplicó entre 1992 y 1997 un impuesto sobre el patrimonio, pero únicamente sobre las empresas. En el Reino Unido el gobierno presentó una propuesta de impuesto sobre el patrimonio en 1974, pero que posteriormente fue desestimada.

En todo caso, cabe destacar también que el bajo peso recaudatorio del impuesto facilita la eliminación del impuesto. Todos los países ya aplican un impuesto sobre la renta de las personas físicas, de manera que los tipos impositivos de patrimonio no pueden ser muy elevados, aspecto sobre el que volveremos más adelante. En los países donde se aplicaba el impuesto, la tarifa solía consistir en uno o dos tipos marginales, cuyo valor máximo rara vez superaba el 1%. Y el peso del impuesto sobre el PIB de cada país ha sido siempre también muy reducido, con un valor medio en los países de la OCDE que lo eliminaron en torno al 0,2% del PIB, y con un peso en la actualidad del 0,5% en Noruega y del 1,2% en Suiza.

4.2.2. *La elusión en el impuesto sobre el patrimonio*

Uno de los argumentos a favor de un impuesto sobre el patrimonio es que incentiva un uso más productivo del patrimonio, al tenerse que pagar con independencia de la rentabilidad de los activos.¹⁶ Ahora bien, en la configuración práctica del impuesto se plantean ciertos tratamientos especiales que acaban teniendo un papel determinante en las prácticas de elusión del impuesto y, por consiguiente, en las distorsiones generadas por el mismo.

El primer tratamiento especial se refiere al patrimonio empresarial, cuyo uso se considera productivo, pero que, según la lógica del impuesto, se gravará como cualquier otro activo, de acuerdo con el valor de los bienes, y, por tanto, con independencia del resultado de la actividad económica. Esto provoca que sea frecuente ofrecer algún tratamiento favorable. Cuando en 1977 se aprobó en España el impuesto, la normativa no preveía ningún tratamiento especial para la denominada empresa familiar y no fue hasta 1994 cuando se estableció su exención, siempre que se cumplieran determinados requisitos (artículo 8.4, de la Ley 19/1991), que buscaban garantizar que el titular de los bienes trabajara efectivamente en la empresa familiar y que dicho trabajo constituyera su principal fuente de ingresos.

Cuando en 1994 se introdujo la exención, solamente un 21% del total de bienes afectos a actividades empresariales de personas físicas se benefició de la exención. En 2004, este porcentaje llegaba al 71%; en 2014, al 75%; y en 2020, último año con datos disponibles, al 80%. Si nos fijamos en las participaciones en sociedades familiares exentas, la evolución también ha sido espectacular: en 1995, el valor de las exentas representaba el 4,2% de la base imponible del impuesto; en 2004, el 31,1%; en 2014, el 57,1%; y en 2020, el 70,4%. La sospecha de que la exención ha dado lugar a un proceso de planificación fiscal y de reorganización del patrimonio familiar está clara, aspecto también señalado por Alvaredo y Saez (2009), quienes destacan el exceso de gravamen en términos de eficiencia que genera el cambio de comportamiento derivado de cumplir con los requisitos de la exención.

¹⁶ Para una explicación más amplia sobre las características del impuesto y de su configuración véase Costa *et al.* (2005).

El segundo tratamiento especial a destacar se refiere a la existencia de un límite conjunto entre lo que se paga en el impuesto sobre la renta y en el de patrimonio, para evitar que el importe total pagado en los dos impuestos supere un porcentaje máximo de la renta de las personas. El objetivo es evitar las dificultades que el impuesto supondría para aquellos contribuyentes con problemas de liquidez. En España, además, parece que este límite resulta imprescindible por el reconocimiento del principio de la no confiscatoriedad recogido en el artículo 31.1 de la Constitución¹⁷. Desde 2007, el límite se concreta (art. 31 de la Ley 19/1991) en que las cuotas íntegras de los dos impuestos no pueden superar el 60% de la suma de las bases general y del ahorro del IRPF. En general, el límite se lo podrán aplicar a aquellas personas que tienen un patrimonio elevado, mientras que su nivel de rentas es, en relación con el patrimonio, reducido.

Durán-Cabré, Esteller-Moré y Mas-Montserrat (2019) aprovechan la disponibilidad de datos del universo de declarantes del impuesto en Cataluña para estimar de manera empírica su reacción ante la reintroducción del impuesto en 2011 durante el periodo 2012-2015. Los resultados más relevantes son los siguientes:

- El impuesto no tiene un impacto negativo significativo sobre la acumulación de riqueza, pero sí sobre la riqueza gravada. Un aumento de un punto porcentual en el tipo medio de 2011 provoca una caída en la riqueza gravada de 2012 de 15,34%, y de 32,44% de manera acumulada durante el periodo 2012-2015.
- El impacto negativo sobre la riqueza gravada y no sobre el total acumulado de riqueza viene provocado por un mayor uso de las exenciones del impuesto, en especial por la de la empresa familiar. Así, se estima que un aumento de 0,1 p.p. en el tipo medio de 2011 provoca un incremento de 1,81 p.p. en el porcentaje de bienes exentos durante los cuatro años siguientes.
- Otra manera sencilla de eludir el impuesto es aprovechando el límite conjunto renta-patrimonio: se reorganiza el patrimonio para obtener menos rendimientos explícitos. Así, la probabilidad de aprovecharse del límite en 2012 ante un aumento del tipo medio de 2011 de 0,1 p.p. aumenta en 3,69 p.p.
- Finalmente, las prácticas elusivas de los contribuyentes tienen un impacto considerable en la recaudación generada por el impuesto. Se estima que durante el periodo 2012-2015 la pérdida total acumulada representa 2,6 veces la recaudación estimada del impuesto para 2011.

En otros estudios recientes realizados para otros países como Dinamarca (Jakobsen *et al.*, 2020), Suecia (Seim, 2017) y Suiza (Brühlhart *et al.*, 2022) se destaca también la importancia de la elusión fiscal (y del fraude fiscal, elemento sobre el que hablaremos más adelante) como reacción ante el impuesto sobre el patrimonio.

¹⁷ El impuesto francés también establecía un límite conjunto entre renta y patrimonio, así como en siete de los 26 cantones suizos. En cambio, en Noruega no se prevé ningún límite (Chamberlain, 2021).

4.2.3. El efecto redistributivo del impuesto sobre el patrimonio

El efecto redistributivo de un impuesto viene determinado por su nivel de progresividad y por su capacidad recaudatoria. Aunque un impuesto sea muy progresivo, su efecto redistributivo puede ser insignificante si la recaudación es muy reducida.

La tarifa del impuesto sobre el patrimonio en España es muy progresiva: además del mínimo exento, los tipos marginales se sitúan entre el 0,2% y, desde 2021, en el 3,5% en la normativa estatal. En las nueve CCAA de régimen común que han regulado su propia tarifa, los tipos marginales oscilan también entre un mínimo del 0,2% en Andalucía y Galicia, y un máximo del 3,75% en Extremadura. Si bien los tipos marginales máximos se aplican a partir de bases liquidables superiores a los 10,5 millones de euros, estos tipos marginales máximos son extremadamente elevados y no tienen parangón en el sistema comparado donde, como hemos comentado anteriormente, los tipos máximos rara vez superaban el 1%. En este sentido, el impuesto sobre el patrimonio puede considerarse como una manera implícita de gravar las rentas del capital, de forma que se puede obtener la relación de equivalencia entre los tipos impositivos de los dos impuestos.

$$t^R = \frac{1+r}{r} t^P$$

Donde t^R es el tipo impositivo sobre la renta, r la rentabilidad presunta generada por el patrimonio y t^P el tipo del impuesto sobre el patrimonio¹⁸. Así, el tipo marginal máximo del 3,5% de patrimonio equivale para una r del 5%, a un tipo sobre la renta del 73,5%; para una $r=2\%$ (tipo de interés del Banco Central Europeo en diciembre de 2022), un 178,5%; y para una $r=0,5\%$ (tipo de interés en julio de 2022), ¡un 703,5%! En definitiva, bien se puede afirmar que el tipo marginal máximo del impuesto español resulta extremadamente elevado y, en términos de su equivalencia con renta, resulta claramente confiscatorio, si no se considera la aplicación del límite conjunto renta-patrimonio.

López Laborda *et al.* (2021) estiman el efecto redistributivo del sistema fiscal español con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE para 2017 y 2018, y concluyen que el efecto redistributivo del impuesto sobre el patrimonio resulta insignificante. No obstante, Durán Cabré y Esteller Moré (2020 y 2022) destacan que la riqueza es una variable stock, mientras que la renta es una variable flujo, por lo que al analizar el efecto redistributivo se comparan magnitudes de naturaleza diversa. En este sentido concluyen que la capacidad redistributiva del impuesto sobre el patrimonio se debería estimar en el largo plazo. Con el objetivo de analizar la capacidad redistributiva potencial del impuesto español, Durán Cabré y Esteller Moré desarrollan un microsimulador de renta-patrimonio, denominado SIMPA, utilizando datos que proceden de la «Encuesta

¹⁸ Para una mayor explicación de la equivalencia, véase Esteller *et al.* (2014).

Financiera de las Familias» del Banco de España. Esto significa que toda la riqueza se valora a precios de mercado, a diferencia de lo previsto en la normativa, que se puede considerar que no hay incumplimiento y que se incluyen a los contribuyentes de la Comunidad de Madrid y de los territorios forales. Con datos referidos a 2014 calculan que la recaudación potencial del impuesto de acuerdo con la normativa estatal sería aproximadamente 2,5 veces superior a la real. En el corto plazo el efecto redistributivo es insignificante, pero si se analiza para un periodo de tiempo más largo, 25 años, el porcentaje de la riqueza acumulado por el 1% más rico de los hogares disminuiría en 1,31 puntos porcentuales y en 0,84 p.p. el del 10% más rico.

4.2.4. *El cumplimiento fiscal en el impuesto sobre el patrimonio*

Una última cuestión que queremos destacar en esta revisión de la literatura académica relacionada con el impuesto sobre el patrimonio es la del cumplimiento fiscal. El impuesto se suele considerar caro de administrar. La administración tributaria requiere conocer los bienes que tienen los contribuyentes, para lo cual resulta fundamental la información obtenida a partir de terceros o de registros de bienes. Además, la existencia de paraísos fiscales facilita la ocultación de bases, especialmente entre los individuos con mayor riqueza (Alstadsæter, Johannesen y Zucman, 2019). En España, Mas Montserrat y Mas Montserrat (2019) analizan la información sobre los contribuyentes catalanes que se acogieron a la amnistía fiscal de 2012 (que recordemos no incluía al impuesto sobre el patrimonio) y presentaron con posterioridad una declaración extemporánea del impuesto sobre el patrimonio, 6.728 contribuyentes. Dos tercios ya habían declarado el impuesto y, después de acogerse a la amnistía, complementaron sus declaraciones. Por tanto, un tercio de las declaraciones extemporáneas, unas 2.200, corresponden a personas que no habían llegado a declarar el impuesto. El total de declaraciones fuera de plazo supone un 15% del total de declarantes. Los contribuyentes que sí habían declarado el impuesto con anterioridad ocultaban un 25% de sus bienes, que principalmente eran activos financieros localizados en el extranjero y participaciones de entidades no cotizadas. El porcentaje de contribuyentes que regularizaron su situación aumenta con la riqueza: si en el primer decil representaron únicamente un 0,5% de los declarantes, en el percentil 100 casi suponen un 45%. Además, cabe destacar que el porcentaje de la riqueza oculta aumenta con el nivel de riqueza; para el 60% de los declarantes más ricos representa el 30% del total. Estos datos nos dan una idea del límite inferior de fraude en el impuesto antes de la amnistía.

Ahora bien, también existen estimaciones sobre el grado de cumplimiento del impuesto en Cataluña. En efecto, la Agència Tributària de Catalunya (ATC) realizó una estimación oficial del *tax gap* o brecha fiscal con datos del ejercicio 2014, que posteriormente ha sido repetida para 2018 aplicando una metodología consensuada con investigadores de la Universidad de Barcelona y el IEB. La metodología desarrollada está explicada con mayor detalle en Durán-Cabrè *et al.* (2019).

La brecha fiscal indica la diferencia entre la recaudación impositiva efectiva y la que debería obtenerse de haber pleno cumplimiento fiscal. Su importancia es creciente en el campo de las administraciones tributarias en consonancia a la mayor relevancia que se da al cumplimiento fiscal voluntario, objetivo principal de una administración tributaria moderna (OCDE, 2017). Además, la brecha es un buen indicador para valorar la actuación de las administraciones tributarias, como se ha indicado en la sección 2.1 al destacar la importancia de la rendición de cuentas.

La brecha fiscal bruta estimada, esto es, antes del fraude descubierto por la actuación de la administración tributaria y expresada respecto a la recaudación potencial del impuesto, es del 35,4% en 2018, habiendo disminuido en 4,4 p.p. respecto a la de 2014 (Agència Tributària de Catalunya, 2022). Se trata de un valor elevado derivado de la naturaleza del impuesto, donde se grava el patrimonio mundial de los contribuyentes con independencia del lugar donde se sitúe dicho patrimonio. Esto se observa con mayor claridad al analizar los componentes de esta. El 84% de la brecha de 2018 viene provocada por no declarar el valor de los bienes situados en el extranjero, aspecto sumamente complejo de controlar en la práctica si no existe una estrecha cooperación internacional entre administraciones tributarias, incluidas las de los paraísos fiscales.

Otra cuestión relevante es que la brecha fiscal se concentra principalmente entre los contribuyentes con mayor riqueza. Así, si los ordenamos de manera creciente de acuerdo con la riqueza declarada inicialmente, el 84% de la brecha de 2018 es atribuible a los contribuyentes que integran el 10% más rico. Este resultado corrobora los obtenidos también para 2014.

5. CONCLUSIONES

No cabe duda de la importancia de la evaluación de las políticas públicas. Para ello, es necesario contar con valoraciones sociales del beneficio marginal y del coste marginal. Sobre el primero de los dos factores, hemos podido comprobar cómo ese beneficio (revelado, por ejemplo, a través de encuestas) puede estar sesgado por el bajo nivel informativo. Estimarlos para el caso español y desde diferentes dimensiones, incluyendo la descentralización, así como explicar sus determinantes básicos, ha sido el objetivo de este artículo.

El nivel de conocimiento de la sociedad española sobre cuestiones fiscales básicas y sobre la descentralización impositiva resulta bajo. En efecto, cuando en una encuesta representativa para toda España se pregunta sobre el nivel de presión fiscal, el peso recaudatorio de diferentes impuestos, el concepto de tipo marginal, el tipo impositivo general del IVA, el plazo de prescripción y el nivel de fraude fiscal, el porcentaje de encuestados que responden correctamente a todas las preguntas no llega al 10%. Asimismo, se constata una elevada heterogeneidad por grupos sociales: a mayor estatus socioeconómico, mayor conocimiento (algo esperable); y los

hombres tienen claramente un mayor conocimiento que las mujeres, algo sin duda sorprendente. Ante la ausencia de un nivel suficientemente elevado de conocimiento y relativamente uniformizado por grupos sociales, las políticas públicas se alejarán del óptimo y reflejarán no sólo las diferencias estructurales de preferencias entre grupos sociales, sino también las provocadas por diferencias en el nivel de conocimiento fiscal.

El desconocimiento sobre la descentralización fiscal inferido en este caso a través de otra encuesta representativa, también para toda España y para algunas CCAA, resulta incluso mayor: únicamente un 0,33% de los encuestados demuestra un conocimiento perfecto sobre a qué nivel de gobierno se pagan diferentes impuestos. Los ciudadanos en general tienen un muy bajo nivel de conocimiento de a qué gobiernos pagan los impuestos, incluso los de las CCAA de régimen foral. Los resultados son especialmente desoladores en el IVA y los impuestos especiales, lo cual puede tener que ver con la naturaleza indirecta de estos impuestos. Igualmente, se constata una elevada heterogeneidad por grupos sociales, según el estatus socio-económico y el sexo. Las supuestas ventajas de la descentralización fiscal, en términos de una mejor asignación de recursos a causa de la mejora del proceso de rendición de cuentas, no parecen darse en el caso español. En todo caso, la mayoría de los individuos sí percibe que hay diferencias impositivas entre CCAA, aspecto que muy mayoritariamente se valora como negativo: 10,8 individuos lo valoran de manera negativa frente a 1 que lo hace positivamente. Es decir, los ciudadanos no sólo no se aprovechan de las mejoras que puede conllevar la descentralización, sino que no valoran positivamente el margen a través del cual éstas pudieran llegar: la diversidad impositiva entre territorios.

Un claro ejemplo del bajo nivel informativo se da en relación con el impuesto sobre el patrimonio: a pesar del elevado desconocimiento sobre a quién se paga (solamente acierta la pregunta un 30% de los encuestados), cuando se pregunta sobre qué impuestos aumentar para financiar un mayor gasto público, la tercera opción más elegida (un 35%) es la del impuesto sobre el patrimonio. Esta demanda del impuesto bajo su estructura legal actual, sin embargo, contrasta con los resultados que la literatura obtiene acerca de los efectos derivados del impuesto: un nivel de elusión fiscal y de fraude fiscal muy elevados, junto con un efecto redistributivo insignificante y una muy baja capacidad recaudatoria, en su configuración presente.

Aumentar el nivel de conocimiento fiscal de nuestra sociedad debería ser, pues, un objetivo primordial para realizar buenas evaluaciones de las políticas públicas. En relación con la descentralización, de manera similar, debería potenciarse la visibilidad de a qué nivel de gobierno se asigna –de manera compartida o no– un determinado impuesto. El coste-efectividad de este tipo de iniciativas está fuera de toda duda.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADVANI, A.; MILLER, H.; SUMMERS, A. (2021): «Taxes on wealth: time for another look?», *Fiscal Studies*, 42, 389-395.
- AGÈNCIA TRIBUTÀRIA DE CATALUNYA (2022): *Estudi del tax gap dels principals impostos gestionats per l'ATC. Annex: explicació metodològica i resultats desglossats*, ATC, Barcelona. https://atc.gencat.cat/web/.content/documents/01_atc/pla/presentacio-2022-bretxa-fiscal.pdf
- ALESINA, A.; MIANO, A.; STANTCHEVA, S. (2020): «The Polarization of Reality», *AEA Papers and Proceedings*, 110, 324-328.
- ALSTADSÆTER, A.; JOHANNESSEN, N.; ZUCMAN, G. (2019): «Tax evasion and inequality», *American Economic Review*, 109, 2073-2103.
- ALVAREDO, F.; SAEZ, E. (2009): «Income and Wealth Concentration in Spain from a Historical and Fiscal Perspective», *Journal of the European Economic Association* 7, 1140-67.
- ATKINSON, A.B. (2015): *Inequality: What can be done?*, Harvard University Press.
- BOADWAY, R.; CHAMBERLAIN, E.; EMMERSON, C. (2010): «Taxation of wealth and wealth transfers», en S. Adam *et al.*, eds, *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press. https://ifs.org.uk/sites/default/files/output_url_files/ch8.pdf
- BOADWAY, R.; CUFF, K. (2022): *Tax Policy. Principles and Lessons*, Cambridge Elements, Elements in Public Economics, Cambridge University Press.
- BOADWAY, R.; PESTIEAU, P. (2018): «The tenuous case for an annual wealth tax», *Working Papers 2018/01*, Institut d'Economia de Barcelona (IEB), Barcelona. <https://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2018/04/2018-IEB-WorkingPaper-01.pdf>
- BOADWAY, R.; TREMBLAY, J.F. (2012): «Reassessment of the Tiebout model», *Journal of Public Economics*, 96, 1063-1078.
- BRÜLHART, M.; GRUBER, J.; KRAPF, M.; SCHMIDHEINY, K. (2022): «Behavioral Responses to Wealth Taxes: Evidence from Switzerland», *American Economic Journal: Economic Policy*, 14(4), 111-150.
- BUCHANAN, J.M. (1967): *Public Finance in Democratic Process*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- CHAMBERLAIN, E. (2021): «Who should pay a wealth tax? Some design issues», *Fiscal Studies*, 42, 599-614.
- CHETTY, R.; LOONEY, A.; KROFT, K. (2009): «Salience and Taxation: Theory and Evidence», *American Economic Review*, 99, 1145-1177.
- COMITÉ DE PERSONAS EXPERTAS (2022): *Libro blanco sobre la reforma tributaria*, Madrid. https://www.ief.es/docs/investigacion/comite-expertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf
- COSTA, M.; DURÁN-CABRÉ, J.M.; ESPASA, M.; ESTELLER, A.; MORA, A. (2005): *Teoría Básica de los Impuestos: un Enfoque Económico*, Thomson-Civitas.
- DOWNS, A. (1960): «Why the Government Budget is too small in Democracy», *World Politics*, 12, 541-563.
- DURÁN-CABRÉ, J.M.; ESTELLER-MORÉ, A. (2007): «An empirical analysis of capital taxation: equity vs. tax compliance», *Papeles de trabajo 4/07*, Instituto de Estudios Fiscales. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/papeles_trabajo/2007_04.pdf
- (2010): «Tax Data for Wealth Concentration Analysis: an Application to Spanish Wealth Tax», *Review of Income and Wealth*, 56, 620-631.
- (2020): «Los efectos redistributivos del impuesto sobre el patrimonio», Observatorio Social de «la Caixa», Documento técnico. https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/documents/22890/283905/Duran+i+Esteller+BREU+CASTELLÀ_F.pdf/deddc2a0-9831-761b-4db9-0a505cdb47b1?t=1592257751297
- (2021): «A Quantitative Assessment of the Net Wealth Tax: The Spanish Experience», *CESifo Economic Studies*, Vol. 67, No. 4, 488-510.
- (2022): «¿Se adapta el sistema fiscal español a la demanda social de redistribución?», en *Desigualdad y pacto social*, L. Ayala (Coordinador), Observatorio Social de la Fundación «la Caixa». https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/documents/22890/548693/Desigualdad+y+pacto+social_ES_Julio2022.pdf/a641e5f2-6789-c143-0466-552df29ec0c1?t=1657627443892
- DURÁN-CABRÉ, J.M.; ESTELLER-MORÉ, A.; MAS-MONTSERRAT, M. (2019): «Behavioural

- Responses to the (Re)introduction of Wealth Taxes. Evidence from Spain», *IEB Working Paper 2019/04*, Institut d'Economia de Barcelona (IEB), Barcelona. <https://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2019/05/2019-IEB-WorkingPaper-04.pdf>
- DURÁN-CABRÉ, J.M.; ESTELLER-MORÉ, A.; MAS-MONTSERRAT, M.; SALVADORI, L. (2019): «The tax gap as a public management instrument: application to wealth taxes», *Applied Economic Analysis*, vol. 27(81), 207-225.
- DURÁN-CABRÉ, J.M.; ESTELLER-MORÉ, A.; RIZZO, L.; SECOMANDI, R. (2023): «Fiscal knowledge and its Impact on Revealed MWTP: Evidence from Survey Data», mimeo. <https://drive.google.com/file/d/1Kbo8pNpOvFWck9ZgmQoLmADwpo8ehOc/view>
- ESPASA, M.; ESTELLER-MORÉ, A.; MORA, T. (2017): «Is Decentralization Really Welfare Enhancing? Empirical Evidence from Survey Data (1994-2011)», *Kyklos*, 70, 189-219.
- ESTELLER-MORÉ, A. (2023): «Imposición sobre la renta personal: ¿qué sabemos de la relación entre redistribución y costes de eficiencia?», *Cuadernos Económicos del ICE*, 105 – 1/2023, en prensa.
- ESTELLER-MORÉ, A.; COSTA, M.; DURÁN, J.M.; ESPASA, M.; JOFRE, J.; MONTOLIO, D.; SORRIBAS, P.; VÁZQUEZ, J. (2014): *Economía de los impuestos*, McGraw-Hill.
- ESTELLER-MORÉ, A.; MAS-MONTSERRAT, M. (2017): «Costes de eficiencia de la imposición personal: métodos de estimación y evidencia empírica», *Papeles de Economía Española*, 154, 28-38, 2017 https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/154art03.pdf
- FMI (2021): *IMF Fiscal Monitor*, April 2021, Washington DC. <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021#Full%20Report>
- GENTZKOW, M.; SHAPIRO, J.M. (2011): «Ideological Segregation Online and Offline», *Quarterly Journal of Economics*, 126, 1799-1839.
- GIDEON, M. (2017): «Do Individuals Perceive Income Tax Rates Correctly?», *Public Finance Review*, 45, 97-117.
- INFORME MIRRLEES (2013): *Diseño de un sistema tributario óptimo*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, España.
- JAKOBSEN, K.; JAKOBSEN, K.; KLEVEN, H.; ZUCMAN, G. (2020): «Wealth Taxation and Wealth Accumulation: Theory and Evidence from Denmark», *The Quarterly Journal of Economics*, 135(1), 329-388.
- JERIT, J.; BARABAS, J. (2012): «Partisan Perceptual Bias and the Information Environment», *Journal of Politics* 74, 672-84.
- KORNHAUSER, M.E. (2005): «Doing the Full Monty: will publicizing tax information increase compliance?», *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 18, 95-117.
- LÓPEZ-LABORDA, J.; RODRIGO, F. (2014): «Los ciudadanos ante las haciendas regionales: Quién es y quién debería ser responsable de servicios e impuestos», *Revista de Economía Aplicada*, 66, 5-33.
- LÓPEZ LABORDA, J.; MARÍN, C.; ONRUBIA, J. (2021): «Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles. Sexto Informe - 2017 y 2018», *Estudios sobre la Economía Española*, 2021-33, FEDEA, Madrid. https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-33.pdf?utm_source=wordpress&utm_medium=actualidad&utm_campaign=estudio
- MAS MONTSERRAT, M.; MAS MONTSERRAT, D. (2019): «Detecting tax evasion through wealth tax returns», mimeo.
- MILL, J.S. (1848): *Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy*, Logmans.
- OATES, W.E. (1999): «An Essay on Fiscal Federalism», *Journal of Economic Literature*, 37, 1120-1149.
- OCDE (2017): *Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, París. https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2017_tax_admin-2017-en#page1
- (2018): *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, OECD Tax Policy Studies, París. https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/the-role-and-design-of-net-wealth-taxes-in-the-oecd_9789264290303-en#page1
- SAEZ, E.; ZUCMAN, G. (2019): «How would a progressive wealth tax work? Evidence from the economics literature», mimeo. <http://gabriel-zucman.eu/files/saez-zucman-wealthtaxobjections.pdf>

- SAUSGRUBER, R.; TYRAN, J.R. (2005): «Testing the Mill hypothesis of fiscal illusion», *Public Choice*, 122, 39-68.
- SEABRIGHT, P. (1996): «Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model», *European Economic Review*, 40, 61-89.
- SEIM, D. (2017): «Behavioral Responses to Wealth Taxes: Evidence from Sweden», *American Economic Journal: Economic Policy*, 9, 395-421.
- SCHNEIDER, F.; MEDINA, L. (2018): «Shadow Economies Around the World: What Die We Learn Over the Last 20 Years?», *IMF Working Paper*, 18/17, Washington DC. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/25/Shadow-Economies-Around-the-World-What-Did-We-Learn-Over-the-Last-20-Years-45583>
- TAUBINSKY, D.; REES-JONES, A. (2018): «Attention Variation and Welfare: Theory and Evidence from a Tax Salience Experiment», *Review of Economic Studies*, 85, 2462-2496.
- WILSON, J.D.; WILDASIN, D.E. (2004): «Capital tax competition: bane or boon», *Journal of Public Economics*, 88, 1065-1091.

Anexo I

DISTRIBUCIÓN POR NÚMERO DE ACIERTOS: CONOCIMIENTO FISCAL GENERAL Y SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Gráfico nº A.1. **DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE ACIERTOS: CONOCIMIENTO FISCAL GENERAL**

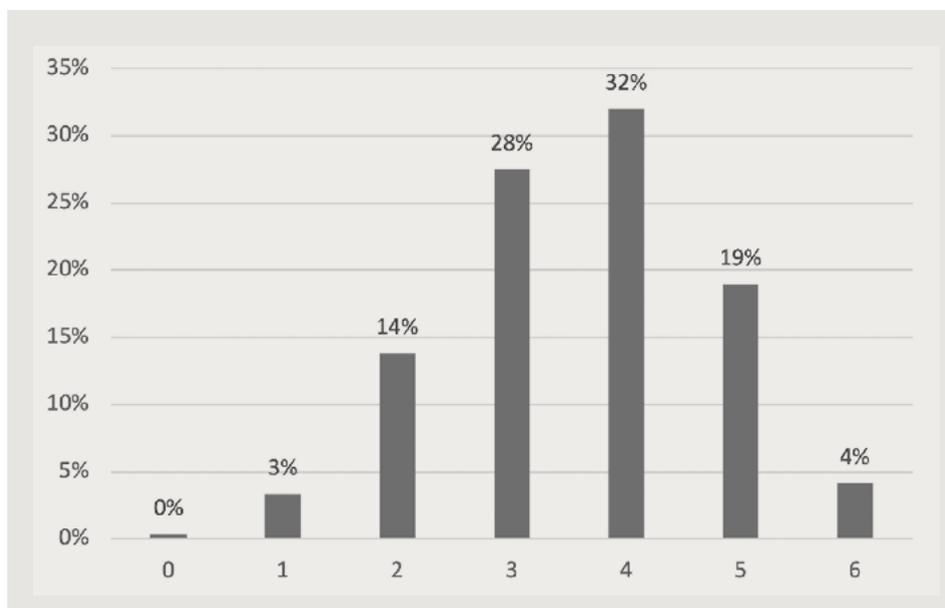


Gráfico n° A.2. DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE ACIERTOS: CONOCIMIENTO FISCAL GENERAL (ampliado)

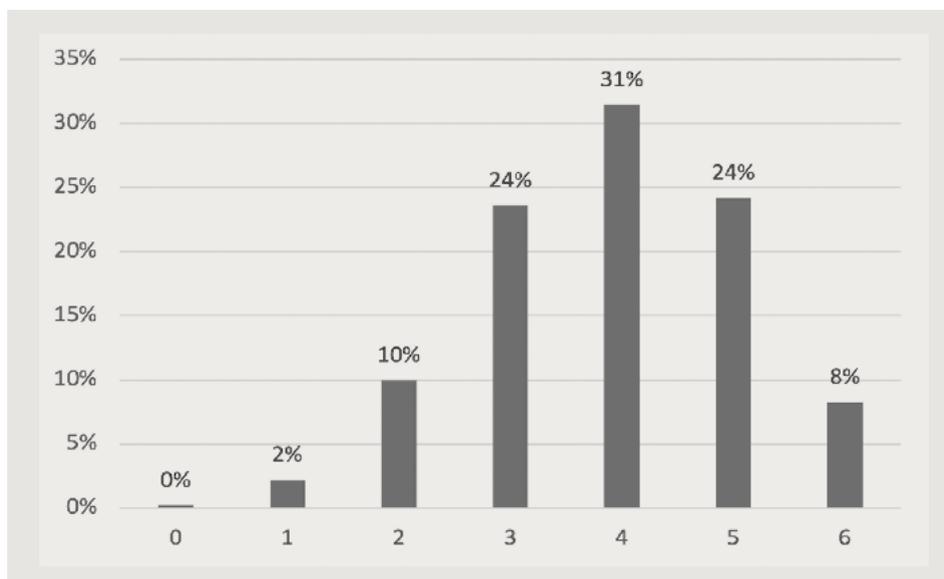
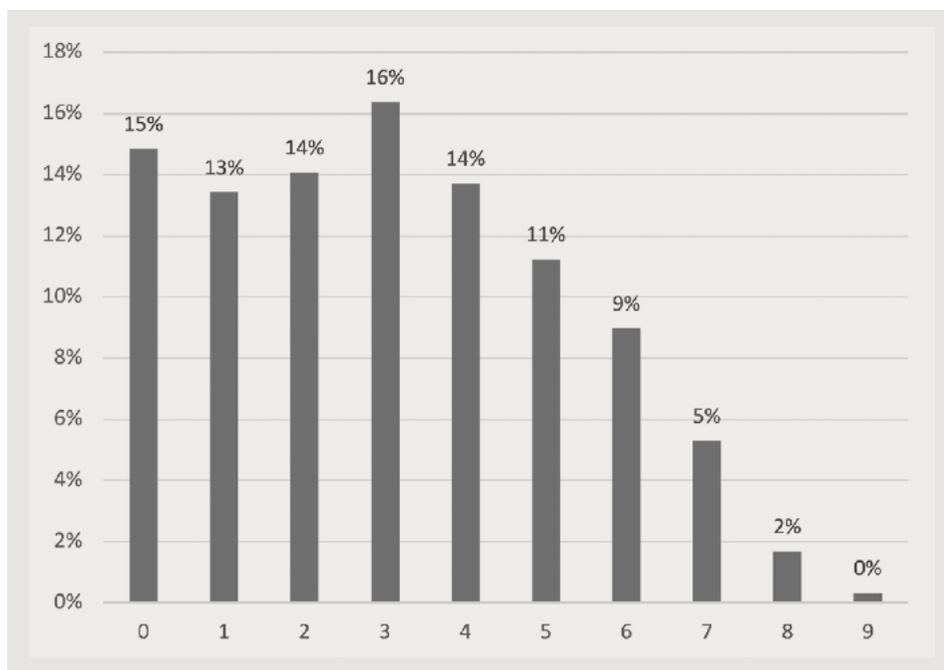


Gráfico n° A.3. DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE ACIERTOS: DESCENTRALIZACIÓN FISCAL



Anexo II

FORMACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON SESGOS DE CONOCIMIENTO

Un sencillo y estilizado marco teórico puede servir para identificar la ineficiencia en la formación y evaluación de políticas públicas si el conocimiento de la ciudadanía sobre la realidad fiscal básica no es pleno, es decir, si nos separamos de los supuestos básicos del análisis tradicional.

La función indirecta de utilidad de un individuo representativo es $v(t,G)$. Depende negativamente del tipo impositivo y positivamente del nivel de gasto público, y es estrictamente cóncava respecto de G . Para simplificar el análisis, vamos a suponer que el exceso de gravamen (el coste marginal de aumentar los impuestos), EG , es constante¹⁹ y está expresado por unidad monetaria de aumento de los impuestos. En base a las preferencias de este individuo representativo y partiendo de un nivel inicial de gasto público, G^R , evaluamos la necesidad de incrementar el nivel de gasto público. En el óptimo social, se cumple la siguiente condición:

$$\frac{\Delta v}{(G^* - G^R)} = EG \quad [A.1]$$

Donde hemos aproximado la derivada de la función indirecta de utilidad respecto de la variación de G a través de discretizar la ecuación diferencial original. Más adelante, veremos que esto es útil para identificar qué parte del aumento deseado del gasto se basa en el desconocimiento del individuo representativo. En definitiva, acabamos teniendo:

$$\Delta v = EG \times (G^* - G^R) \quad [A.2]$$

Por tanto, partiendo de G^R , el incremento de la utilidad derivado de alcanzar G^* (parte izquierda de la igualdad), Δv , se iguala a la pérdida de bienestar derivada de incrementar los impuestos en el importe $G^* - G^R$ (parte derecha). En equilibrio, $G^* = T^*$, donde T es la recaudación impositiva (esto es, el tipo impositivo multiplicado por la base imponible, la cual es sensible ante aumentos del tipo impositivo; de ahí que $EG > 0$). Fuera del equilibrio, si la parte izquierda de [A.2] es positiva (negativa), la predisposición marginal a pagar (MWTP) es positiva (negativa). En el óptimo, $MWTP = 0$. La formación de políticas públicas, así como su evaluación *ex post*, deben basarse en criterios análogos a éste.

¹⁹ También pudiera haber sesgos en la formación y evaluación de políticas públicas, que no consideramos aquí, en la medida en que las reacciones de los contribuyentes ante variaciones impositivas dependen de cuán «salientes» sean los impuestos (véase, por ejemplo, Chetty *et al.*, 2009; o Taubinsky y Rees-Jones, 2018).

Supongamos, ahora, que el ciudadano representativo tiene una percepción sesgada sobre el nivel real de gasto público y, por tanto, sobre el nivel actual de presión fiscal. Lo que percibe es $G^P = T^P$. En ese caso, al evaluar una política de gasto público tendremos la siguiente relación:

$$\frac{\Delta v'}{(G^* - G^P)} = EG \quad [A.3]$$

Esto es, de acuerdo con su conocimiento, la MWTP del individuo (en nuestro caso, revelada a partir de la encuesta) será cero sólo cuando el incremento sea $G^* - G^P$ a pesar de que el nivel actual de gasto público (y, por tanto, de impuestos) es G^R . Si, para poder compararla con [A.2], reexpresamos [A.3], tenemos:

$$\Delta v' = EG \times [(G^* - G^R) + (G^R - G^P)] = \Delta v + EG \times (G^R - G^P) \quad [A.4]$$

Si existe un sesgo de conocimiento tal que $G^R > G^P$ (esto es, el individuo infravalora el papel real del sector público a través de la pregunta que hacemos en la encuesta sobre el nivel actual de presión fiscal), tenemos que $\Delta v' > \Delta v$ y, por tanto, dado que la relación función indirecta de utilidad – gasto público es cóncava, su demanda estará sesgada al alza. Esto es, para el nivel actual de presión fiscal, su MWTP estará sesgada al alza. Y, a la inversa, si $G^R < G^P$. En definitiva, sólo si la evaluación de políticas públicas se basa en información correcta por parte de la ciudadanía tendremos que las decisiones públicas alcanzan el «verdadero» óptimo social. En otro caso,

$$\Delta v' - \Delta v = EG \times (G^R - G^P) = EG \times \text{sesgo conocimiento} \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} 0$$

Fijémonos que estos sesgos pueden devenir del hecho de que se sobrevalore la economía sumergida y eso lleve a que la ciudadanía infiera que $T^R < T^P$, esto es, «ya pago demasiados impuestos»; o bien que haya ilusión fiscal por el peso de los impuestos indirectos en el *tax mix* tal que $T^R > T^P$. En el primer caso, la formación y evaluación de políticas públicas nos llevarían a un papel del sector público por debajo del que marca el óptimo social (conocimiento pleno), y lo contrario sucedería en el segundo caso. El sesgo en la formulación y evaluación de políticas públicas se producirá en ausencia de un nivel informativo próximo al pleno, y el signo dependerá del origen del sesgo de conocimiento.