

ANALÍTICA DE LA DESPOBLACIÓN:
LA PSEUDOTERAPIA DE LA FISCALIDAD



LUIS ANTONIO SÁEZ

Sáez, L. A. (2025). Analítica de la despoblación: la pseudoterapia de la fiscalidad. En F. Collantes, V., Pinilla, L. A. Sáez (editores), *Despoblación y desarrollo rural. 25 años de investigación desde el CEDDAR* (pp. 315-351). Publicaciones de Rolde de Estudios Aragoneses / Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales.

https://www.roldedeestudiosaragoneses.org/wp-content/uploads/Libro-CEDDAR-25-anos_10_Saez_315-351.pdf

Publicación original:

Sáez Pérez, L. A. (2020): «Analítica de la despoblación: la pseudoterapia de la fiscalidad», *Revista española de la función consultiva*, 33, pp. 215-236. <https://www.cjccv.es/pdfs/pub/refc-n33.pdf>

Los impuestos son un logro importante como civilización. Permiten financiar proyectos que hacen más eficiente al conjunto de la comunidad, amplían las oportunidades de quienes tienen una vida más difícil y contribuyen a que las crisis sean menos intensas. Transpiran en nuestra cotidianidad, y, sin embargo, desde esas miradas más espontáneas suele haber una cierta contrariedad, llegando en muchos a la reprobación... Quienes cobran impuestos han sido mal vistos en textos sagrados y literarios, también en los académicos. ¿Cómo no, llegado el caso, en los programas políticos?

Que la gente crea en elixires y curanderos siempre me sorprendió. El consenso unánime y transversal de parlamentos autonómicos, contagiando al congreso de la nación, de plantear la bajada de impuestos como piedra filosofal frente a la despoblación, me inquieta moral e intelectualmente. Por lo que implica de ruptura de un pacto cívico fundamental, eludir la “contribución”, palabra tan bonita de los más viejos, al bien común.

Cuando se propone un tratamiento sin el fundamento debido, se habla en medicina de pseudoterapia. Creía pertinente con este trabajo profundizar en los estudios llevados a cabo en diversos países sobre fiscalidad y atracción de nuevos residentes e inversiones productivas, inclusive los del gobierno de Noruega de quien se copia, mal, la excepción europea de las ayudas al funcionamiento. Qué tipo de consecuencias, cómo se habían diseñado, impactos y consecuencias imprevistas. Explicar cómo las políticas expansivas de inspiración keynesiana o en la curva de Laffer están llamadas a generar muchas distorsiones en economías abiertas dentro de una competencia fiscal excepcionalmente generalizable.

Por supuesto, el texto que sigue se puede criticar desde muchos ángulos, y esa es una de sus metas, contribuir a un debate consistente y agudo en argumentos. Sin embargo, la pregunta, tan ausente en las estrategias sobre despoblación, no es negociable: ¿en qué nos basamos para promover esa política? ¿Qué evidencias la sostienen? ¿Terapia o pseudoterapia?

1. INTRODUCCIÓN

Las palabras análisis y analítica podrían plantearse en muchos ámbitos, si bien coloquialmente se relacionan con la salud. «Nos los hacemos» para diagnosticar una cuestión que preocupa y, si procede, llevar a cabo una terapia que mejore la situación de partida.

Cambiando lo cambiabile, ese esquema es trasladable a la acción política. Evaluar un reto que nos compete como comunidad, buscando el mayor número de pruebas que contrasten hipótesis plausibles, interpretarlas de manera contextualizada para derivar una acción que nos mejore en el futuro, debería ser un ejercicio habitual. Y no solo por los gestores públicos, sino que todos los agentes, individualmente, en tanto ciudadanos, y como parte de los diferentes grupos en los que nos integramos, deberíamos tener naturalizada esa mirada reflexiva sobre lo común. Cuestionarnos en qué se basan nuestras propuestas y las alternativas, qué prejuicios tenemos al respecto, el porqué de estas medidas y sus contraindicaciones, aprender de las experiencias previas, más de los fracasos que de los ensalzados casos de éxito, ser conscientes de las consecuencias si finalmente adoptamos esas medidas.

Sin embargo, la mayoría de los asuntos públicos carecen de ese elemental planteamiento. No hay «amor a las preguntas... (ni) necesitar los porqués».¹ En nuestro caso, las jornadas y encuentros rurales, las comisiones parlamentarias e, incluso, los congresos académicos, que hoy en día articulan el debate sobre la despoblación, tienen como prioridad ser noticiables, multitudinarios en aserciones que no se enreden en explicaciones. Así, las propuestas se marquetean en *powerpoints* efectistas con argumentos de autoridad sin ningún tipo de dudas, y anecdóticos se elevan a referencias de éxito si son populares y políticamente correctos.

1. Entrevista a Emilio Lledó en *El Mundo* (28/01/2017).

Culminan una retroalimentación entre unos ponentes doctos en complejizar con neologismos y unos públicos acomodados en la indignación. Quienes debieran ser notarios de esta espectacularización de la política,² los medios de comunicación, que si editaran una crítica reseñarían algo sobre el talento y el esfuerzo de los protagonistas, se convierten en meras cámaras de eco, sin entrar a preguntar(se) por los fundamentos y consecuencias.

Desde la Universidad tampoco hemos hecho mucho, es mi percepción, por combatir esta banalización. Deberíamos, creo, haber sido más explícitos en demandar que las estrategias frente a la despoblación, como todas las políticas, tuvieran un filtro teórico, factual, estadístico, vivencial, ético en el que participáramos los actores involucrados interpretando hipótesis bien trenzadas y esgrimiendo evidencias que propiciaran buenas normas y mejores gestiones. Por otro lado, internamente, como institución, esta revisión crítica nos debería llevar a replantearnos la displicencia desde la que se evalúa la investigación aplicada y las asistencias técnicas, que serían las más idóneas en este caso, y cambiar los incentivos en la academia. No son excluyentes ni dicotómicas las distintas formas de investigar, al contrario, se refuerzan, porque desde el estudio de las experiencias concretas se corrigen y amplían los contenidos más conceptuales, son puentes bidireccionales. En consecuencia, creo que debería superarse una hipertrofia curricular hacia una investigación básica asociada a las publicaciones, buena en sí misma, pero incompleta en la medida que no desemboca en transferencia hacia y desde el *mundo real*, lo que en la despoblación es clave, tan huérfana en España sus políticas de investigaciones que las inspiren. Recuperar, me gustaría, como ya dijo hace tiempo Colander (1992), retomando a su vez el enfoque de

2. Casero-Ripollés *et al.* (2014).

Keynes padre (1890), «el arte perdido de la economía», para puentear lo positivo y lo normativo, lo que es con lo que debería ser.

Siguiendo con el símil médico con que empezaba, en las disciplinas sociales, y de manera paradigmática en la economía, los investigadores preferimos trabajar sobre analíticas extraídas de prototipos ideales para definir complejos marcos de referencia e indicadores sofisticados, para discutir entre pares, que «bajar» al nivel en que se encuentran los retos concretos de la sociedad y sus gentes, aprender de sus vivencias y de los desajustes de nuestras prescripciones, asumiendo algún tipo de responsabilidad por lo (no) sucedido con planes, directrices, leyes y medidas.³ Nos queda mucho que hacer en el tema de la despoblación en la universidad española, ya que no «todo es igual, (ni) nada es mejor»,⁴ ejercitar una investigación rigurosa, transferible y receptiva, con esencia social.

En este trabajo se pretende razonar en torno a la fiscalidad diferenciada, en tanto política que se vienen planteando en planes y legislaciones frente a la despoblación como remedio principal. A pesar de su relevancia, sus promotores no explican de manera precisa en qué teorías y experiencias se basan, es difícil encontrar reflexiones fundadas sobre sus probables consecuencias en términos de eficiencia, equidad y sostenibilidad, ni se ha planteado la dificultad de su implementación, especialmente verificar su cumplimiento y, en consecuencia, evaluar el impacto. En el epígrafe que sigue trataré de señalar lo erróneo de las formas y procesos seguidos para introducir la fiscalidad diferenciada dentro de

3. Ormerod (1994). «Por el contrario, muchos economistas teóricos de hoy traen a la memoria una comedia escrita por Shadwell en 1676, durante la época de la Restauración, *El virtuoso*. El virtuoso era un eminente teórico hacia cualquier cosa que se moviera, por ejemplo, era el mejor nadador teórico del mundo. Pero, en realidad, no sabía nadar en el agua. Simplemente se tendía sobre una mesa e imitaba a la perfección los movimientos de una rana que colgaba de un cordel frente a él. Aunque por lo menos el virtuoso, al observar la rana, tenía el mérito de permitir que la realidad empírica influyera en él hasta cierto punto».

4. Enrique Santos Discépolo: «Cambalache» (1935).

las estrategias frente a la despoblación, sin apenas razonar su idoneidad, y en el posterior explicaré las cuestiones sustantivas que aconsejarían no legislar ese tipo de políticas, a pesar de su popularidad. Cerrará el trabajo una breve discusión y conclusiones.

2. LOS DEFECTOS DE FORMA

Bajar determinados impuestos de manera significativa a quienes residan en pequeñas poblaciones con una situación demográfica crítica, se ha presentado como una política central de la recientemente publicada Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, aprobada por unanimidad en el parlamento de dicha comunidad.⁵ También ha sido la medida estelar del Anteproyecto de Ley de Dinamización del Medio Rural de Aragón,⁶ en la presentación ante la prensa y en el inicio de su deliberación parlamentaria, en la que tuvo 63 votos a favor, 4 abstenciones, y ningún voto en contra. Su reconocimiento no deja de crecer, tanto entre políticos del ámbito autonómico,⁷ como por miembros del gobierno nacional.⁸ Resulta

5. *Diario de La Mancha* (01/04/2022). «El vicepresidente regional, José Luis Martínez Guijarro, que ha presentado hoy [2 de abril de 2022] en Jadraque (Guadalajara) la Estrategia Regional frente a la Despoblación, la principal herramienta de aplicación de dicha Ley, ha indicado que la próxima semana los habitantes de la región podrán comprobar la aplicación práctica de la política fiscal en Castilla-La Mancha como herramienta de lucha frente a la despoblación. ««Por primera vez en las declaraciones podrán hacerse desgravaciones por el simple hecho de tener la residencia efectiva en estos territorios»».

6. *Diario de Teruel* (09/04/2022).

7. Durante 2022, un ejemplo puede apreciar en Castilla y León, en *El Correo de Burgos* (04/05/2022), Suárez- Quiñones: «Acabar con la despoblación es una tarea de todos».

8. *20 minutos* (29/04/2022). «El Gobierno anima a otras autonomías a adoptar las deducciones y ayudas fiscales de Page por vivir en zonas despobladas». Así lo ha apuntado este viernes la portavoz del Ejecutivo y ministra de Política Territorial, Isabel Rodríguez, que ha deseado que la ley castellano-manchega de Despoblación «sea inspiradora para otros territorios». La ministra ha celebrado que en su región de origen «se haga justicia vía impuestos para premiar» a quienes se quedan viviendo en pequeños municipios o se mudan a ellos.

sorprendente que en un sistema de partidos tan disgregado y polarizado como el español, una medida que implica un giro significativo en un elemento estructural de sus instituciones económicas, como es el sistema impositivo,⁹ atenuando los criterios de progresividad, limitando la capacidad recaudatoria y fomentando la competencia fiscal entre territorios, sea asumido por prácticamente todo el espectro político, y sin apenas discrepancias en la opinión pública.

En su defensa se suele apelar a la equidad con base en principios contenidos en textos de alto rango normativo, como nuestra Constitución,¹⁰ o los Tratados Constitutivos de la Unión Europea.¹¹ Subyace la idea de tratar de manera desigual a los desiguales para avanzar en la equidad, reconocida por la doctrina y la jurisprudencia.¹² Una derivada del mismo, muy popular, es que hay que compensar por el esfuerzo que supone vivir en pequeñas poblaciones con menores dotaciones de servicios y menos accesibles, sintetizado en el eslogan, «pagamos los mismos impuestos, pero no recibimos los mismos servicios», sin haber entrado apenas con datos y evidencias a razonar sobre su veracidad, ni distinguir entre disparidad y diversidad. Una forma de hacer política, que, tanto desde la vertiente de su oferta partidista, como desde la demanda de medidas por parte de los votantes y grupos de presión, no entiende que las evidencias sean el argumento central del que partir, ya que no tiene costumbre de dirimir las opciones en función del rigor, sino de los cálculos según sus intereses más inmediatos.

9. El profesor Fuentes-Quintana señalaba habitualmente en sus charlas que «el presupuesto es la mejor radiografía de un país».

10. Exposición de motivos de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha hace referencia a los artículos 9.2 y 40.1 de la Constitución Española.

11. Se suele apelar a los artículos 3 y 174 del Tratado de la Unión Europea.

12. Martínez-Pujalte (2005).

En paralelo, ha surgido también un frente adicional, muy interesante de seguir, a favor de la discriminación positiva con relación a las cotizaciones laborales, otra de las batallas fiscales territoriales desplegadas recientemente, aunque solo para tres provincias, Soria, Teruel y Cuenca, cuya densidad está por debajo del umbral de 12,5 hab./km². En este caso se recurre a que en Noruega, y luego en Suecia, la Corte Europea admitió las «ayudas de funcionamiento» en zonas despobladas equivalentes a esas provincias del Sistema Ibérico, como compensación por sus costes de transporte.¹³ De modo que lo que es válido para las 13 regiones escasamente pobladas del norte de Europa, aglutinadas en la NSPA (Northern Sparsely Populated Areas) se propone para los territorios despoblados del sur, organizados en el grupo de presión simétrico SSPA (Southern Sparsely Populated Areas).¹⁴ Desigualdad en bienestar y agravios comparativos es una mezcla que no solo en España y Europa, sino en otros países y continentes, sirve como detonante de lo que Rodríguez-Pose (2018) bautizó con acierto, «la revancha de los territorios que no importan», un activismo reivindicativo de compensaciones presupuestarias y reconocimientos simbólicos que cristaliza en una identidad territorial emergente.

Esta reducción en los gastos de la Seguridad Social, defendida inicialmente por la SSPA y a la que se fueron sumando bastantes europarlamentarios españoles haciendo «bola de nieve» hacia sus matrices en España, ha pasado mucho más desapercibida dado su carácter sectorial y geográfico específicos. Sin embargo, sí ha desarrollado un trabajo explicativo de sus porqués. Influir en Bruselas implica una forma de hacer política distinta, en las que las justificaciones han de estar fundadas, y los *lobbies* no actúan en el vacío analítico ni estadístico. Así, en diferen-

13. Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón (2019).

14. Se trata de una, una red que integra a los 16 Grupos de Acción Local del programa LEADER y a las asociaciones de empresarios más representativas de las tres provincias.

tes documentos en que explican sus tesis, el más completo el coordinado por Herce (2019), se han empleado ciertos contenidos de la teoría económica, además de ofrecer una revisión de parte de la literatura, y un cálculo de sus impactos. Sin entrar ahora en un análisis crítico detallado, pues no era la intención de la SSPA elaborar un proyecto legislativo, sino que se trataba de una propuesta dirigida a la Comisión Europea y al Gobierno de España para que adoptaran sus posiciones en el diseño de las Ayudas de Estado, ha de reconocerse el buen oficio del equipo que lo llevó a cabo al describir con honestidad y detalle las hipótesis planteadas, exponiendo sus debilidades, así como dejando constancia de los contextos tan peculiares sobre lo que se conjetura.

Cuando referencian los casos de los países nórdicos en que se aplicó, manifiestan con claridad, cosa que no hacen sus patronos,¹⁵ que las evaluaciones de impacto no son concluyentes a su favor. Ni en Suecia, ni en Noruega, de la rebaja en los costes de la Seguridad Social en sus áreas periféricas de bajísima densidad puede inferirse un aumento del empleo ni de la población a medio plazo, incluso a veces, sucedió lo contrario una vez puestas en marcha.¹⁶ Con relación a posibles bajadas tributarias generalizadas en las provincias más despobladas de España, medida que inicialmente no defendían, pero a la que se suman dada su popularidad y las sinergias entre ambas políticas, llegan a hacer unas estimaciones de una posible reducción del 50 % en la cuota íntegra, ¡nada menos!, de prácticamente todos los tributos directos. Sobre sus consecuencias manifiestan en su informe que, en una economía abierta, como son las provinciales y de ese tamaño, habría muchas circunstancias que podrían

15. En declaraciones a *Heraldo de Aragón*, el 2 de noviembre de 2021, al vicepresidente de CEPYME-Teruel se preguntaba y él respondía, lo siguiente: «Qué impacto tendrá la bonificación del 20 % de los costes laborales prevista en los Presupuestos del Estado de 2022 para Teruel, Soria y Cuenca? (Periodista). Es un hito increíble. No se me ocurre mejor fórmula para mejorar la competitividad de las empresas que liberarlas del 20 % de los costes laborales. (Vicepresidente de CEPYME)».

16. Bennmarker *et al.* (2009) y Herce *et al.* (2019).

alterar lo descrito, lo que debería llevar a relativizar las altas expectativas creadas. La economía presenta múltiples interdependencias en todos sus ámbitos y los efectos de arrastre e impulso que se derivan de una aplicación mecánica de los coeficientes de la Matriz de Contabilidad Social, que es lo que inspiró sus cálculos, implican unos supuestos muy heroicos de asumir y mantener, inhabituales en la realidad. Por otro lado, es muy posible que primaran los *spill-overs*, es decir, filtraciones de demanda hacia otros territorios, así como darse estrangulamientos en la provisión y disponibilidad de factores decisivos para una oferta que debería ser muy flexible, o tener capacidad ociosa, para afrontar esos impulsos en el muy corto plazo. Los propios autores reconocen que los resultados que presentan deberían interpretarse con suma prudencia, como cuantías máximas.¹⁷ En consecuencia, la relación causa-efecto entre bajar impuestos y dinamismos demográfico y económico quedaría como un hipotético escenario formulable *ex ante*, cuyo razonamiento abre perspectivas, pero no como un efecto cierto *ex post*. Por tanto, el informe patrocinado por la SSPA es un interesante ejercicio que puede servir como piedra de toque, pero no aporta suficientes evidencias para convalidar una acción política de ese alcance.

En todo caso, constituye una forma de hacer política que, sin ser del todo la idónea, es mucho más interesante que lo sucedido en la elaboración de las estrategias autonómicas que comentamos. La Ley 2/2021

17. La propuesta consiste en bonificar el 10 % de los gastos en cotizaciones sociales a cargo de las empresas, medida en la que se centraba inicialmente la red SSPA frente a Bruselas, y luego en su estudio, para presionar de manera específica al gobierno de España, amplió al 50 % la cuota íntegra de los principales impuestos: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), Impuesto sobre el Patrimonio (IP), Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) e Impuesto sobre Sociedades (IS). El coste fiscal estimado de la propuesta fiscal para las provincias de Soria, Teruel y Cuenca se ha estimado en 335,24 millones de euros al año, el 0,17 % de la recaudación fiscal total en España en 2017. Su impacto positivo generador de renta neta (PIB) ascendería a 266,97 millones de euros cada año y 4.027 empleos (creados o mantenidos) mientras se mantuviese el estímulo fiscal. Por otro lado, hacienda recuperaría por la vía de los diferentes impuestos existentes (sin contar cotizaciones a la Seguridad Social), otros 80,09 millones de euros, el 23,89 % del coste de la propuesta.

de Castilla-La Mancha, y el Anteproyecto de Ley de Dinamización del Medio Rural en Aragón adolecen de una nula reflexión documentada en torno a la fiscalidad diferenciada. Solo se ha calculado por los ejecutivos de ambas comunidades autónomas el coste presupuestario que implicarían las deducciones propuestas conforme a los datos del último ejercicio fiscal; y en las exposiciones de motivos con que se inician los textos legislativos que las contienen hay referencias a su encaje jurídico, defendiendo que no contradicen la equidad horizontal. Pero se trata de dos explicaciones de corto alcance, ad hoc, sin entrar en el fondo de las cuestiones. Desenfokes y omisiones que chocan en la medida que la finalidad de estas leyes no es una política fiscal expansiva, ni tampoco practicar la autonomía financiera con geometrías territoriales variables sin quebrar la igualdad, sino incentivar una residencia efectiva en poblaciones en declive a través de los impuestos. Cuestión central, la de que las personas puedan vivir donde lo deseen, y en qué medida la fiscalidad lo facilita, que queda, como casi siempre, sin discurrir con argumentos consistentes.

No por habitual, deberíamos acostumbrarnos a esta levedad de los procesos políticos. Da qué pensar que las políticas en España, y de manera concreta con relación a la despoblación, no traten de buscar evidencias a través del estudio de la literatura científica y de sus debates, ni consideren las evaluaciones de medidas ya vigentes equivalentes, ni hayan encargado simulaciones que anticipen posibles impactos. Los procedimientos sobre cómo se ha legislado acerca de la fiscalidad diferencial presentan esas importantes limitaciones, muy graves. Nada asegura que elaborar una estrategia con debates rigurosos y razonamientos exigentes permita alcanzar las metas, pero sí es cierto que sin esas dosis de inteligencia, compromiso y sensibilidad es fruto de la casualidad aproximarse a los objetivos, y muy probable quedar lejos.

En el siguiente epígrafe entramos en los desenfokes relativos a su contenido. Ciertos elementos centrales de la fiscalidad diferenciada

carecen de fundamento en sus argumentos sustantivos, incluso es muy probable que desencadenen consecuencias no deseables, y deberían dar pie a que no se aplicara.

3. SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO

En economía es habitual distinguir tres objetivos a los que las políticas dirigen sus estrategias: la eficiencia y el crecimiento, la equidad y la cohesión (en estos dos casos, el primer término de la conjuntiva sería la versión micro y el segundo la acepción macro), y la estabilidad, últimamente redefinida y ampliada como sostenibilidad, que incluye como siempre la financiera e incorpora la medioambiental y trata de hacerlo con la social, mucho más compleja. Una acción pública puede analizarse, por tanto, acerca de en qué grado posibilita alcanzar dichas metas, interdependientes, lo cual exige cierta coherencia en sus razonamientos y en su aplicación. Este sencillo esquema analítico, canon de la Política Económica,¹⁸ es utilizado en este apartado para apreciar hasta qué punto la fiscalidad diferenciada cumple las metas que toda política deberían pretender, por un lado afrontando los *fallos de los mercados* y, simultáneamente, contribuyendo al desarrollo de los territorios.¹⁹

18. Cuadrado *et al.* (2010).

19. Barca (2009) en su informe sobre la política de cohesión de la Unión Europea combina el enfoque más típico de la Economía Pública, el de los «fallos del mercado» *musgravianos* que corrigen los presupuestos con impuestos y subvenciones, y el del desarrollo de los territorios, siguiendo la estela de Adam Smith y la Economía Regional. Una síntesis muy conveniente y pocas veces efectuada desde la academia, dada la tendencia a la hiperespecialización, tan limitativa a la hora de los aprendizajes y propuestas para reformas efectivas, en las que lo holístico y lo interdisciplinar es necesario.

3.1. SOBRE LA EFICIENCIA Y EL CRECIMIENTO

En primer lugar, para analizar su eficiencia y en qué grado favorece el crecimiento tendríamos que contrastar si unos impuestos menores en territorios de baja densidad desencadenan mayores inversiones empresariales que, a su vez, generan más empleo y, por tanto, implicarían nuevos residentes. Todo ello sumable al efecto paralelo y autónomo de los hogares, si las deducciones para las familias, al obtener unos beneficios fiscales, impulsan a quedarse, si son residentes, o emigrar hacia esas localidades. Según sus promotores, en ambas dinámicas, la empresarial y la de las familias, se interrumpirían las espirales de decrecimiento que se agudizaban conforme cuajaba el cambio estructural, de las que España ha sido un ejemplo durante gran parte del siglo xx.²⁰

Sin embargo, las evaluaciones llevadas a cabo sobre su influencia distan de ser favorables. Castillo *et al.* (2019: 58) revisaron la literatura nacional e internacional que reunía una evaluación de sus impactos concluyendo que la evidencia empírica que evalúa la efectividad de dichos instrumentos en relación a los objetivos que persiguen no obtiene resultados concluyentes²¹ (...) (porque) los impuestos no son la variable más importante en la que se basan los agentes económicos para tomar decisiones de localización (Johnson y Rasker, 1995).²²

Button (2019) estudia también la bibliografía previa sobre el concepto más amplio de medidas fiscales, para tomar en consideración, además de las deducciones, las subvenciones, transferencias, zonas francas y coincide en ese carácter divergente de los resultados, con muchos evidenciando su nulo efecto, como es el caso de su propia investigación más

20. Domínguez (2002).

21. Castillo *et al.* (2018: 9).

22. Castillo *et al.* (2018: 11).

reciente respecto de las ayudas a la industria en territorios muy frágiles, «muy agresivas en EE.UU.».²³

Desde un plano más analítico, razonando desde la teoría económica cabría plantear una serie de dudas razonables sobre la consistencia de las hipótesis que inspiran su propuesta. Una política fiscal expansiva que transfiriera renta al sector privado se defiende para dinamizar la economía, tanto desde los postulados de la economía de la oferta, la discutida curva de Laffer, como desde el keynesianismo, mediante sus multiplicadores fiscales sobre los componentes de la demanda. Siendo enarboladas por posiciones ideológicas y teóricas alternativas, el canal de transmisión es equivalente. Así, liberales y partidarios del intervencionismo deducen que, debido a un mayor margen empresarial se pagarían salarios más altos, que incrementarían el consumo y, a su vez, al demandar más, mejorarían las expectativas de los empresarios, que, de nuevo, invertirían más, aumentando la demanda de empleo de la propia empresa y de las vinculadas. Se entraría así en los círculos virtuosos entre crecimiento económico y demográfico explicados por quienes defienden estas medidas.

Sin embargo, posteriormente, los datos y estadísticas cuando se han llevado a cabo estas políticas no suelen confirmar dichas tesis. Porque el margen empresarial adicional puede destinarse a subir los salarios, rebajar los precios de sus productos, capitalizarse como reservas o aumentar el dividendo, rentas todas ellas que se podrían ser simultáneas en algún grado, o darse unas a costa de las otras según las capacidades de negociación y niveles de competencia.²⁴ Y, en todo caso, no necesariamente

23. Aunque parezca una actividad secundaria, la industria cinematográfica es paradigmática de la sensibilidad a las ayudas presupuestarias de los gobiernos en la medida que es una actividad muy deslocalizable, ya que los factores más específicos y cualificados (protagonistas, equipo de rodaje, técnicos cualificados) son móviles. Las diferencias en incentivos, «muy agresivas en EE.UU.», pueden hacer muy atractiva la movilidad geográfica, dada la facilidad con que los lugares de rodaje son intercambiables y el carácter generalista y abundante de los inputs menos relevantes.

24. Bennmarker *et al.* (2009).

implican que el atractivo por residir en el territorio fuera un resultado automático de una bajada de impuestos. En esos análisis no se tiene en cuenta la elevada movilidad o *commuting* que desde hace décadas disocia los centros productivos del lugar de residencia. De modo que con unos costes de movilidad cada vez más bajos, los hipotéticos nuevos empleos podrían ser cubiertos desde otra unidad administrativa y desvinculadas de las que promueven la fiscalidad favorable. Hoy en día los movimientos pendulares por motivos laborales entre diferentes municipios, en ocasiones incluso entre diferentes regiones, es muy frecuente en España.²⁵

Por otro lado, los efectos expansivos de la rebaja fiscal presuponen que «toda oferta genera su propia demanda»,²⁶ de modo que la producción adicional sería fácil de alcanzar y de vender. Supuesto que implicaría una elasticidad renta igual o superior a la unidad para el tipo de bienes y servicios ofertado por parte de los consumidores, y que sus competidores, locales e internacionales, no reaccionarían. También se prescinde de las más que probables rigideces en la disponibilidad de factores productivos esenciales. En el contexto actual post COVID, con grandes áreas industriales de Asia bloqueadas y la guerra de Ucrania alargándose, se observan las innumerables dificultades en el aprovisionamiento de unas cadenas de valor muy segmentadas, y es precisa una gran imaginación para anticipar que las carencias podrían suceder hasta en inputs genéricos. De ahí que, aun en el caso de que fuera posible esa reacción ágil del empresariado, desde hace tiempo, en los territorios rurales periféricos las inelasticidades y cuellos de botella suelen suceder con un factor más determinante aún y más escaso, dada su demografía, como es el capital humano cualificado. Las asociaciones de empresarios de diversos sectores exponen en las provincias del interior, de manera recurrente, la falta de trabajadores cualificados para poder aprovechar sus oportunidades

25. Oliva (2006).

26. La llamada ley de Say, expuesta en 1803.

de negocio. Problemática que requiere estrategias educativas, laborales, residenciales, sociales, integradas entre sí con coherencia en un horizonte de largo plazo y con sentido estratégico, mucho más allá de una deducción por residir en un lugar.

De manera que la inmediatez con que se convierten los gastos fiscales en un mayor valor añadido, que a su vez desencadena efectos expansivos en la competitividad empresarial, el empleo y su nivel salarial, generando simultáneamente más demanda local y la atracción de nuevos pobladores, que realimentarían esa oferta local, no es habitual, más bien al contrario, una excepción. Aunque esa optimista narrativa pueda apoyarse en los eslabones «virtuosos» de los modelos de crecimiento regional desequilibrado de Myrdal (1957) y Hirschmann (1957),²⁷ su virtualidad depende mucho de contextos temporales, sociales, geográficos, anímicos y coyunturas no siempre coincidentes ni habituales, y de factores estructurales muy profundos de remover. Como se viene señalando, razonar sobre modelos teóricos permite anticipar escenarios futuros con una cierta consistencia, pero es preciso además incorporar exigentes contrastes con hipótesis alternativas y chequeos estadísticos con grupos de control, así como tener en cuenta análisis comparados, experiencias previas y la idiosincrasia de los lugares, a veces muy heterogéneos a una escala muy concreta.

Por tanto, convendría concluir, como señala el Informe Anual del Banco de España (2021: 308), que:

políticas parciales que ignoren los efectos de equilibrio general y/o la naturaleza multidimensional del reto podrían no generar los efectos deseados, o incluso desencadenar efectos de signo contrario al perseguido, pese a su coste de oportunidad potencialmente elevado.

27. Una interesante síntesis en Cuadrado (1992).

En concreto, los efectos dinamizadores de una competencia fiscal desde territorios con unas economías de tan pequeño tamaño, sin capacidad para generar economías de aglomeración y con mercados internos reducidos, muy abiertas al exterior, genera muchas dudas. Apenas hay evidencias empíricas a su favor, y aquellos modelos teóricos que introducen ese tipo de dinámicas, también muy abiertos en sus posibles desencadenantes, se plantean respecto de economías más grandes, como las de un país, siempre con muchas incertidumbres.

3.2. SOBRE LA EQUIDAD Y LA COHESIÓN

La discriminación fiscal es un tema muy controvertido en términos de igualdad y cohesión territorial. Tratar de manera distinta a los iguales, en la medida que se plantean cambios en la contribución entre personas y organizaciones que tienen la misma capacidad de pago, vulneraría la equidad horizontal.²⁸ De manera que habrían de hacerse esfuerzos importantes para fundamentar que el mundo rural periférico está peor dotado y se ha de compensar por los gobiernos, al darse una desventaja relevante, colectiva y territorial, que incide en el bienestar personal.

Si atendemos a las manifestaciones de los grupos de presión y creadores de opinión, la queja desde el mundo rural no se deriva tanto de un menor uso efectivo de los servicios básicos asociados a los derechos fundamentales, la educación, la sanidad, pensiones, los cuidados, ni tampoco de unos consumos privados esenciales más reducidos, sean establecimientos de primera necesidad u oficinas bancarias, sino con su lejanía, con los costes mayores en acceder a todas esas posibilidades institucionales y mercantiles que hoy constituyen un estándar de vida. El agravio se alimenta de la distancia, física y en tiempo, a la que se encuentran estas

28. Fernández, R. (2021) y Martínez-Pujalte (2005).

opciones, más alejadas que si residieran en un núcleo urbano, lo que implica, según ellos, unos costes relevantes que menoscaban su desarrollo personal y comunitario, cuando, por el contrario, contribuyen igual que cualquier otro a su sostenimiento, vía presupuestos, y pagan precios análogos a sus oferentes privados.

Frente a estas afirmaciones, ciertas pero incompletas, conviene introducir un conjunto de razonamientos que apenas suelen considerarse en los debates. En primer lugar, habría que estudiar si la distancia y el tiempo de acceso es el principal determinante de la calidad de un servicio que se define no solo por los tiempos de acceso sino por su idiosincrasia e interdependencias con otros aspectos comunitarios, el protagonismo de las personas que los prestan y la calidad de sus equipos, además de que sus impactos suelen ser en el largo plazo, difíciles de comparar. Así, la longevidad de quienes residen en zonas rurales aisladas,²⁹ o el expediente académico del alumnado de centros educativos enclavados en áreas rurales periféricas, una vez corregido el componente socioeconómico,³⁰ desmentiría ese peor desempeño del estado de bienestar. Por el contrario, puede suceder, que en áreas urbanas que disponen de manera próxima de un centro de salud, o de un instituto, la atención sea más masificada e impersonal que en un pequeño pueblo; o los tiempos de espera en ser llamados, más largos. La congestión es un problema relevante en muchos servicios, públicos y privados, de las ciudades. Tendrían que analizarse con detenimiento las formas como se proveen, sus contenidos y agentes que las implementan, y cómo es la demanda en cada uno de los lugares, así como la accesibilidad física y digital.

Y, en segundo lugar, habría que testar si el carácter periférico del mundo rural es tan grave y limitativo como denuncian los actores más representativos. Sobre esta cuestión concreta han coincidido dos investi-

29. Requés (2008).

30. Santamaría (2020).

gaciones muy rigurosas, Alloza *et al.* (2021) desde el Banco de España, y Goerlich *et al.* (2021), desde el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, calibrando con diferentes metodologías la distancia a servicios locales básicos y a otros de nivel superior, desde todos los municipios españoles. Coinciden ambos en que, aunque hay algunos territorios en España que ciertamente están muy aislados, con tiempos de llegada, unidad que maneja el informe coordinado por Goerlich *et al.* (2021), y distancias kilométricas, en el análisis encabezado por Alloza *et al.* (2021), que podríamos considerar inadecuados para algunas atenciones básicas, no todas, solo afecta en torno al 1 % de la población española.

Por supuesto, es un colectivo al que hay que atender con un esfuerzo fiscal relevante, innovando institucional y técnicamente, mejorando las dotaciones en financiación y equipos, pues se trata de funciones que definen el ejercicio efectivo de la ciudadanía. Pero frente a los discursos victimistas que identifican rural a mala dotación, procede subrayar que la gran mayoría de los pequeños pueblos, muchos de los cuales pierden dinamismo y decrecen en población, se encuentran en unos tiempos y distancias muy aceptables para obtener una atención de calidad. Las dos investigaciones concluyen que los peores resultados serían con relación a los hospitales, en los que el porcentaje de población con tiempos superiores a los 45 minutos es del 2,1 % de la población española, alrededor de un millón de personas. Se trata de áreas montañosas en las zonas de mayor altitud (Pirineos, Picos de Europa, Serranía de Cuenca, Montes de León, Serranía de Gredos, Sierra de Alcaraz y vertiente sur de Sierra Nevada y en las periferias de las provincias con un sistema urbano menos estructurado, como Zamora, Teruel, Ávila y Cuenca. Como concluye Goerlich *et al.* (2021: 149-150),

La accesibilidad geográfica es solo una parte de la cadena de acceso a los servicios de interés general. Lo que esta monografía demuestra es que este eslabón de la cadena no es un problema para la inmensa mayoría de la población.

Dentro del medio rural, explican Alloza *et al.* (2021), el problema es la orografía, y no tanto el tamaño del municipio, ni su densidad, ni su dinámica demográfica. Bastantes de los lugares susceptibles de beneficiarse de la fiscalidad diferenciada no experimentan, afortunadamente, esa limitación y se encuentran en lugares aceptablemente comunicados respecto de una cabecera de comarca o una ciudad relevante bien equipadas. Y los avances en los modos de transporte sanitario urgente, como los helicópteros medicalizados, así como la telemedicina, están alterando de manera importante los tiempos en atender las urgencias. De modo que el argumento de una mala accesibilidad debería ser tratado con mayor rigor aportando datos y experiencias, análisis comparados, y resultaría mucho más matizado, lo que no daría pie a una solución tan simple y generalizada como la que supone una deducción de impuestos.

Por otro lado, es preciso analizar conjuntamente, dentro del presupuesto, el papel de los impuestos y el del gasto público, interrelacionados y no por separado como plantean las políticas que tratamos. Es lo que pretenden las balanzas fiscales, considerar las dos hojas presupuestarias de la *tijera marshalliana*,³¹ e interpretar una composición integral, que sobre sujetos y sobre comunidades interprete con rigor el papel redistributivo de los flujos financieros públicos. Las balanzas fiscales son una herramienta analítica central dentro del Federalismo Fiscal, que aporta objetividad a los debates en que se plantea la contribución financiera de un territorio respecto de otros. En el mundo rural se está reproduciendo estrategias comunicativas y dinámicas políticas con sesgos similares a las confrontadas por los nacionalismos periféricos en Europa en las dos últimas décadas, inventando una comunidad expoliada fiscalmente por

31. Marshall (1890/1954: 676): «... sería lo mismo que discutir acerca de si es la lámina superior de un par de tijeras o la inferior la que corta un trozo de papel. Es cierto que, cuando se mantiene una lámina fija y se corta moviendo la otra, puede decirse al pronto que es la segunda la que lo corta, pero la afirmación no es estrictamente exacta, y sólo puede disculparse si pretende ser meramente una explicación popular de lo que ocurre y no una afirmación estrictamente científica».

las ciudades, al margen de que no se pueda justificar. No se entra en la discusión de los datos disponibles para alumbrar información clara, sino que se repiten frases hechas, en este caso la manida «pagamos los mismos impuestos y recibimos peores servicios», sin ser ciertas ni la primera ni la segunda parte del sintagma. Pero ni la competencia electoral, ni la incompetencia de algunos, no todos, pero sí muchos, creadores de opinión, facilitan una discusión transparente.

Entre los pocos estudios que han aplicado una metodología rigurosa equivalente a la ya contrastada de las balanzas fiscales se encuentra el trabajo de Barberán y Espuelas (2006) para Aragón. En él evalúan el impacto de los flujos presupuestarios entre sus tres provincias en el período 1999-2001, a partir de un minucioso análisis de las partidas presupuestarias con una metodología contrastada, concluyendo que el índice de autofinanciación de las provincias «rurales», como Teruel y Huesca, frente a la «urbana» de Zaragoza, es respectivamente de 60,06 y 68,14 frente a 124,34 respectivamente. La dispersión presupuestaria es muy superior a las diferencias en renta per cápita, que no pasaban de los dos puntos porcentuales entre Zaragoza, con un índice 100,43 y Teruel, con 98,06 respecto del promedio autonómico. Como indican, Barberán y Espuelas, (2006: 66),

... el tratamiento fiscal de las tres provincias aragonesas es radicalmente distinto entre sí, mientras que su nivel de renta es muy semejante... El alejamiento de la norma es especialmente llamativo y ventajoso para Teruel y Huesca, dado que su índice de renta supera el de autofinanciación en torno a 40 y a 30 puntos, respectivamente.

Sin duda, las economías de escala y de aglomeración configuran una función de producción del Estado de bienestar estándar, que provee servicios intensivos en capital humano a través de infraestructuras con elevados costes fijos. Ese diferencial, inevitable, entre un centro de salud urbano y otro rural, o entre colegios, lejos de verlo como una confrontación territorial debería apreciarse como un compromiso compartido

por toda la ciudadanía para mejorar el bienestar y la capacitación de personas que se mueven simultáneamente entre espacios que tienen innumerables vínculos económicos y sociales y proyectos compartidos. Los territorios no son estancos, son espacios sociales,³² ni las personas que se mueven entre ellos ajenas a las suertes de otros habitantes, y la fiscalidad diferenciada, en cambio, sí contribuye a una imagen segmentada, estática y contrapuesta de lo que no tiene barreras.

Confirmando el argumento del segundo apartado, la falta de evidencias, sobre los impuestos en el medio rural, protagonistas de la fiscalidad diferenciada, son muy escasas las investigaciones que midan su incidencia como algo diferenciado del ámbito urbano,³³ si bien en Alloza *et al.* (2021) se aborda con detenimiento. En su trabajo demuestran que un menor esfuerzo fiscal en las pequeñas poblaciones españolas resulta, tanto vía impuestos como endeudamiento, una de las causas determinantes del menor nivel de provisión en los servicios públicos:

los municipios rurales presentan una menor presión fiscal, en tanto que fijan tipos impositivos más bajos en aquellas figuras en las que tienen competencias. Esto, junto con una menor base recaudatoria (debido al menor valor de los inmuebles y de otros hechos imponible gravados en los municipios rurales), disminuye la recaudación fiscal en dichos municipios, lo que redundará en un menor margen de autonomía financiera y, por tanto, en una mayor dependencia de las transferencias de otros niveles de la Administración Pública.

A tenor de su estudio, podría suceder que poblaciones rurales que disponen de unos mecanismos de transferencias verticales muy potentes a su favor, y acuerdan tener una menor presión fiscal, se vieran además

32. Massey (1992).

33. En el Libro Blanco sobre la reforma tributaria (2022) se abordan la dimensión rural de algunos impuestos de carácter medioambiental y sobre la movilidad, pero no en relación a la renta y la riqueza. Estos se plantean para el conjunto de España.

favorecidos por las deducciones fiscales de las recientes leyes contra la despoblación. De momento, ningún estudio se ha llevado a cabo en esos términos de esfuerzo fiscal, junto con la vertiente del gasto público, que permitieran calibrar mejor el diseño de las medidas llevadas a cabo.

En consecuencia, en términos de equidad es bastante discutible el uso de las deducciones fiscales sobre el IRPF y otros impuestos directos que se han aprobado en Castilla-La Mancha y se proponen en Aragón. La proximidad mayor o menor a unos servicios debe interpretarse de manera contextualizada, considerando su calidad e introduciendo también la situación del medio urbano, que tampoco es ideal. También procede considerar los esfuerzos que ya se hacen en financiar una provisión rural que implica unos gastos per cápita muy superiores, y que apenas se hacen explícitos en el debate público. En España, al igual que en la mayoría de los países de nuestro entorno, los mayores efectos redistributivos suceden a través del gasto público, en sus apartados sociales y en transferencias, mientras que el alcance de los impuestos es menor y de muy difícil diseño. Por todo lo cual, merecería replantearse también desde la perspectiva de la igualdad y la cohesión territorial el uso aislado de las deducciones, sin coherencia con otros instrumentos de la política territorial, ni tan si quiera con el propio sistema tributario, tan barroco y al que aún complican más, prescindiendo del papel del gasto público, y sin evaluar previamente ni prever posteriormente una evaluación de su impacto sobre la equidad.

3.3. SOBRE SU SOSTENIBILIDAD

Hasta fecha reciente el tercer objetivo de la política económica se enunciaba como estabilidad. Es decir, conseguir que las variables macroeconómicas básicas (inflación, tipos de interés, nivel de empleo, equilibrio externo) tuvieran unos márgenes de oscilación asumibles para un aprovechamiento eficiente de las potencialidades de una economía, para

lo cual el gasto público debería formar parte de una política fiscal activa, compensatoria y estabilizadora, con un horizonte cíclico. Así, además de solucionar los *fallos del mercado*, los presupuestos deberían contribuir a una tendencia creciente de la economía del país, compensando las caídas de la demanda y enfriando a esta cuando surgieran burbujas o crecimientos desequilibrantes.

Esa estabilidad llevaba implícita otra de índole más interna, específica de la actividad financiera del Estado, consistente en que los ingresos públicos fueran suficientes para financiar el gasto, y no generar un déficit crónico, que, a la larga, con el lastre de la carga de intereses y amortización de deuda podría retroalimentarse e hipotecar la capacidad de una política así de potente. Ese riesgo lo tuvo hace ya mucho España a raíz de la crisis de los años setenta, pero estuvo cerca recientemente, sin llegar del todo a desaparecer, tras la Gran Recesión de 2008. Los nuevos escenarios post COVID y guerra de Ucrania, con unos niveles de deuda pública nunca antes alcanzados, renuevan esa incertidumbre e introducen escenarios complicados para la gestión equilibrada de los presupuestos en España, con el riesgo adicional de desigualdades en términos intergeneracionales.

Por ello, en España, con un déficit estructural que se encuentra, según previsiones, en un 4,2 %³⁴ o en un 4,6 %, ³⁵ y que según Lago (2021) junto con Rumanía es dentro de la UE-27 la economía con un nivel de ingresos públicos inferior al esperado de acuerdo a su nivel de PIB real per cápita, promover deducciones en los impuestos es una medida, cuando menos, sorprendente, e insostenible, si no se recorta el gasto público. Porque como señala el Comité de Expertos en el Libro Blanco sobre la reforma tributaria (2022: 61), «El diseño del sistema

34. Ministerio de Hacienda (2021: 98)

35. AIREF (2021: 115-116)

tributario debe tener siempre en consideración de manera simultánea la dimensión del gasto público. En una línea jurisprudencial constante en la que se asienta la arquitectura jurídica, se apuntala la idea de que en la financiación del gasto público se produce siempre un juego de suma cero, de manera que el impago de tributos por unos supone que lo deberán pagar otros [o reducir partidas presupuestarias en el gasto].

Además de esta aritmética elemental que evidencia la brecha presupuestaria de la economía española que acentúan este tipo de medidas, sobre su inconveniencia también se dispone de reflexiones ya centrales en la teoría del Federalismo Fiscal, y de las evidencias europea y autonómica, cuando se plantea la competencia fiscal, que suelen calificarse de «lesiva» por los expertos.³⁶

El tema de la competencia fiscal es un clásico en la literatura hacendística. Oates (1972) reformula el teorema de Tiebout (1956) y traslada el foco desde la movilidad de las familias entre jurisdicciones en función de sus preferencias presupuestarias, «el voto con los pies» que haría de la descentralización fiscal una herramienta óptima, al problema que presenta la competencia entre distintos territorios cuando se generaliza en una especie de subasta a la baja, centrada más en la ventaja por evitar impuestos que por casar oferta y demanda fiscal. En esas situaciones en que muchos territorios plantean rebajas fiscales para dinamizar su territorio, con vistas en las inversiones de los hogares y de las empresas, acaba por desaparecer el efecto diferenciador de un lugar concreto, todos los territorios recaudan muchos menos impuestos, y la capacidad de llevar a cabo políticas activas de gasto se reduce considerablemente. La competencia fiscal lesiva es abordada también en el Libro Blanco (2022: 712), con relación a Europa,

36. Hasta en cuatro ocasiones diferentes el Comité de Expertos autor del Libro blanco sobre la reforma tributaria la asocia a sus consecuencias indeseables. Reconoce que hay una competencia fiscal legítima, pero que generalizada conduce a una presión fiscal a la baja y a la insuficiencia recaudatoria, además de generar externalidades derivadas que penalizan a los territorios que no la aplican.

en donde la imposición societaria se ha visto muy afectada, mientras que dentro de España ha tenido que ver especialmente con el Impuesto sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones:

Además, esta competencia fiscal produce una externalidad horizontal negativa, al no tener en cuenta la Comunidad que reduce la tributación efectiva las consecuencias de sus decisiones de política tributaria sobre las demás CC.AA. El resultado de este proceso de competencia fiscal puede ser paradójico. El uso pleno de la autonomía tributaria en un área concreta de la imposición por parte de algunas CC.AA. inicia un proceso que resulta en una reducción del conjunto de los recursos de las CC.AA., minorando su suficiencia y autonomía financiera, y condicionando las decisiones de las CC.AA. en otras figuras impositivas sobre las que tienen capacidad normativa.

De hecho, cuando apareció en los medios de comunicación la minoración de las cotizaciones sociales en las empresas de Teruel, inmediatamente desde comarcas colindantes de Zaragoza se demandó un trato equivalente al gobierno de Aragón,³⁷ y desde la provincia de Huesca, también sus asociaciones empresariales comentaron la competencia desleal que experimentarían. Hay un efecto imitación respecto de las disminuciones de impuestos, complicado de negar, porque la analogía encuentra muchos ejemplos y la presión electoral hace valer, y que una vez alcanzado en situaciones críticas, se consolida y es muy difícil de retrotraer.³⁸ De manera que iniciar este tipo de medidas puede conducir a contradicciones y situaciones imprevistas. Al poco de entrar en vigor, es muy probable que su atracción diferencial decaiga, bien porque la psicología hace olvidar las ventajas conseguidas,³⁹ bien porque otras

37. *ABC* (10/05/2021). «Aragón reclama al Estado que baje los impuestos en Belchite, Daroca, el Aranda y la Ribera Baja del Ebro».

38. Peacock y Wiseman (1967).

39. Layard (2005).

jurisdicciones hayan reaccionado ofreciendo algo similar. Por otro lado, si la motivación para residir o migrar es el cálculo fiscal, esto es, atraer y retener *rent-seekers*, buscadores de renta, sus vínculos con la comunidad son débiles, y plantearse migrar es una opción factible.

Es decir, en el largo plazo, una política difícilmente sostenible en términos financieros, porque provoca una débil recaudación, decisiones de los agentes no estrictamente basadas en la eficiencia, influye en otros territorios que dejan de recaudar las bases imponibles movilizadas⁴⁰ y promueve más la búsqueda de rentas que la creatividad, y en lugar de buscar el compromiso hacia lo comunitario promueve como principal motivación el cálculo del saldo neto fiscal individual.

4. CONCLUSIONES

Los impuestos deberían interpretarse como un logro social importante, la «contribución» que hacemos como parte de una comunidad de la que somos protagonistas de su suerte, en términos de libertad, igualdad y fraternidad, o si se prefiere en su versión técnica, de eficiencia, equidad, sostenibilidad y capital social. Plantear su reducción de manera atractiva, como una política ágil, balsámica y aséptica para solucionar los retos de vivir en un pequeño pueblo, implica erosionar esos motivos que son tan precisos en una sociedad, promover que lo individual se alcanza a costa de lo general, hacer creer que las cosas se consiguen sin esfuerzo, que los derechos no guardan correlato con ningún deber. Esta cuestión creo que es la principal que subyace a todo este proceso, aunque no haya sido aludida en el trabajo. Pero es fácil derivarla al trenzar todas las limitaciones y riesgos antes señalados y que resumo a continuación.

40. Pérez y Reig (2020).

En primer lugar, la forma tan poco rigurosa de llevarlo a cabo. La fiscalidad diferenciada se ha presentado en España sin debatir su conveniencia, sin formular los porqués, ni los cómo, ni las consecuencias. Sus promotores no han estudiado la literatura científica ni han escuchado a quienes saben de ella, tampoco han tenido en cuenta experiencias previas de competencia fiscal, ni se han efectuado estimaciones que incorporaran los efectos de segunda ronda y dinámicas futuras. Pocos se detienen a reparar en qué es la despoblación, si es un problema o no, si la fiscalidad tiene algo que ver con ella. El proceso como se ha llevado a cabo su incorporación en la legislación autonómica ejemplifica algo que, no por común, deja de entristecer(me), la consideración de la política como un espectáculo en que lo importante son las apariencias,⁴¹ , los réditos electorales y mediáticos.

Por otro lado, la eficacia de estas medidas está por ver, y hasta el momento las experiencias habidas juegan en su contra. Mi apuesta es que no tendrán consecuencias en alcanzar lo que de verdad sería deseable, que las expectativas sobre dónde vivir se logren en mayor medida gracias a esas deducciones, ni que las personas puedan cumplir más fácilmente sus proyectos en una comunidad rural por pagar unos impuestos más bajos. Sin duda influye en el bienestar una fiscalidad más baja, porque disponer de más renta, *ceteris paribus* (condición imposible) es positivo. Pero las personas que deciden formar parte de una pequeña población lo hacen por muchos motivos, y los impuestos no es el que más cuenta. También, desde un plano normativo, sería bastante contraproducente, que así fuera, que las subvenciones potentes se convirtieran en el motivo para convivir en un lugar. Evidentemente, los empadronamientos, tan solo un registro administrativo, juegan a favor del legislador (frente a los empadronamientos ficticios, las salvaguardias de «residencia efec-

41. Simónides: «La apariencia vence incluso a la verdad» citado en Carson (2020: 100)

tiva» son eludibles) para lograr buenas evaluaciones posteriores, pero la meta, recuérdese, era vivir y convivir en una comunidad que fuera más vibrante y acogedora.

Desde criterios de equidad es bastante dudoso que pueda justificarse esa discriminación favorable al mundo rural despoblado. No es un problema de capacidad de pago el que experimentan sus ciudadanos, ni de menor disfrute efectivo, sino de menor accesibilidad, costarles más de tiempo y renta conseguirlos, aunque depende con quién y cómo se compare. Reto relevante a superar para que los servicios sean más cercanos para todos, y que habría integrar en un enfoque amplio que considere las muchas limitaciones a superar y las inmensas potencialidades por culminar. Plantear una mejor gestión a través de mancomunidades según las áreas funcionales que configuren esos territorios, combinando adecuadamente los nuevos horizontes que apuntan las tecnologías digitales junto a formas de actuar cooperativamente, de las que la comunidad rural atesora muchas, con gran capacidad de adaptación a circunstancias cambiantes, creo que sería un mejor escenario sobre el que actuar ya.

Y debemos pensar que, aunque paguemos muchos impuestos, si queremos avanzar en los cuidados y la acogida, sabiendo que estamos en una sociedad envejecida, con gente que viene desde lugares diversos y necesita procesos de integración, junto a los nuestros de acogida y encaje, que criterios de prudencia nos exigen anticipar inversiones ante cambios climáticos y agotamientos de recursos, que con las personas más dependientes seguimos manteniendo unas deudas grandes, deberíamos pensar que reducir los impuestos no es una estrategia sostenible. Tampoco, por supuesto, mantener e incrementar un gasto público ineficiente, sin evaluar en sus impactos, con gestores y personal público que no desempeñe bien sus tareas, a veces no solo por indolencia sino por cómo son los incentivos y la organización propuesta. Utilizar las balanzas fiscales y unas evaluaciones coste-beneficio junto con la del residuo fiscal personal, sería conveniente.

Por último, se echa en falta que no se consideren las dificultades de aplicar y supervisar una fiscalidad diferenciada. Con los criterios que se proponen, verificar la residencia efectiva, aun cuando se utilicen indicadores de escolaridad y adscripción sanitaria, puede convalidar muchos casos en que «ni son todos los que están, ni están todos los que son». En tiempos de *multilocalidad*, de ciudades región, de movilidad permanente, el padrón es un registro obsoleto que genera una métrica distorsionante para certificar la presencia de una persona en un lugar y para evaluar el dinamismo de las comunidades rurales.

De ahí que por esos defectos en forma y fondo tan graves, la fiscalidad diferenciada encaje plenamente con la definición que en la comunidad médica y científica, en concreto conjuntamente el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y el de Ciencia, Innovación y Universidades del gobierno de España se ofrece para pseudoterapia; «sustancia, producto, actividad o servicio con pretendida finalidad sanitaria que no tenga soporte en el conocimiento científico ni evidencia científica que avale su eficacia y su seguridad».⁴² Desearía que iniciáramos cuanto antes muchos debates sobre la despoblación de una manera exigente, con evidencias y argumentos lo más depurados posibles, y un profundo sentido social de nuestras investigaciones, protagonizadas por los más débiles y las periferias, apreciando experiencias, estimulando imaginaciones y soñando sueños. Que este texto, sea muy criticado, ojalá.

42. 20 Minutos (29/04/2022): «El Gobierno anima a otras autonomías a adoptar las deducciones y ayudas fiscales de Page por vivir en zonas despobladas». [Recuperado el 10 de mayo de 2022] <https://www.20minutos.es/noticia/4993020/0/gobierno-anima-autonomias-adoptar-deducciones-ayudas-fiscales-page-vviir-zona-despobladas/>

REFERENCIAS

- 20 Minutos (29/04/2022): «El Gobierno anima a otras autonomías a adoptar las deducciones y ayudas fiscales de Page por vivir en zonas despobladas». [Recuperado el 10 de mayo de 2022] <https://shre.ink/oxmX>
- ABC (10/05/2021): «Aragón reclama al Estado que baje los impuestos en Belchite, Daroca, el Aranda y la Ribera Baja del Ebro». [Recuperado el 10 de mayo de 2022] https://www.abc.es/espana/aragon/abci-aragon-reclama-estado-baje-impuestos-belchite-daroca-aranda-y-ribera-baja-ebro-202105101815_noticia.html
- Alloza, M., González, V., Moral, E., Tello, P. (2021): *El acceso a servicios en la España rural*. Madrid, Banco de España. [Recuperado el 21 de mayo de 2022] <https://shre.ink/oxmb>
- Banco de España (2020): *Informe Anual 2020*. Madrid, Banco de España. [Recuperado el 21 de mayo de 2022] <https://shre.ink/oxmc>
- Barberán, R., Espuelas, L (2007): «Los efectos redistributivos interterritoriales de los presupuestos autonómicos: metodología de medición y primeras evidencias empíricas», *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, 10, pp. 53-79. [Recuperado el 13 de junio de 2022] <https://www.redalyc.org/pdf/289/28901003.pdf>
- Barca, F. (2009): *Agenda for a reformed cohesion policy*. Brussels, European Communities. [Recuperado el 7 de junio de 2022] http://www.ecostat.unical.it/Dorio/Corsi/Corsi%202017/Politiche%20Sviluppo%20Locale/Materiale%20poleco/report_barca_v0306.pdf
- Bennmarker, H., Mellander, E., Öckert, B. (2009): «Do regional payroll tax reductions boost employment?», *Labour Economics*, 16 (5), pp. 480-489.
- Carson, A (2020): *Economía de lo que no se pierde: leyendo a Simónides de Ceos con Paul Celán*. Madrid, Vaso Roto.
- Casero-Ripollés, A., Ortells, S., Rosique, G. (2014): «La espectacularización de la política. Consecuencias democráticas de la disolución de las fronteras entre información, entretenimiento y privacidad en la era digital», *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, 99, pp. 45-54. [Recuperado el 10 de mayo de 2022]

- <http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/127530/65874.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Castillo, A., López, J., Rodrigo, F., Sanz, E. (2018): *Incentivos fiscales para la fijación o atracción de la población a un territorio: una revisión de la investigación aplicada*. Zaragoza: Cátedra DPZ sobre Despoblación y Creatividad, 2018. [Recuperado el 10 de mayo de 2022]
- http://catedradespoblaciondpz.unizar.es/Documentacion/Incentivos_fiscales.pdf
- Colander, D. (1992): «The lost art of economics», *Journal of economic perspectives*, vol. 6(3), pp. 191-198. [Recuperado el 21 de mayo de 2022]
- http://cat.middlebury.edu/~colander/articles/retrospectives_lost_art.pdf
- Cuadrado, J. R. (1992): «Cuatro décadas de economía del crecimiento regional en Europa: principales corrientes doctrinales», En *Economía española, cultura y sociedad: homenaje a Juan Velarde Fuertes ofrecido por la Universidad Complutense*, Madrid, EUDEMA Universidad, pp. 525-562.
- Cuadrado, J. R., Mancha, T., Villena, J. E., Casares, J. (2010): *Política Económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*. Madrid, Editorial McGraw-Hill.
- Diario de Teruel* (09/04/2022). «Aragón aplicará una deducción en la cuota de IRPF de 600 euros para los residentes de los asentamientos en riesgo extremo de despoblación». [Recuperado el 20 de mayo de 2022] <https://shre.ink/oxUZ>
- Domínguez, R. (2002): *La riqueza de las regiones. Las desigualdades económicas regionales en España 1700-2000*. Madrid, Alianza Editorial.
- El Correo de Burgos* (04/05/2022): «Suárez- Quiñones: ‘Acabar con la despoblación es una tarea de todos’» [Recuperado el 10 de mayo de 2022]
- <https://elcorreodeburgos.elmundo.es/articulo/burgos/suarez-quinones-acabar-despoblacion-es-tarea-todos/20220504192704395300.html>
- Fernández, R. (2021): «Fiscalidad diferenciada y sostenible para el medio rural: condicionantes históricos y propuestas de futuro». *XVII Congreso de Historia Agraria-SEHA*, Salamanca. [Recuperado el 10 de junio de 2022]
- <https://shre.ink/oxUZ>
- Goerlich, F., Maudos, J., Molla, S. (2021): *Distribución de la población y accesibilidad a los servicios en España*. Valencia, IVIE (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas). [Recuperado el 20 de mayo de 2022] <https://>

- www.fundacionareces.es/fundacionareces/es/publicaciones/distribucion-de-la-poblacion-y-accesibilidad-a-los-servicios-en-espana.html
- Heraldo de Aragón* (02/11/2021): «José Antonio Guillén, Cepyme-Teruel: ‘Nuestro modelo es Noruega, que gana un 5 % de población anual’» [Recuperado el 10 de junio de 2022] <https://shre.ink/oxUB>
- Herce, J. A., Esteban, S., Frutos, F., García, J. M., García, B. (2019): *Una fiscalidad diferenciada para el progreso de los territorios despoblados en España. Justificación, valoración e impacto socioeconómico. Una fiscalidad diferenciada para el progreso de los territorios despoblados en España*, Red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa (SSPA). [Recuperado el 20 de mayo de 2022] <https://sspa-network.eu/documentacion/>
- Hirschman, A. O. (1957): «Investment policies and ‘dualism’ in underdeveloped countries», *The American Economic Review*, vol. 47 (5), pp. 550-570.
- Keynes, J. N. (1955): «The scope and method of political economy», *History of Economic Thought Books*. New York, Kelley and Millman, Inc., 1890.
- Lago, S. (2021): *Déficit y consolidación fiscal en España: perspectivas y propuestas*. Madrid, Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS). <https://shre.ink/oxnE>
- Layard, R. (2005): *La felicidad: lecciones de una nueva ciencia*. México, Taurus.
- Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha. [Recuperado el 13 de junio de 2022] <https://www.boe.es/eli/es-cm/l/2021/05/07/2>
- Libro Blanco sobre la reforma tributaria. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2022. [Recuperado el 25 de mayo de 2022] <https://shre.ink/oxnu>
- Lledó, E. (28 de enero de 2017). «La libertad de expresión se degrada si solo sirve para decir tonterías», *El Mundo* [recuperado el 20 de abril de 2022], <https://shre.ink/oxno>
- Marshall, A. (1890-1954): *Principios de economía*. Madrid, Aguilar.
- Martínez, J. L. (2022): *Diario de La Mancha* <https://shre.ink/oxna> [Recuperado el 13 de junio de 2022]
- Martínez-Pujalte, C. C. (2005): «Los principios constitucionales de igualdad de trato y de prohibición de la discriminación: un intento de delimitación», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, (50), pp. 193-218.

- Massey, D. (1992): «Politics and space/time», *New Left Review*, 1/196, pp 65-84.
- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2018). Plan para la protección de la salud frente a las pseudoterapias. [Recuperado el 13 de junio de 2022]
<https://shre.ink/ox9j>
- Myrdal, G. (1959): *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México, Fondo de Cultura Económica.
- NSPA (2022): *Northern Sparsely Populated Areas*. <https://www.nspa-network.eu/>
- Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Oliva, J. (2006): «Movilidad laboral y estrategias de arraigo rural», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 211, pp. 143-187.
- Ormerod, P. (1995): *Por una nueva economía: las falacias de las ciencias económicas*. Barcelona, Anagrama.
- Peacock, A. T., Wiseman, J. (1967): *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom 1890-1955*. London, Allen & Unwin.
- Pérez, F., Reig, E. [Dirs.] (2020): *Madrid: capitalidad, economía del conocimiento y competencial fiscal*. Valencia, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas-IVIE.
- Reques, P. (2008): «Longevidad y territorio. Un análisis geodemográfico de la población centenaria en España», *Revista española de geriatría y gerontología*, 2008, 43 (2), pp. 96-105. [Recuperado el 13 de junio de 2022]
<https://shre.ink/ox9r>
- Rodríguez-Pose, A. (2018): «The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)», *Cambridge journal of regions, economy and society*, vol. 11(1), pp. 189-209.
- Santamaría, R. (2020): «La escuela rural y las evaluaciones externas en España. PI-SA como ejemplo», *Temps d'Educació*, 59, pp. 57-90.
- Santos, E. (1935): «Cambalache», *Youtube*,
https://www.youtube.com/watch?v=vH6_jzFlkFg *Wikipedia* <https://es.wikipedia.org/wiki/Cambalache> [Recuperado el 13 de junio de 2022]
- SSPA (2022): *Southern Sparsely Populated Areas- Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa*. <https://sspa-network.eu/>

Tiebout, C. M. (1956): «A pure theory of local expenditures», *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.

Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón (2019): Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón sobre las posibilidades en el derecho de la UE de otorgar ayudas de estado para contrarrestar la despoblación en la provincia de Teruel.

<http://www.tdca.es/wp-content/uploads/2019/02/02-Certificaci%C3%B3n-Informe-Ayudas-provincia-de-Teruel.pdf> [Recuperado el 13 de junio de 2022]