



RURAL PROOFING

- MECANISMO RURAL DE GARANTÍA -

FISCALIDAD



Impulsa:

elhueco
@coworking_soria

Colaboran:

 Gobierno de Navarra
Nafarroako Gobernua
Departamento de Cohesión Territorial
Lurralde Kohesiorako Departamentua

 FEMP
FEDERACION ESPAÑOLA DE
MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

Contenido

| | |
|---|----|
| 1. Introducción | 3 |
| 2. En defensa de la discriminación fiscal positiva | 5 |
| 3. De la discriminación regulatoria positiva a la discriminación fiscal positiva | 6 |
| 4. El Rural Proofing y la fiscalidad..... | 7 |
| 4.1. ¿Existe una discriminación fiscal positiva para territorios despoblados en el ordenamiento jurídico europeo o español? | 8 |
| 4.2. ¿Tiene la discriminación fiscal positiva efectos positivos comprobados?..... | 10 |
| 4.3. ¿Por qué en los territorios despoblados y no en los más poblados, a priori más productivos?..... | 11 |
| 5. Recomendaciones..... | 13 |

Impulsa:

elhueco
@coworking_soria

Colaboran:

 Gobierno de Navarra
Nafarroako Gobernua
Departamento de Cohesión Territorial
Lurralde Kohesiorako Departamentua

 FEMP
FEDERACION ESPAÑOLA DE
MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

1. Introducción

La **fiscalidad** en una sociedad avanzada tiene por principal cometido allegar los **recursos** que necesitan las administraciones públicas para desempeñar sus funciones. Estas funciones se expresan mediante el **Gasto Público** y son, básicamente, tres:

1. **Función asignativa.** Consistente en la producción de bienes públicos (administración general, defensa y orden público, educación, sanidad, etc.) que bien sean monopolio exclusivo de las administraciones o estén destinados a complementar la oferta de bienes y servicios que el mercado no acaba de hacer llegar a amplias capas de la población.

En el caso de servicios esenciales como la sanidad o la educación, o de infraestructuras básicas para la vida personal y social y las actividades productivas (movilidad, conectividad), los agentes radicados en territorios despoblados difícilmente podrían procurarse algunos de ellos en un mercado local privado no subvencionado de alguna manera. Porque, dado el coste de las infraestructuras y el reducido tamaño de los mercados locales en estos territorios, el mercado privado nunca se desarrollaría lo suficiente para todos los ciudadanos y empresas radicados en ellos.

Dentro de esta función, cabría alojar tratamientos fiscales diferenciados favorables para estimular la radicación de actividades productivas privadas, o evitar su deslocalización, cuando dichas actividades sean decisivas para la vitalidad de los territorios despoblados. Tales como desgravaciones fiscales al primer establecimiento. O, limitadas en el tiempo, para la adopción de tecnologías digitales u otros activos tangibles e intangibles necesarios para la eficiencia en el territorio. Igualmente, en lo que se refiere a la radicación de talento profesional, especializado y creativo especialmente en servicios esenciales (educación, sanidad y digitalización, *vid infra*)

2. **Función redistributiva.** Consistente en extraer recursos, mediante imposición progresiva, de los grupos más favorecidos para transferirlos a los grupos menos favorecidos, implementando una “re-distribución” (o distribución secundaria) de la renta con el objeto de estrechar las diferencias que se observan en la distribución primaria de la renta (pago de los factores productivos en la fuente de generación de la renta nacional).

Es importante valorar que, si el hecho de vivir en un territorio despoblado implicase la escasez de renta disponible, la función redistributiva actuaría automáticamente, al igual que actúa para cualquier contribuyente de esta condición, independientemente de donde viva. Y que si no fuese tal el nexo casual entre situación económica y condición de territorio “despoblado” del lugar de residencia (lo que dista de estar bien establecido, la verdad) tampoco sería muy defendible una discriminación fiscal positiva a las personas cuya situación económica no lo ameritase por el criterio puramente redistributivo.

Impulsa:

Colaboran:

Nótese que la función asignativa cumpliría una notable tarea de redistribución de la renta de hecho, si actuase eficazmente a través de la provisión de servicios en cantidad y de calidad equivalentes a todos los ciudadanos, independientemente de dónde habiten.

3. **Función de estabilización.** A cargo de las administraciones y organismos directamente encargados de la estabilización macroeconómica, la sostenibilidad y el crecimiento de la economía a lo largo del tiempo y de la adopción de las medidas fiscales, monetarias o estructurales adecuadas para lograrla (Banco Central y otros reguladores, departamentos de economía o transversales). No se trata, evidentemente, esta función de un campo en el que merezca la pena abordar el problema de la despoblación.

Los impuestos no son otra cosa que instrumentos mediante los cuales se pretende allegar recursos a las arcas públicas con los cuales contribuir a satisfacer necesidades colectivas. En este sentido, la discusión básica en materia fiscal es cómo distribuir entre todos los potenciales contribuyentes la carga que supone aportar esos recursos necesarios, para lo cual hay básicamente dos criterios informadores, el beneficio, esto es, el provecho particular que obtiene el contribuyente de la acción de los gobiernos (lo que se materializa a través de cargas directas sobre el usuario -tasas, precios, públicos y contribuciones especiales-) y la capacidad de pago aproximada por tres indicadores alternativos: renta, riqueza y consumo.

La fiscalidad sobre las personas y las empresas, por lo tanto, puede graduarse en función de las características de los diferentes contribuyentes para resultar menos onerosa para estos si con ello se cumplen objetivos de política pública como son la inclusión social, la protección del medio ambiente y el impulso a la I+D o al desarrollo local o regional. A cambio, resultarían gravados con mayor intensidad los contribuyentes con menor necesidad, los que más se benefician de los servicios del sector público y los que tienen mayor capacidad de pago.

Las anteriores son las bases de lo que podría llamarse “discriminación fiscal positiva” (a favor de los menos favorecidos). Existen multitud de ejemplos de discriminación fiscal positiva, de carácter temporal o permanente. Muchas de estas medidas se implementan mediante desgravaciones y/o deducciones en la base o en la cuota de los diferentes impuestos a practicar en los pagos a cuenta y en las declaraciones anuales u ocasionales de las diferentes figuras impositivas (IRPF, IVA, IS, IAJD, ITP, IP, IDS, etc.). Por su parte, el Presupuesto de Beneficios Fiscales de los Presupuestos Generales del Estado, enumera todas las partidas a las que afectan estos beneficios fiscales para cada figura impositiva. Estas medidas, en definitiva, se concretan en una fiscalidad diferenciada, más favorable, para aquellos contribuyentes (personas físicas o jurídicas) que:

- Tengan menores ingresos (personas físicas)
- Tengan una cifra de negocios reducida (personas jurídicas)
- Realicen ahorro calificado fiscalmente (para la jubilación, por ejemplo) (personas físicas)
- Realicen gastos o inversiones calificadas fiscalmente (I+D, por ejemplo) (personas físicas o jurídicas)
- Adquieran de manera preferente productos esenciales (personas físicas)
- Apoyen causas solidarias, medioambientales, mecenazgo (personas físicas y jurídicas)
- Estén radicados en territorios sensibles por su localización ultra periférica o de otra naturaleza (Ceuta y Melilla, Canarias) (personas físicas y jurídicas)

2. En defensa de la discriminación fiscal positiva

El **principio de discriminación fiscal positiva** está pues bien establecido en la práctica y en la teoría y la cuestión que nos ocupa es la de extender este principio a la lucha contra la despoblación y a favor de la repoblación de los territorios en riesgo de despoblación. Ello cual debe hacerse por razones de equidad y también por razones de eficiencia.

Hay, no obstante, una primera objeción a este propósito que se debe formular. **¿Tiene sentido beneficiar fiscalmente a personas que no lo meritaban en la imposición personal sobre la renta o el patrimonio solo por el hecho de que vivan en territorios despoblados?** Esta es una de las objeciones más frecuentes que se oponen a la demanda de una discriminación fiscal positiva para las personas físicas y debe tenerse en cuenta. El territorio, como tal, carece, obviamente, de personalidad jurídica (salvo la de las administraciones que lo gestionan) y no puede ser sujeto de obligaciones y derechos fiscales propiamente dichos.

Se admite mejor que esta discriminación se pueda aplicar a empresas que, al radicarse, gracias a aquella, en los territorios despoblados, podrían favorecer

Motivos de equidad (personal), en la medida en que vivir en un territorio de estas características pueda conllevar desventajas que se reflejan en los ingresos o los costes personales de sus habitantes, especialmente de los menos favorecidos. Desventajas que irían más allá de las que una situación menos favorable en la escala de la distribución de la renta llevaría de por sí, y que ya estaría protegida por un esquema de ámbito nacional y/o universal. Este avance en materia de equidad personal, para resolver los impactos de la despoblación, debe basarse en una demostración de que tales impactos existen y en una valoración cuidadosa de los mismos, de ser este el caso. También debe valorarse si es mejor implementar este apoyo mediante rebajas de impuestos o mediante

Motivos de eficiencia (productiva), en la medida en que las actividades productivas se desarrollen en un marco de costes relativos acrecentados por la escasa escala del mercado local de las empresas establecidas en el territorio, especialmente si dichas empresas cumplen funciones que evitan la aparición de “fallos de mercado” como el desabastecimiento de bienes y servicios privados necesarios (acceso a servicios financieros o comercios). O para estimular el establecimiento de actividades productivas que aumenten la oferta de empleo y atraigan población a los territorios despoblados, mediante la creación de estímulos temporales de tipo fiscal (impuestos y gasto público). En el caso de los territorios despoblados, en los que la escala de las empresas es muy reducida, la transmisión generacional de los activos productivos (con motivo de la jubilación de los empresarios) suele dar paso a la disolución de las empresas familiares. Esta transmisión, en cualquier caso, se ve afectada por la fiscalidad sobre el patrimonio y resulta evidente la utilidad de un ajuste en la misma que permita la continuidad de dichas actividades condicionada a dicha discriminación fiscal positiva.

Internalización de efectos externos positivos. Finalmente, puede invocarse una fiscalidad diferenciada positiva para “recompensar” a los territorios despoblados por las funciones medioambientales que cumplen. No se trata estrictamente de las producciones de mercado que sustentan, como la agricultura, la ganadería y las forestales, que deberían encontrar su remuneración en el intercambio mercantil ordinario, eso sí, en igualdad de “condiciones equivalentes” de acceso a los mercados y de exigencias regulatorias dada su escala (*vid infra*). Sino de reconocer el decisivo papel que desempeña el territorio rural “vivido” (y no solamente habitado) en la preservación de la biodiversidad, el paisaje y el patrimonio cultural y etnográfico de nuestro país.

3. De la discriminación regulatoria positiva a la discriminación fiscal positiva

El Rural Proofing encuentra en la discriminación fiscal positiva una potente palanca de actuación y en tal sentido se condensan las secciones que siguen.

Previamente, conviene aludir a la necesidad de establecer, para los territorios rurales, las condiciones administrativas y mercantiles adecuadas para que la operación de las empresas y organizaciones que sirven a estos territorios tengan un asiento adecuado en ellos y que su eficiencia general no se vea obstaculizada por razones ajenas a su operativa interna. Por ejemplo, por trámites que se eternizan y requisitos imposibles de cumplir dada la escala natural de las unidades productivas orientadas al servicio de mercados locales de escasa dimensión.

También las normas, no solo los impuestos o los gastos públicos, deben admitir en estos casos una discriminación positiva, regulatoria por más señas. De forma que agentes productivos de pequeña escala, organizados como empresas, cooperativas o cualquier otro tipo de esquema que redunde en beneficios para la colectividad local (empleo, oferta diversificada de bienes y servicios de mercado o a la comunidad) puedan establecerse e impulsar sus actividades, incluso ir creciendo en escala, afrontando tiempos y exigencias administrativos que les sean asequibles sin menoscabo de los derechos y la protección de los consumidores a los que sirven, los trabajadores que emplean, los proveedores de los que se suministran y, no debe olvidarse, los accionistas o socios que las conforman.

Esta concepción de la discriminación regulatoria positiva empieza por permitir que los agentes productivos establecidos o que deseen establecerse en los territorios despoblados, rurales por definición, puedan implementar esta voluntad de mantenerse o establecerse mediante una simple declaración responsable que se sustanciaría en un plazo rápido, evitando las esperas letales para muchos de ellos en un mundo de lentísimos permisos administrativos, mediante la certificación administrativa expés del cumplimiento por parte de los promotores de la declaración responsable de todos los requisitos necesarios. Requisitos que deberían ser menos exigentes de los que se requieren a los agentes productivos de mayor escala que operan en territorios más poblados y mercados más amplios y/o de exportación.

Como, de todas formas, la simplificación de una declaración responsable, la mayor agilidad en la tramitación y la menor exigencia de los requisitos de obligado cumplimiento no acabaría de resolver favorablemente el balance de costes y beneficios que los pequeños operadores productivos en estos territorios, la fiscalidad (junto a otras líneas de apoyo) debe invocarse aquí como condición necesaria adicional.

4. El Rural Proofing y la fiscalidad

Se decía antes que la discriminación fiscal positiva es una potente palanca para acompañar al Rural Proofing. La razón de ello estriba en su condición, también recién mencionada, de necesaria. El formidable impulso regulatorio que supondría esta garantía de que las leyes promulgadas en cualquier nivel administrativo tuviesen en cuenta que muchos de los territorios en los que se van a aplicar son rurales y, por lo tanto, tienen una especificidad que requiere una modulación de dichas leyes, no ataca con todo el armamento posible a la raíz de la escasa eficiencia de las operaciones productivas en mercados locales pequeños.

La fiscalidad ayudaría, claramente, a ir cerrando el círculo de condiciones necesarias y suficientes para que el Rural Proofing rinda todas las promesas que encierra. De hecho, si las leyes fiscales, que son elementos puntales del ordenamiento normativo en cualquier sociedad, discriminan favorablemente a una parte de los territorios por razón de su riesgo de despoblación y sus

Impulsa:

Colaboran:

funciones de sostenibilidad, de la misma manera que discriminan favorablemente a ciertos territorios por razón de su “ultraperifericidad” geográfica o su menor grado de desarrollo socioeconómico (Fondos Europeos), deberían también discriminar favorablemente a los territorios despoblados, y no solamente porque en ellos concurren circunstancias como las ya sancionadas en las normativas y a las que se acaba de aludir (que también), sino porque la (enorme) “distancia demográfica” que las separa de las zonas más pobladas las expone a disfunciones y riesgos que se traducen en pérdidas para el conjunto del país.

4.1. ¿Existe una discriminación fiscal positiva para territorios despoblados en el ordenamiento jurídico europeo o español?

Los ámbitos normativos relevantes para una discriminación fiscal positiva coherente con el espíritu del Rural Proofing son el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Constitución Española (CE) y todas las leyes fiscales españolas de ámbito estatal, autonómico y local. Los ayuntamientos españoles, las diputaciones y las comunidades autónomas tienen capacidad para dictar normas fiscales de distinto ámbito de aplicación y pueden por tanto introducir salvedades cuando se trata de su aplicación al ámbito rural, siempre que no contradigan mandatos explícitos de las leyes de rango superior, eventualmente la CE o el TFUE.

El TFUE no recoge explícitamente provisiones acerca de una discriminación fiscal positiva. Incluso podría invocarse sus Artículos 119 y 120, que aluden expresamente a la “libre competencia”, para frenar intentos de discriminar positivamente a empresas solo por razón de su localización en ámbitos rurales argumentando que dicha discriminación oculta “Ayudas de Estado”. De esta caracterización, sin embargo, se libraría, obviamente, la fiscalidad de las personas físicas.

No obstante, el TFUE, en su Artículo 102, epígrafes 2 y 3, alude a varias circunstancias entre las que podría ubicarse (no sin desarrollo ad hoc) la excepcionalidad de una discriminación fiscal positiva. En su Artículo 349, por otra parte, expresa una clara aceptación de la condición de “ultraperifericidad” de una serie de territorios europeos, entre los que se encuentran las Islas Canarias, a los que puede aplicarse tal discriminación fiscal positiva sin contravenir la normativa del Mercado Interior.

Con todo, la Comisión de la UE viene advirtiendo mediante diferentes comunicaciones de la necesidad de adaptar las normativas sobre Ayudas de Estado a la realidad de los territorios

despoblados. En esta materia, solo cabe esperar desarrollos esperanzadores en el nuevo periodo de programación 2021-2027¹.

Tampoco la CE recoge mención alguna a la condición de despoblación para autorizar o admitir la discriminación fiscal positiva para los territorios despoblados. Aunque, de nuevo, cita el caso de Canarias como un caso al que si se aplica la excepcionalidad fiscal.

La legislación estatal (Leyes, DL u Órdenes Ministeriales y otros instrumentos) contempla numerosos casos de excepcionalidad fiscal transitoria para territorios que han sufrido procesos especialmente graves de reconversión industrial o deslocalización de empresas tractoras en comarcas enteras. Estos planes contemplan fundamentalmente ayudas y subvenciones, más que rebajas de impuestos.

Lo mismo sucede con las normativas autonómicas y locales, en las que sí pueden encontrarse programas orientados a resolver el reto demográficos, siempre por la vía de ayudas y subvenciones. Pero, en general, dotadas de escasos recursos y dispersas con objetivos locales.

No puede decirse que las principales normativas fiscales contemplen apoyo alguno significativo, por la vía de una discriminación fiscal positiva, a la lucha contra la despoblación. En el Presupuesto de Beneficios Fiscales de los Presupuestos Generales del Estado para 2021, que asciende a 39 millardos de euros, se contemplan insignificantes exenciones de rendimientos de actividades agrarias o no agrarias en para empresas de pequeña escala y en función del tamaño del municipio donde radiquen los empresarios individuales. En este crucial documento tributario de más de 300 páginas, las palabras “despoblación”, “demográfico” o “rural” o no aparecen o, como es el caso de la segunda, solo aparecen un par de veces.

No debe pensarse que la legislación tributaria, por ser la más directamente afectada, es la única que debería contener elementos que ajustasen mediante la excepcionalidad fiscal los costes de los agentes económicos radicados en territorios despoblados. Las leyes mercantiles generales,

¹ Tan recientemente como el 19 de abril, en el momento de redactar estas líneas, la Comisión Europea publicó el informe “Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional” en el que se mencionan claramente los criterios de despoblación como elementos a tener en cuenta en su aceptación. Véase ec.europa.eu/competition/state_aid/regional_aid/RAG_2021_adopted_communication.zip (Ficheros comprimidos en todos los idiomas oficiales de la UE. Una vez descomprimidos ir a la carpeta denominada “RAG COMMUNICATION” y una vez allí abrir el documento en formato PDF denominado “1_ES_ACT_part1_v3.pdf”).

de arrendamientos, patrimoniales, operaciones financieras, o cuales quiera leyes y normas de contenido económico, también deberían incorporar elementos de excepcionalidad fiscal, o ser coherentes con las normas fiscales en este sentido, para el ámbito rural.

4.2. ¿Tiene la discriminación fiscal positiva efectos positivos comprobados?

La ausencia de casos relevantes en España impide aludir a estimaciones del impacto que representaría la excepcionalidad fiscal para el ámbito rural. Se han realizado estudios que, de manera tentativa, estiman impactos de este tipo. Son estudios ilustrativos de escenarios fiscales que no se han verificado en la realidad española, pero que muestran impactos positivos de órdenes de magnitud verosímiles si se cumpliesen condiciones estándar en su implementación². También se han publicado en nuestro país estudios que abiertamente desaconsejan la excepcionalidad fiscal aportando diversos puntos de vista académicos y citando literatura de casos internacionales³.

Lo cierto es que la literatura internacional tampoco es abundante y refleja los resultados habituales en ejercicios de evaluación de casos reales⁴:

- i. Resultados que tanto avalan como desautorizan la pretensión de que la fiscalidad diferenciada ayuda a contener la despoblación
- ii. Resultados que muestran que la planificación de estos programas y su implementación son condiciones necesarias para su éxito, aunque no sean condiciones suficientes.

Hay también, asociados a algunos de estos estudios, interesantes “*case studies*” en los que la legislación ha sido mal interpretada o aplicada, revertida o complementada para encajar programas de discriminación fiscal positiva (basadas en reducciones/bonificaciones de las

² Véase <https://sspa-network.eu/una-fiscalidad-diferenciada-para-la-repoblacion/> y

³ Véase http://catedradespoblaciondpz.unizar.es/Documentacion/Incentivos_fiscales.pdf

⁴ Véanse Kettlewell y Yerokhin (2017). Area-specific subsidies and population dynamics: Evidence from the Australian zone tax offset. *Papers in Regional Science*. November 2017. https://www.researchgate.net/publication/321379178_Area-specific_subsidies_and_population_dynamics_Evidence_from_the_Australian_zone_tax_offset o Benmarker, H., E. Mellander, and B. Öckert (2009). Do regional payroll tax reductions boost employment? *Labour Economics*, 16 (5), 480-489. <https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2008/wp08-19.pdf>

cotizaciones a la Seguridad Social, en particular las *Regionally Differentiated Social Security Contributions* -RDSSC- en Noruega) y que, finalmente, han acabado teniendo efectos positivos⁵.

Un aspecto muy relevante de las excepciones fiscales es que casi nunca se justifican de manera permanente. En muchos casos contrastados los efectos, aunque sean positivos, son transitorios y, por lo tanto, deberían servir para el *kick-off* (arranque) de los negocios rurales o como ayuda al establecimiento de personas u hogares en estas zonas. El que las excepciones fiscales sean permanentes es una mala idea. Incluso si se quieren compensar condiciones aparentemente estructurales. Si se repara bien en ello, la distancia, que es invariable entre dos puntos geográficos, se recorre cada vez en menos tiempo, con más confort y a menor precio. Lo mismo sucede con otras condiciones de los territorios si están bien gestionados.

En un marco de Rural Proofing, por lo tanto, garantías que se incorporen a las medidas fiscales de discriminación positiva deben estar bien moduladas en el tiempo y, por supuesto, en el espacio. Al igual que las medidas de cualquier otra índole regulatoria. No por el mero hecho de establecerse en un territorio rural, los impuestos, trámites y requisitos que afronten los agentes económicos deberían acompañarlos “vitaliciamente”. Una de las premisas de toda excepcionalidad es que debe servir para que el dinamismo que ayuden a generar tras el arranque permita el crecimiento de las empresas y de los territorios favorecidos. Los aspectos estructurales que preservar y la sostenibilidad de las actividades en entornos rurales sensibles, deben, eso sí, en todo caso, tenerse en cuenta en el diseño de las excepcionalidades regulatorias.

4.3. ¿Por qué en los territorios despoblados y no en los más poblados, a priori más productivos?

Finalmente, una cuestión muy relevante es si esta excepcionalidad regulatoria, en general o fiscal, en particular, que se propugna para los territorios rurales no sería mejor aprovechada en las ciudades debido a su mayor capacidad para generar efectos de escala o aglomeración. Esta es una forma equivocada de plantear la cuestión. Se pueden invocar importantes paradigmas económicos más o menos vigentes (como el de la productividad decreciente del capital o el de las economías de aglomeración) para defender y/o criticar la reivindicación de la

⁵ Véase la importante evidencia citada en Ku, Hyejin, Uta Schönberg and Ragnhild C. Schreiner (2018). How do Firms Respond to Place-Based Tax Incentives? NBER Working Paper 25115, <http://www.nber.org/papers/w25115>, <https://www.samfunnsokonomisk-analyse.no/newly-published/2018/10/17/evaluation-of-the-regionally-differentiated-social-security-contribution-scheme> y la sección 3.1 y el Anexo 3, que contiene un ejemplo ilustrativo para el caso español, de la referencia citada en la nota al pie nº 1 anterior.

excepcionalidad fiscal y regulatoria en el medio rural. Pero hay que mirar a las tendencias de fondo actuales, las que anuncian el futuro.

Queremos levantar el medio rural, especialmente el medio rural que se despuebla. No queremos hacer más grandes las ciudades. Mientras las medidas tengan efectos positivos netos a medio y largo plazo nos seguirá pareciendo que son la vía correcta. Además, la tecnología está matando literalmente la escala y la distancia, de manera que el impacto de la excepcionalidad podría verse rápidamente aumentado y, por lo tanto, su coste compensado, con un círculo virtuoso de crecimientos endógenos y sostenidos. Desvelando el papel decisivo que las políticas de excepcionalidad transitorias podrían desempeñar.

En el paradigma de crecimiento económico neoclásico, el capital presenta rendimientos decrecientes con la escala y las inversiones deberían ir allá donde son más productivas, es decir a regiones con menor dotación de capital. Pero, por otra parte, la concentración de actividades en grandes conurbaciones genera economías de aglomeración que refuerzan la productividad. Y el conocimiento, estimulado por la aglomeración de actividades y la propia escala urbana, genera más conocimiento que, a su vez, cambia los rendimientos decrecientes en crecientes.

Es necesario, sin embargo, insistir en que la tecnología y la digitalización están matando la escala y la distancia y que los estímulos fiscales, sabiamente implementados, de manera condicionada y transitoria, pueden lograr la revitalización de territorios hasta ahora condenados a alojar residentes pasivos y resignados mientras las actividades productivas y los empleos de valor añadido se deslocalizan y el acceso a los servicios se sostiene a duras penas.

Las ciudades generan economías de escala y aglomeración de actividades. Pero también generan costes de contaminación y congestión que hay que afrontar. Los particulares y las empresas afrontan estos costes, cuando los sufren ellos directamente, con salarios y márgenes más elevados que los de los trabajadores y empresas situadas en entornos rurales, en principio de menor escala y menos contaminados. En el caso de los salarios es muy abundante la literatura sobre el *urban wage premium*. Pero este mayor giro de las rentas en las ciudades, que no siempre llegan a compensar los costes de vivir en una gran ciudad, tiene la contrapartida de externalidades negativas que estos mayores salarios y márgenes no tienen que pagar, porque aquellos son costes sociales no internalizados por quienes los causan.

Haciendo una cierta analogía, cuando se trata de retener trabajadores críticos sin los cuales no podrían prestarse servicios esenciales en los territorios despoblados, se justifica una “prima salarial rural” para que esos recursos permaneciesen, o acudiesen a establecerse, en estos

Impulsa:

elhueco
@coworking_soria

Colaboran:

 Gobierno de Navarra
Nafarroako Gobernua
Departamento de Cohesión Territorial
Lurralde Kohesiorako Departamentua

 FEMP
FEDERACION ESPAÑOLA DE
MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

territorios. Esta idea ya empieza a tomar cuerpo en las reivindicaciones que los territorios despoblados elevan constantemente a los responsables institucionales y debe ser tenida muy en cuenta.

Debe constatarse, además, que muchas funciones del territorio rural producen enormes beneficios externos ambientales y de todo tipo por los que nadie les compensa⁶. A este respecto, la teoría económica tiene bien desarrollados los argumentos y paradigmas que permitirían girar la fiscalidad y otro tipo de compensaciones de cuasi-mercado (precios en la sombra y transferencias) para compensar a los territorios productores de efectos externos positivos para la colectividad.

5. Recomendaciones

Sobre la base de las anteriores reflexiones y la evidencia reseñada en la documentación citada en este informe y en aras del objetivo que se ha propuesto la ponencia de fiscalidad del Rural Proofing, se enumeran las recomendaciones siguientes.

- Afectar las leyes fiscales, en su articulado o disposiciones oportunas, con la posibilidad de modular la aplicación de las figuras tributarias respectivas (de manera exhaustiva) para los agentes económicos que, cumpliendo características de elegibilidad personal (beneficio, capacidad de pago, escala, etc.), estén arraigados, o aspiren a arraigarse, en los territorios rurales despoblados y sean decisivas para su cohesión, poblamiento y dinamismo productivo.
- Afectar todas las demás normas cuyas provisiones puedan verse influidas por las figuras tributarias aludidas en la recomendación anterior de forma que la eficacia de estas últimas no pueda verse disminuida, ni al revés.
- Proceder, en una primera instancia, mediante métodos experimentales que arrojen resultados evaluables con vistas a un proceso de aprendizaje compartido con agentes representativos de los territorios interesados. Este enfoque debería adoptarse también en lo que se refiere a los restantes cambios regulatorios amparados por el proceso del Rural Proofing
- La excepcionalidad fiscal que se defiende debería ser transitoria y sujeta a que surta los efectos deseados de dinamización del ámbito rural del que se trate. Para lo cual habrá que dotarse de mecanismos de evaluación y seguimiento de la eficacia y eficiencia de la excepcionalidad adoptada.

⁶ Véase el muy relevante estudio <http://sspa-network.eu/documentacion/>